

Udarbejdet af Børne- og Undervisningsministeriet
og Udlændinge- og Integrationsministeriet

Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om danskundervisningsområdet

Resume

Som følge af *Trepartsaftale om langsigtede investeringer i voksen-, efter- og videreuddannelse* fra september 2023 er der nedsat en tværministeriel arbejdsgruppe om danskundervisningsområdet. Arbejdsgruppen har set på kvaliteten i og organiseringen af danskundervisningstilbuddene på tværs af Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM) og Udlændinge- og Integrationsministeriets (UIM) ressort, herunder afdækket udfordringerne ved de nuværende danskundervisningstilbud samt opstillet og belyst modeller for, hvordan tilbuddene bedst udformes og organiseres fremadrettet.

Arbejdsgruppen har ikke fremsat forslag om, at nogle grupper skal have ret til mere danskundervisning. Der er set på muligheder for at understøtte bedre sammenhæng, undgå overlap og skabe mere kvalitet i undervisningen samt at styrke fokus på sammenhæng til erhvervsrettet undervisning. Samlet set er arbejdsgruppens forslag udgiftsneutrale.

De nuværende danskundervisningstilbud har mange styrker, men udfordringsbilledet, som arbejdsgruppen har udarbejdet, viser også, at de rummer en række udfordringer, som dels kommer til udtryk inden for de enkelte tilbud og dels i sammenhængen mellem de forskellige danskundervisningstilbud på tværs af BUVM og UIM's ressort. Udfordringerne relaterer sig blandt andet til kvalitet, organisering, udbuds- og finansieringsstrukturer, uigennemsigtige muligheder for kursisterne og udfordringer i overgange mellem tilbuddene. Derudover er der også en række særlige problematikker, som er gældende for specifikke målgrupper.

Med afsæt i kommissoriet og udfordringsbilledet har arbejdsgruppen haft fokus på, at et fremtidigt danskuddannelsessystem i endnu højere grad end i dag skal bidrage til opkvalificeringen af voksne nytilkomne udlændinge i samspil med både virksomheder, arbejdsmarkeds- og erhvervsuddannelserne. De fremtidige dansktilbud skal i den forbindelse tage hensyn til den enkelte kursists rettigheder og pligter i henhold til integrationsloven og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB-loven) samt give mulighed for specialisering i relation til uddannelse, beskæftigelse og branchetilknytning.

Arbejdsgruppen foreslår, at det primære danskuddannelsesstilbud for nytilkomne voksne udlændinge opdeles i Basisdansk og Udvidet Dansk. Basisdansk skal give kursisterne de grundlæggende sproglige færdigheder og kompetencer, der er nødvendige for at deltage i det danske samfund og i eventuel videre dansksproglig opkvalificering, mens Udvidet Dansk skal fungere som en overbygning til Basisdansk og bestå af to ordinære spor og et fagrettet spor. Udvidet Dansk er tiltænkt kursister, som har pligt til eller behov for mere undervisning efter Basisdansk for at kunne deltage i og bidrage til det danske samfund. De to ordinære spor ligner indholdsmæssigt de nuværende danskuddannelser, mens det fagrettede spor har som sit primære sigte at udvikle deltagernes sproglige kompetencer i relation til konkrete brancher og erhvervsuddannelser. Både det fagrettede og de ordinære spor kan føre til Prøve i Dansk 2 og Prøve i Dansk 3. De afsluttende danskprøver vil bevare tilsvarende niveau og indhold som i dag og vil således fortsat kunne anvendes i forhold til dansksproglige krav i udlændingeretlige sammenhænge, f.eks. til opnåelse af tidsubegrænset opholdstilladelse (TUB) samt i forbindelse med optagelse på et lovforslag om meddelelse af indfødsret. Optag på Udvidet Dansk sker efter en faglig vurdering foretaget af den institution, der varetager undervisningen, som bl.a. tager udgangspunkt i kursistens niveau, forudsætninger, pålagte forpligtelser og formål med deltagelse.

Der vil fortsat være sproglige opkvalificeringstilbud i VEU-regi, som kursisterne kan anvende alt efter deres mål i forhold til uddannelse og arbejde. På den måde forventes det, at danskundervisningssystemet i højere grad end i dag vil kunne understøtte de enkelte kursistgruppers forskellige behov og formål med danskundervisningen. Der lægges op til, at det ikke længere vil være muligt at deltage i flere danskundervisningstilbud samtidig for dermed at skabe bedre organisatorisk sammenhæng og at undgå utilsigtede økonomiske incitamenter ved dobbeltforløb.

Arbejdsgruppen vurderer, at en kommunal forankring af Basisdansk vil være mest hensigtsmæssig, da dette understøtter en fortsat tæt kobling til den kommunale integrations- og beskæftigelsesindsats samt giver mulighed for lokal tilpasning af tilbuddet.

Arbejdsgruppen opstiller tre modeller for udformningen og organiseringen af et nyt danskuddannelsestilbud, som især adskiller sig ved forankringen af Udvidet Dansk og adgangen til FVU og avu. Modellerne repræsenterer mulige veje at gå, og alle modellerne vil kræve nærmere konkretisering, hvis der træffes politisk beslutning om at ændre danskundervisningsområdet.

I model 1 forankres Udvidet Dansk i kommunerne, og der indføres et brobygningsforløb til erhvervsuddannelser. I model 2 forankres Udvidet Dansk statsligt på erhvervsskolerne. I model 3 forankres de ordinære danskuddannelsesspor i kommunerne, mens det fagrettede spor forankres statsligt på erhvervsskolerne via FVU med justerede niveauer. Modellerne rummer forskellige styrker og udfordringer i forhold til implementering, økonomi og målgrupper. Forslagene tager afsæt i det institutionslandskab, der forventes fra 2030 som følge af *Udmøntning af epx-aftalen: 1. delaftale om etablering af et nyt uddannelses- og institutionslandskab på ungdoms- og voksenuddannelsesområdet*.

Arbejdsgruppen beskriver desuden en række overvejelser, der går på tværs af modellerne for et nyt danskuddannelsessystem:

- Tiltag med henblik på kvalitetsløft af Basisdansk: Det foreslås at se på mulighederne for at justere i finansieringsmodellen og på muligheden for færre obligatoriske modultest. Det foreslås endvidere at indføre vejledende lektionstal i model 1 og 2 og justere regler for løbende optag. Desuden foreslås det at gennemføre en kortlægning af udbudspligten og afdække, hvordan kommunerne tilrettelægger udbud. Formålet er, at Basisdansk skal give alle deltagende kursister et bedre og mere kvalificeret tilbud end i dag, herunder kursister med svag skolebaggrund.
- Sundhedsdansk: Det foreslås, at etablere et tilbud om 'Sundhedsdansk' for læger og sygeplejersker uddannet i og uden for EU/EØS, der er i Danmark med henblik på at opnå autorisation til at kunne arbejde som læge eller sygeplejerske.
- Femårsreglen: Det foreslås at justere de gældende regler for den femårige ret til danskuddannelse for S-kursister, således at danskuddannelsesretten fortsat gælder i fem år fra påbegyndelse af Danskuddannelse, men at perioden, inden for hvilken danskuddannelsesretten er gældende, gøres mere fleksibel for de S-kursister (f.eks. udenlandske arbejdstagere), som ikke påbegynder danskuddannelse med det samme. Dette medfører ikke ret til mere danskuddannelse for målgruppen end i dag. Eftersom danskuddannelse er obligatorisk for I-kursister, som modtager ydelse, vil forslaget ikke gælde denne målgruppe.

- Sprogstøtte på erhvervsuddannelserne: Det foreslås, at der - i lighed med den indsats for sprogscreening og sprogstøtte, der blev aftalt for SOSU-uddannelserne i 2024 - afsættes midler til tilsvarende muligheder på andre relevante erhvervsuddannelser.
- Virksomhedsrettet danskundervisning: Det foreslås, at virksomheder skal have bedre muligheder for at tilbyde danskundervisning til udenlandske medarbejdere, f.eks. ved at se på femårsreglen (jf. ovenfor), ændre reglerne for depositum, eller ved at yde tilskud til at virksomheder kan etablere kollegiale sprogmakkerordninger.
- Sent ankomne unge: Det anbefales i første omgang, at der iværksættes en nærmere afsøgning af mulighederne for, ændringer af rammerne for unge udlændinges adgang til danskundervisning med henblik på at understøtte, at sprogtiltagelsen forløber uden afbrydelser samt en hurtigere gennemførelse af en ungdomsuddannelse.

Finansieringen af ovenstående forslag hentes primært ved at afgrænse adgangen til FVU dansk for personer med dansk som andetsprog samt nedlægge tilbuddet FVU-start i model 1 og 2.

Indhold

1.	Indledning	8
1.1	Baggrund	8
1.2	Arbejdsgruppens opgave	9
1.3	Undervisningstilbud, der er omfattet af arbejdet	12
1.4	Læsevejledning	13
1.5	Begrebsdefinition og forkortelser	13
2.	Nuværende danskundervisningstilbud for voksne	16
2.1	Forskel på faget 'dansk som andetsprog' og danskfaget	16
2.2	Danskuddannelse til nytilkomne voksne udlændinge	18
2.3	Integrationsgrunduddannelsen	20
2.4	Ungdoms-, voksen- og efteruddannelsessystemet	20
2.5	Forberedende voksenundervisning	21
2.6	Almen voksenuddannelse	23
2.7	Forberedende grunduddannelse	24
2.8	Arbejdsmarkedsuddannelser	25
2.9	Forberedende tilbud på erhvervsskoler	26
2.10	Danskundervisningstilbud på gymnasialt niveau	27
2.11	Vurdering af sproglige og faglige niveauer	28
2.12	Sammenhæng mellem danskundervisning og udlændingeret	29
2.13	Danskundervisning efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats	30
2.14	Sammenligning af primære danskundervisningstilbud	31
3.	Målgrupper for danskundervisning	33
3.1	Nuværende kursisttyper i almen VEU og DU	33
3.2	Tværgående analyse af den udenlandske målgruppe	37
3.3	Målgrupper blandt nytilkomne udlændinge	40
4.	Udfordringsbillede	53
4.1	Udfordringer ved indhold, organisering og målgrupper i de enkelte tilbud	53
4.2	Lovgivning, udbudsstruktur og organisering i det nuværende danskuddannelsessystem	60
4.3	Udfordringer for specifikke målgrupper	68
4.4	Opsamling på udfordringsbilledet og overgang til løsninger	72
5.	Forslag til ændringer af danskundervisningsområdet	75
5.1	Opdeling af det nuværende danskuddannelsesstilbud	76
5.2	Udvidet Dansk	80
5.3	Ungdoms-, voksen-, og efteruddannelsessystemet	82
5.4	Forslag på tværs af modeller	84

5.5	Model 1	93
5.6	Model 2	98
5.7	Model 3	103
5.8	Opsamling på forslag om ændringer af danskundervisningsområdet	108
6.	Litteraturliste	113
7.	Bilag	115
7.1	Bilag 1: Kommissorium for tværministeriel arbejdsgruppe om danskundervisningsområdet	115

1. Indledning

1.1 Baggrund

Der findes forskellige undervisningstilbud i dansk til voksne udlændinge, men det vurderes, at der mangler en sammenhæng mellem tilbuddene, og at flere af tilbuddene ikke i tilstrækkelig grad imødekommer målgruppernes og virksomhedernes behov.

Danskuddannelse (DU) i henhold til danskuddannelsesloven er et tilbud til voksne nytilkomne udlændinge, som kommunerne har ansvar for at tilbyde målgruppen. Formålet er, at deltagerne tilegner sig grundlæggende dansksproglige kundskaber og viden om kultur og samfundsforhold i Danmark. Herudover er der i voksen- og efteruddannelses (VEU)-regi tilbud om danskundervisning i forberedende voksenundervisning (FVU), almen voksenuddannelse (avu), forberedende grunduddannelse (FGU), hf-enkeltfag og arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU). Danskundervisningstilbuddene i VEU-regi er tilbud, der i bred forstand skal opkvalificere den enkelte til deltagelse på arbejdsmarkedet og styrke forudsætninger og interesse for videre uddannelse og aktiv deltagelse i samfundet. Tilbuddene i VEU-regi forudsætter, at deltagerne har et vist dansksprogligt niveau. Flere af tilbuddene har faget dansk som andetsprog, og her er faget dansk som andetsprog et fag, som ækvivalerer med danskfaget (for modersmålstalende). I de senere år har der været en større ændring i brugen af danskundervisningstilbuddene i VEU-regi, så hovedparten af deltagerne i dag har udenlandsk baggrund. Dette skyldes bl.a. FGU-reformen, der har reduceret antallet af personer med dansk herkomst i VEU-tilbuddene i større omfang end reduktionen i antallet af personer med udenlandsk herkomst.

Udlændinges dansksproglige kompetencer har gennem en årrække været i fokus, og der blev f.eks. i 2017 gennemført en større reform af danskuddannelserne, der skulle understøtte, at danskundervisningen i højere grad blev målrettet beskæftigelse og sikre progression i tilegnelsen af dansk kundskaber. Flere aktører har dog peget på et behov for at se på de eksisterende danskundervisningstilbud på tværs af Udlændinge- og Integrationsministeriets (UIM) og Børne- og Undervisningsministeriets (BUVM) ressortområder for i endnu højere grad at understøtte voksne udlændinges muligheder for at tilegne sig tilstrækkelige dansksproglige kompetencer til at varetage et arbejde og deltage i relevant uddannelse. Aktører har i den forbindelse også opfordret til at se på kvaliteten, organiseringen og sammenhæng mellem de forskellige tilbud. F.eks. har Rådet for Voksen- og Efteruddannelse (VEU-rådet) fremført, at der eksisterer en række udfordringer med at sikre, at voksne udlændinge opnår nødvendige og relevante dansksproglige kompetencer, så de kan komme i beskæftigelse og deltage i samfundet i Danmark (VEU-rådet 2022).

Reformkommissionen har i "Nye Reformveje III" (2023, side 86-92) også haft fokus på danskundervisningstilbud til udlændinge og har fremsat otte anbefalinger til justeringer af den danskuddannelse, der tilbydes nytilkomne voksne udlændinge samt supplerende tilbud. En yderligere anbefaling er at nedsætte en ekspertgruppe til at afdække udfordringerne ved danskundervisningstilbud i henhold til danskuddannelsesloven og de danskundervisningstilbud, der tilbydes i regi af VEU-systemet med det formål, at flere voksne udlændinge får mulighed for at tilegne sig tilstrækkelige dansksproglige kompetencer til at kunne varetage arbejde og uddannelse.

På den baggrund forpligtede regeringen sig med *Trepartsaftale om langsigtede investeringer i voksen-, efter- og videreuddannelse* fra 12. september 2023 til at nedsætte en tværministeriel arbejdsgruppe med det formål at se på udfordringer og organiseringen af danskundervisningstilbuddene på tværs af BUVM og UIM's ressort.

1.2 Arbejdsgruppens opgave

Den tværministerielle arbejdsgruppe består af embedsmænd fra:

- Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM) (formand)
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (UIM)
- Finansministeriet (FM)
- Beskæftigelsesministeriet (BM)
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM)

Sekretariatet har bestået af repræsentanter fra BUVM og UIM, som har udarbejdet rapport og bilagsrapporter med inddragelse af øvrige ministerier i de dele, der berører deres ressortområder.

1.2.1 Kommissoriet for den tværministerielle arbejdsgruppe

Den tværministerielle arbejdsgruppe har haft til opgave at afdække udfordringerne ved de nuværende danskundervisningstilbud på tværs af BUVM og UIM's ressort og opstille og belyse modeller for, hvordan tilbuddene bedst udformes og organiseres fremadrettet.

I arbejdsgruppens kommissorium fremgår følgende ni opgaver, som skal belyses:

1. *undersøge og beskrive den organisatoriske og indholdsmæssige sammenhæng mellem de nuværende kommunale danskundervisningstilbud (UIM's lovgivning) og tilbuddene i voksen- og efteruddannelsessystemet (BUVM's 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.*

Arbejdsgruppens forslag til modeller skal i udgangspunktet samlet set være udgiftsneutrale. Derudover skal arbejdsgruppens forslag holde sig inden for rammerne af *Aftale om en ny arbejdspligt med klare krav til borgere i kontanthjælpssystemet som ikke opfylder optjeningsreglerne* indgået mellem regeringen, Danmarksdemokraterne og Dansk Folkeparti i oktober 2023.

Det samlede kommissorium for arbejdsgruppen fremgår af bilag 1.

1.2.2 Analyse- og vidensgrundlag

For at afdække udfordringerne ved de nuværende danskundervisningstilbud har arbejdsgruppen benyttet sig af eksisterende viden i form af skriftlige publikationer, besøg på uddannelsesinstitutioner samt møder og seminarer med deltagelse af eksterne interessenter samt fagkonsulenter fra Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI) og Styrelsen for Uddannelse og Kvalitet (STUK). Derudover har arbejdsgruppen fået udarbejdet ny dokumenteret viden af både kvantitativ og kvalitativ karakter.

De kvantitative analyser og faktuelle beskrivelser af regler og rammer er udarbejdet af BUVM og UIM med enkelte bidrag fra de øvrige ministerier, som deltager i arbejdsgruppen. De udarbejdede analyser og beskrivelser er vedlagt som bilagsrapporter.

Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd (VIVE) har på vegne af arbejdsgruppen udarbejdet en kvalitativ analyse, som overordnet undersøger: 1) Målgruppernes behov, motiver og barrierer for deltagelse i uddannelse, 2) uddannelsernes organisering og økonomiske rammer og 3) kursisters udbytte af sprogundervisning. Metodisk bygger analysen på interviews med kursister på danskuddannelser og de almene voksenuddannelser, medarbejdere og ledere fra kommuner, skoler/uddannelsesinstitutioner og virksomheder. Analysen er offentliggjort på VIVE's hjemmeside.

Tabel 1: Oversigt over faktaark og analyser

Faktaark (se bilagsrapport 1)	
1	Introduktion til danskuddannelserne
2	Introduktion til forberedende voksenundervisning
3	Introduktion til almen voksenuddannelse
4	Dansk som andetsprog på forberedende grunduddannelse
5	Adgangskurser til erhvervsuddannelserne
6	Grundforløb plus forud for erhvervsuddannelser
7	Danskundervisningstilbud på det gymnasiale område
8	Danskundervisning i arbejdsmarkedsuddannelser
9	Niveauer i danskundervisning

Faktaark (se bilagsrapport 1)

10	Virksomhedsrettet danskundervisning i danskuddannelserne, forberedende voksenundervisning og arbejdsmarkedsuddannelser
11	Anvendte registerbaserede kvalitetsparametre for danskuddannelserne
12	Rammer for kvalitetssikring og tilsyn med almen voksen- og efteruddannelse
13	Sammenhængen til udlændinge- og integrationslovgivningen
14	Danskundervisning som aktivt tilbud
15	Undervisning i dansk som andetsprog for nytilkomne unge under 18 år
16	Målgruppen på Danskuddannelse 1
17	Uddannelseskrav til underviserne på danskuddannelserne og i voksen- og efteruddannelse
18	Adgangskrav til erhvervsuddannelser, gymnasiale- og videregående uddannelser
19	Organisering af sprogundervisning (norsk/svensk) i Norge og Sverige
20	Danskundervisning for udlændinge i et historisk perspektiv
21	Udbud af danskuddannelser
22	Udbud af forberedende voksenundervisning og almen voksenuddannelse
23	Finansiering af danskuddannelserne
24	Finansiering af de almene voksenuddannelser
25	Statens Voksenuddannelsesstøtte til forberedende voksenundervisning og danskuddannelserne
26	Målgruppe for sundhedsdansk for læger og sygeplejersker

Analyser (se bilagsrapport 2)

1	Udvikling i kursisttal på danskuddannelserne
2	Udvikling i kursisttal på forberedende voksenundervisning
3	Udvikling i kursisttal på almen voksenuddannelse
4	Kursusdeltagelser på forberedende voksenundervisning og almen voksenuddannelse fordelt på kursus og herkomst
5	Flows mellem almen voksen- og efteruddannelse, uddannelse og beskæftigelse
6	Udvikling i kursisttal på arbejdsmarkedsuddannelser målrettet tosprogede
7	Udenlandske målgruppers deltagelse i danskundervisningstilbud, ordinær uddannelse og beskæftigelse
8	Dobbeltforløb samt overgange mellem danskuddannelse og almen voksen- og efteruddannelse
9	Målgrupper i danskundervisningstilbud
10	Den udenlandske målgruppe i erhvervsuddannelser
11	Frafald og gennemførelse på danskuddannelser
12	Danskuddannelsesret
13	Genvisiteringer på forberedende voksenundervisning og almen voksenuddannelse

1.2.3 Referencegruppe

En referencegruppe bestående af følgende interessenter har været tilknyttet arbejdet:

- Fagbevægelsens Hovedorganisation
- Dansk Arbejdsgiverforening
- Kommunernes Landsforening
- Danske HF og VUC
- Dansk Folkeoplysnings Samråd
- De Danske Sprogcentre
- Danske Erhvervsskoler og Gymnasier
- Danske SOSU-skoler

Referencegruppens rolle har været at bidrage med viden og perspektiver fra praksis og kvalificere arbejdsgruppens arbejde. Referencegruppen har været samlet fire gange.

1.3 Undervisningstilbud, der er omfattet af arbejdet

Danskundervisningstilbud bruges i rapporten som en samlebetegnelse for de forskellige undervisningstilbud, som udbydes under UIM's og BUVM's ressort, som enten er specifikt målrettet dansksproglig opkvalificering af voksne udlændinge, eller som er almene dansktilbud (ikke kun sprogundervisning), som voksne udlændinge i stigende grad benytter som led i deres fortsatte dansksproglige opkvalificering. I de centrale analyser og fremstillinger indgår danskuddannelserne, som er det grundlæggende danskundervisningstilbud for voksne udlændinge, og danskundervisningstilbud på VEU-området. Specifikt gælder det følgende uddannelser:

- Danskuddannelse 1 (DU1).
- Danskuddannelse 2 (DU2).
- Danskuddannelse 3 (DU3).
- Forberedende voksenundervisning (FVU): FVU-start og FVU-dansk.
- Almen voksenuddannelse (avu): Avu-dansk og avu-dansk som andetsprog.
- Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU): AMU-dansk som andetsprog, AMU fagspecifikke kurser til tosprogede og AMU introducerende kurser til det danske arbejdsmarked.

Ud over de primære danskundervisningstilbud, som er rapportens fokus, har der været behov for at se på deres sammenhæng med øvrige uddannelsesstilbud i de overvejelser, som ligger til grund for arbejdsgruppens forslag:

- Forberedende grunduddannelse (FGU), som er et af de tilbud, kommunerne kan tilbyde personer i den unge målgruppe mellem 16-25 år.
- Hf-enkeltfag i dansk/dansk som andetsprog og gymnasiale indslusningsforløb for flygtninge og indvandrere (GIF).
- Adgangskursus til erhvervsuddannelserne i dansk/dansk som andetsprog.
- Grundforløb plus (GF+).
- Erhvervsrettet andetsprogsdansk (valgfag på eud).

De tre sidstnævnte forløb er primært inddraget med henblik på at undersøge, om danskundervisning i højere grad kan kombineres med gennemførelse af en erhvervsuddannelse ved brug af nuværende tilbud.

1.4 Læsevejledning

I kapitel 2 beskrives de nuværende danskundervisningstilbud på tværs af UIM's og BUVM's ressort. Her gennemgås tilbuddenes formål, organisering, vigtigste nøgletal samt styrker i forhold til gruppen af voksne udlændinges behov og muligheder for at deltage i tilbud om dansksproglig opkvalificering.

I kapitel 3 beskrives målgrupperne for danskundervisning på tværs af UIM's og BUVM's ressort med udgangspunkt i data fra kvantitative analyser udarbejdet af arbejdsgruppen (bilagsrapport 2). Herunder præsenteres seks forskellige delmålgrupper blandt den udenlandske målgruppe.

I kapitel 4 beskrives de udfordringer, som præger de nuværende danskundervisningstilbud på tværs af BUVM's og UIM's ressort. Gennemgangen omfatter udfordringer knyttet til de enkelte tilbud, udfordringer på tværs af tilbuddene samt udfordringer for bestemte målgrupper. Afslutningsvist i kapitlet beskrives afgrænsninger og fokuspunkter i forhold til de løsningsforslag, der præsenteres i kapitel 5.

I kapitel 5 præsenteres arbejdsgruppens forslag til udformning og organisering af et fremtidigt danskuddannelsestilbud for nytilkomne voksne udlændinge samt øvrige danskundervisningstilbud til voksne med dansk som andetsprog. Arbejdsgruppen opstiller tre modeller for et nyt danskuddannelsessystem og belyser fordele og udfordringer ved de enkelte modeller. Arbejdsgruppen beskriver desuden en række overvejelser, der går på tværs af modellerne for et nyt danskuddannelsessystem.

1.5 Begrebsdefinition og forkortelser

Afsnittet indeholder en afklaring af de centrale begreber og forkortelser, som anvendes i rapporten.

1.5.1 Brug af væsentlige begreber

Kursister, deltagere og elever:

I rapportens afsnit 2 og 4, hvor undervisningstilbuddene beskrives særskilt benyttes de begreber, som knytter sig til de respektive lovgivninger. *Deltagere* anvendes i forbindelse med FVU. *Elever* anvendes i forbindelse med erhvervsuddannelser. *Kursister* anvendes i forbindelse med øvrige uddannelsestilbud.

I afsnit, hvor flere uddannelser behandles samtidig, anvendes begrebet *kursister* som en samlet betegnelse for de, som benytter undervisningstilbuddene, både inden for danskuddannelserne og voksen- og efteruddannelsessystemet.

I analyser af data refererer betegnelsen kursist i danskuddannelsesregi til unikke personer, der har modtaget undervisning på en given DU. I VEU-regi benyttes både kursusdeltagelser, som dækker over afsluttede VEU-kurser, og unikke personer, opgjort ved unikke personnumre, som

inden for opgørelsesperioden har deltaget i et eller flere kurser på det pågældende kursustrin. I opgørelsen af udenlandske målgrupper anvendes betegnelsen kursist om unikke personer - uanset om deres deltagelse vedrører DU eller VEU.

Herkomst

I rapporten anvendes begreberne *den danske målgruppe* og *den udenlandske målgruppe* i analyserne af målgrupperne for danskundervisning på tværs af danskuddannelserne samt danskundervisning i VEU-regi. Målgrupperne kan både være personer, som benytter undervisningstilbud, og dem som ikke gør.

I rapporten anvendes *den udenlandske målgruppe* om personer, der første gang indvandrede til Danmark som 18-64-årige, og *den danske målgruppe* om danskere, efterkommere samt indvandrere, der er indvandret før 12-årsalderen, da de har haft hele eller en stor del af deres skolegang i Danmark og derfor forventes at kunne tale dansk. *Øvrig målgruppe* er personer uden for disse grupper, herved menes dem, der første gang indvandrede som 12-17-årige eller efter de fyldte 65 år.

Indvandrere, efterkommere og herkomst benyttes kun, hvis der refereres til data fra Danmarks Statistik eller til andre undersøgelser, som anvender disse begreber.

Sproglige målgrupper

I rapporten anvendes begreberne *personer med dansk som modersmål* og *personer med dansk som andetsprog* til at skelne mellem de målgrupper, som danskundervisningstilbuddene didaktisk og indholdsmæssigt er rettet mod.

Personer med dansk som modersmål omfatter individer, der har dansk som førstesprog. Modersmålet er det (eller de) sprog, der læres som det (eller de) første i barndommen, sædvanligvis i hjemmet.

Personer med dansk som andetsprog omfatter individer, der har et andet modersmål end dansk, og som har tilegnet sig dansk på et senere tidspunkt i livet. Begrebet andetsprog benyttes til at referere til sprog, der læres efter tilegnelsen af førstesproget, og som tales i det omkringliggende samfund. Andetsproget læres oftest både gennem undervisning og i dagligdagen i de sociale sammenhænge, som den enkelte indgår i.

Begrebet *tosprogede* benyttes kun i forbindelse med reference til AMU-loven/vejledningen.

1.5.2 Forkortelser

Betegnelserne angives fuldt ud ved første omtale i kapitlerne, herefter anvendes forkortelsen.

Forkortelser for opholdsgrundlag

I rapporten differentieres mellem:

- I-kursister: Integrationskursister, som er flygtninge og familiesammenførte omfattet af et program under integrationsloven.
- I1-kursister: Integrationskursister, som er omfattet af et program under integrationsloven, og modtager mindstesats i kontanthjælpssystemet.
- I2-kursister: Integrationskursister, som er omfattet af et program under integrationsloven, og ikke modtager mindstesats i kontanthjælpssystemet.

- S-kursister: Selvforsørgende kursister, som er udenlandske arbejdstagere og studerende m.fl.
- A-kursister: Kursister henvist efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.
- Ø-kursister: Øvrige kursister, herunder selvbetalere og kursister med uoplyst henvisningskategori.

Forkortelser for uddannelsestilbuddene:

- Danskuddannelse 1 (DU1)
- Danskuddannelse 2 (DU2)
- Danskuddannelse 3 (DU3)
- Forberedende voksenundervisning (FVU)
- Almen voksenuddannelse (avu)
- Forberedende grunduddannelse (FGU)
- Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU)
- Erhvervsuddannelser (eud)
- Højere forberedelseseksamen (hf)
- Gymnasial enkeltfagsundervisning (hf-e)
- Gymnasialt indslusningsforløb (GIF)
- Grundforløb plus (GF+)
- Adgangskursus til erhvervsuddannelser (adk. til eud)

Forkortelser for ministerier og styrelser:

- Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM)
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (UIM)
- Finansministeriet (FM)
- Beskæftigelsesministeriet (BM)
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (UFM)
- Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK)
- Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI)

Andre forkortelser

- Voksen- og efteruddannelse (VEU)
- Indtægtsdækket virksomhed (IDV)
- National Qualification Framework (NQF)
- Common European Framework of Reference for Languages (CEFR)
- Den europæiske kvalifikationsramme (EQF)
- Voksenuddannelsescenter (VUC)
- Driftsoverenskomstpart (DOP)

2. Nuværende danskundervisningstilbud for voksne

Dette kapitel beskriver de nuværende danskundervisningstilbud på tværs af Udlændinge- og Integrationsministeriets (UIM) (danskuddannelserne) og Børne- og Undervisningsministeriets (BUVM) (voksen- og efteruddannelsesområdet (VEU)), herunder tilbuddenes formål, organisering, vigtigste nøgletal samt en vurdering af de nuværende tilbud set i forhold til gruppen af voksne udlændinges behov og muligheder for at deltage i tilbud om dansksproglig opkvalificering. Indledningsvist beskrives forskelle mellem faget 'dansk' og faget 'dansk som andetsprog'. Afslutningsvist gives der et kort overblik over de forskellige referencerammer, som danskundervisningstilbuddenes sproglige og faglige niveauer vurderes ud fra.

Undervisningstilbuddene på VEU-området indeholder andre fag end dansk, men i dette kapitel fokuseres udelukkende på 'dansk' og 'dansk som andetsprog', jf. arbejdsgruppens opdrag.

2.1 Forskel på faget 'dansk som andetsprog' og danskfaget

Formålet med dette afsnit er at give en forståelse af de centrale forskelle mellem dansk som andetsprogstilbuddene for voksne udlændinge og almene dansktilbud. Afsnittet vil beskrive henholdsvis faget dansk som andetsprog og danskfaget.

Forskellene mellem faget dansk som andetsprog og danskfaget ligger både i målgruppen, didaktikken og pædagogikken, det faglige fokus samt lærerkvalifikationer. Overordnet set er danskfaget målrettet personer, der allerede behersker det danske sprog, mens dansk som andetsprog er målrettet personer, der ikke har dansk som modersmål, og som derfor har brug for at tilegne sig det danske sprog. Såvel faget dansk som andetsprog og danskfaget sigter mod at styrke kursisternes kommunikative kompetencer, ligesom begge fag har fokus på, at kursisterne opnår færdigheder i at udtrykke sig mundtligt og skriftligt i situationstilpassede sammenhænge.

Der findes ikke forskning, som samlet set har beskrevet fagenes forskelle. Derfor er de færdigheder og mål, som bliver behandlet i dette afsnit, formentlig ikke udtømmende.

Faget dansk som andetsprog er målrettet personer, der ikke har dansk som modersmål, og som derfor har brug for at tilegne sig det danske sprog. Undervisningen bygger på andetsprogspædagogiske metoder og didaktik, og centralt i faget står sprogtilegnelse (herunder lingvistisk kompetence, tekstkompetence og sociopragmatisk kompetence). I undervisningen i dansk som andetsprog vil der desuden være fokus på, at kursisten tilegner sig interkulturelle kompetencer og viden om danske kulturelle normer. Faget forudsætter ikke forhåndsviden om det danske

sprog, og undervisning i faget kan, alt efter kursisternes sproglige niveau og forudsætninger, tilrettelægges fra begynderniveau og op til et avanceret sprogligt niveau. Endelig kan faget anvendes som støttefag til andre fag.

Formålet med faget dansk som andetsprog er, at kursisten udvikler et flydende, funktionelt sprog, som kan bruges i praksis, det være sig tilknytning til arbejdsmarkedet, samfundsdeltagelse og som afsæt til videre uddannelse. Undervisere i faget skal have en uddannelse inden for dansk som andetsprog.

Danskfaget er, som udgangspunkt, målrettet personer, der har dansk som modersmål. Målgruppen kan være personer, som mangler formelle kvalifikationer for at kunne fortsætte i uddannelse, opkvalificere sig, eller som har et ønske om at styrke de danskfaglige kompetencer. Det indholdsmæssige fokus er, udover førnævnte kommunikativ kompetence, også på tekstkompetence. Det vil f.eks. sige: Analyse- og fortolkningskompetencer, litterær kompetence og mediekompetence. I danskfaget indgår desuden også generelle dannelsesmål, som er beskrevet i tilbuddenes formålsbeskrivelser, ligesom der kan være tværfaglige formål. Undervisere i faget skal have kvalifikationer i at undervise i danskfaget.

De danskundervisningstilbud, der hører under UIM's og BUVM's ressort og behandles i denne rapport, anvendes alle af voksne udlændinge, men adskiller sig indbyrdes i indhold og tilrettelæggelse. I danskuddannelserne (DU1, DU2 og DU3) udbydes dansk som andetsprog fra begynderniveau og op til et avanceret sprogligt niveau. Dansk som andetsprog i øvrige tilbud (almen voksenuddannelse (avu), forberedende grunduddannelse (FGU), gymnasial enkeltfagsundervisning (hf-e)) er organiseret som en kombination af faget dansk som andetsprog og det ordinære danskfag (forberedende voksenundervisning start (FVU-start) dog undtaget) og forudsætter, at deltagerne allerede har tilegnet sig et vist dansksprogligt niveau. Det dobbelte fokus i (de fleste af) tilbuddene i dansk som andetsprog under BUVM's ressort skal ses i lyset af, at dansk som andetsprog i disse uddannelseskontekster er forpligtet til at ækvivalere med danskfaget og således fungerer som et kompetencegivende alternativ på lige fod med det danskfag, der er målrettet modersmålstalende. Under BUVM's ressort er der også tilbud i danskfaget (avu, FVU, FGU, HF-e), hvor undervisningens indhold og tilrettelæggelse ikke specifikt er målrettet udlændinge.

Faktaboks 1: Begrebsafklaring

- *Tekstkompetence* er evnen til, ud fra en given kontekst, at forstå og skabe meningsfulde og sammenhængende tekster i forskellige genrer herunder bevidsthed om modtager.
- *Lingvistisk kompetence* er sprogets grundbestanddele, som er en forudsætning for vellykket kommunikation. Lingvistisk kompetence er syntaks (grammatik på sætningsniveau), morfologi (grammatik på ordniveau), ordforråd og fonologi (lydsystemet i sproget).
- *Sociopragmatisk kompetence* indebærer evnen til at vurdere, hvad der er passende at sige i en given situation samt at forstå og tilpasse sprogbruget efter relationer og magtbalance.
- *Interkulturel kompetence* omhandler at forstå, kommunikere og interagere hensigtsmæssigt på tværs af kulturer. Det vil sige at kunne samarbejde og kommu-

2.2 Danskuddannelse til nytilkomne voksne udlændinge

Formål

Danskuddannelserne (DU) er et undervisningstilbud i dansk som andetsprog, som skal give voksne udlændinge nødvendige dansksproglige kompetencer og viden om kultur- og samfundsforhold i Danmark samt forudsætninger for at klare sig i job, uddannelse og som borgere i Danmark. Danskuddannelserne omfatter Danskuddannelse 1 (DU1), Danskuddannelse 2 (DU2) og Danskuddannelse 3 (DU3) og gives efter reglerne i danskuddannelsesloven på UIM's område.

Målgruppe

Målgruppen for DU er alle nytilkomne voksne udlændinge og omfatter både flygtninge, familiesammenførte og indvandrere samt arbejdstagere og studerende fra både EU-lande og tredjelande. Målgruppen, som tilbydes DU, har ret til at deltage i DU i op til fem år fra det tidspunkt, hvor den pågældende er blevet henvist til DU.

Målgruppen kan overordnet opdeles i to kategorier: *I-kursister* (integrationskursister), som er flygtninge og familiesammenførte m.fl. og *S-kursister* (selvforsørgerkursister), som er udenlandske arbejdstagere, EU-borgere, studerende m.fl. og ægtefæller til disse. Det er frivilligt for S-kursister at deltage i DU. I-kursister, der er omfattet af et introduktionsprogram og modtager mindstesats i kontanthjælpssystemet, har pligt til at deltage i DU som en del af arbejdspligten. I-kursister som finder ordinært arbejde og bliver selvforsørgende har ret, men ikke pligt til at fortsætte DU.

I 2023 deltog ca. 62.200 personer i tilbud om DU. Hovedparten af kursistgrundlaget består af borgere i beskæftigelse. S-kursister udgør 61 pct. af den samlede kursistandel på DU, og I-kursister udgør 35 pct. (se faktaark 1).

Deltagerøkonomi

Som udgangspunkt har alle i målgruppen ret til gratis DU i de første fem år efter ankomst til Danmark (femårsreglen). S-kursister skal betale et depositum på 2.000 kr. forud for påbegyndelse af undervisningen på et modul. Depositummet tilbagebetales, hvis kursisten består modultesten mellem modulerne eller den afsluttende danskprøve inden for en fastsat tidsfrist. Sammenlagt er der inden for tidsfristerne mulighed for 3 år og 9 måneders DU uden fortabelse af depositummet. Den enkelte S-kursist skal selv indbetale sit depositum, og der er ikke mulighed for direkte betaling af depositummet fra kursistens arbejdsgiver. Kommunen har i visse tilfælde pligt til at forlænge uddannelsesperioden, hvis udlændingen har været afskåret fra at deltage i DU som følge af f.eks. sygdom (se faktaark 1).

I tilfælde hvor arbejdstagere deltager i DU og får undervisning i arbejdstiden, kan arbejdspladsen søge om løngodtgørelse for de timer, undervisningen varer via statens voksenuddannelsesstøtte (SVU). Det forudsætter, at medarbejderne er fyldt 25 år og har haft arbejde i minimum 26 uger.

Indhold og organisering

DU tilrettelægges fleksibelt således, at det også er muligt at følge undervisningen uden for normal arbejdstid og gennem onlineforløb. Danskundervisningen kan også tilbydes på arbejdspladsen, hvis der kan samles deltagere nok til at oprette et hold på arbejdspladsen (virksomhedsforlagt danskundervisning).

DU er tilpasset målgruppens forskellige læringsforudsætninger og mål med undervisningen og dækker undervisning i dansk som andetsprog fra begynderniveau til et avanceret sprogligt niveau. For at tilgodese den brede målgruppes forskellige læringsforudsætninger og undervisningsbehov er DU opdelt i tre forskellige og adskilte danskuddannelser, som hver er opdelt i moduler (se faktaark 1). DU indeholder hovedsageligt sprogundervisning i dansk som andetsprog og herudover også undervisning i kultur og arbejdsmarkeds- og samfundsforhold i Danmark. Målet med undervisningen er, at kursisterne udvikler et flydende, funktionelt sprog, som kan bruges i praksis, og undervisningen tilrettelægges på alle moduler med et beskæftigelsesrettet fokus. Undervisningen skal tilrettelægges, så kursisten kan gennemføre uddannelsen på tre år.

DU1 er for kursister med ingen eller kort skolebaggrund, der ikke kan læse og skrive på deres modersmål samt for dem, der ikke kan det latinske alfabet og skriftsystem. Særligt de ikke skolelevante kursister på *DU1* må forventes at have en langsom indlæring af dansk som andetsprog. Uddannelsen er opdelt i fem moduler, som er tilpasset deltagelse fra begynderniveau og op til et mundtligt sprogligt niveau svarende til basissprogbruger (CEFR A2+). Som led i etablering af arbejdspligten er *DU1* blevet omlagt, således at det tidligere 6. modul ikke længere indgår. Det betyder, at *DU1* indeholder 5 moduler. Denne omlægning blev begrundet i, at mange kursister havde vanskeligt ved at bestå slutniveauet, der således blev sænket, og i økonomi (se mere i afsnit 4.1.1).

DU2 er for kursister, der har en kort skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet og må forventes at have en forholdsvis langsom indlæring af dansk som andetsprog. Uddannelsen er opdelt i seks moduler, som er tilpasset deltagelse fra begynderniveau og op til et sprogligt niveau svarende til selvstændig sprogbruger (CEFR B1).

DU3 er for kursister, der har en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund og må forventes at tilegne sig dansk forholdsvis hurtigt. Uddannelsen er opdelt i fem moduler, som er tilpasset deltagelse fra begynderniveau og op til et sprogligt niveau svarende til selvstændig sprogbruger på højere niveau (CEFR B2). Der er også et sjette modul, der er målrettet kursister, der planlægger at studere på en videregående uddannelse på dansk i Danmark svarende til avanceret sprogbruger (CEFR C1).

Udlændinge visiteres på et sprogcenter, som foretager en pædagogisk vurdering af kursistens generelle og sproglige forudsætninger for at deltage i DU samt mål med uddannelsen og på den baggrund indplacerer kursisten på en DU og et modul. En kursist kan ikke selv vælge at følge en anden DU end den, vedkommende er indplaceret på. Skift af DU kan komme på tale, hvis f.eks. indlæringshastighed eller dansksproglig udvikling taler for det efter en periode med undervisning.

I 2023 fulgte 8 pct. undervisningen på *DU1*, 46 pct. på *DU2* og 46 pct. på *DU3*. I gennemsnit blev kursister på *DU1* tilbudt flere undervisningslektioner end kursister på *DU2* og *DU3* (se Det Nationale Integrationsbarometer, 2023).

De tre danskuddannelser består af moduler, som afsluttes med en modultest. Oprykning til et nyt modul kræver, at modultesten på det foregående modul er bestået.

DU1 og DU2 afsluttes med hhv. Prøve i Dansk 1 (PD1) og Prøve i Dansk 2 (PD2). DU3 kan enten afsluttes med Prøve i Dansk 3 (PD3) efter modul 5 eller Studieprøven efter modul 6. Når kursisten har afsluttet DU med en afsluttende danskprøve, har udlændingen ikke ret til mere DU.

Organisatorisk forankring

Kommunerne skal tilbyde DU til voksne udlændinge inden for rammerne af danskuddannelsesloven og føre løbende tilsyn med sprogcentre. Kommunerne kan udbyde undervisningen på et kommunalt sprogcenter eller indgå aftale med et privat sprogcenter eller et andet offentligt godkendt uddannelsessted. I 2023 var der registreret 52 aktive udbydere af DU, hvoraf ca. halvdelen var kommunale.

Styrkerne ved danskuddannelserne

Styrken ved DU er, at det er et lokalt forankret tilbud tæt på målgruppen, som dækker fra begynderniveau til et avanceret sprogligt niveau, og med en høj grad af fleksibilitet i forhold til målgruppens behov for fleksible undervisningstidspunkter (ofte aften og weekendundervisning) samt indhold og tilrettelæggelse (f.eks. virksomhedsforlagt undervisning og onlineundervisning). Der er tydelige faglige mål med DU og kvalitetssikring gennem nationale test og prøver på både DU1, DU2 og DU3.

2.3 Integrationsgrunduddannelsen

Integrationsgrunduddannelsen (igu) er et toårigt ordinært ansættelsesforhold, der kombinerer ansættelse i en virksomhed med relevant opkvalificering. Igu er målrettet flygtninge og familiesammenførte i alderen 18-49 år, som har haft ophold i Danmark i mindre end 20 år. Hensigten er at give deltagerne relevant arbejds erfaring samt de nødvendige kvalifikationer, der kan danne grundlag for en varig og fast tilknytning til det danske arbejdsmarked.

Herudover har igu-forløbet til formål at styrke den igu-ansattes sproglige færdigheder samt faglige kvalifikationer og kompetencer via opkvalificering.

Uddannelsesplanen i igu-forløb kan sammensættes af DU, AMU, avu, FVU, OBU, FGU og hf-e.

Igu holdes grundlæggende uden for den tværministerielle arbejdsgruppes forslag. Dette betyder, at borgere, som deltager i et igu-forløb, fortsat vil have adgang til fremtidige danskundervisningstilbud, som en del af opkvalificeringen i igu-forløbet.

2.4 Ungdoms-, voksen- og efteruddannelsessystemet

Uddannelsessystemet for voksen- og efteruddannelse er et parallelt uddannelsessystem til det ordinære uddannelsessystem, der gør det muligt at uddanne og dygtiggøre sig gennem hele

livet. Uddannelserne i voksen- og efteruddannelsessystemet svarer til uddannelsesniveauerne i det ordinære uddannelsessystem, men er målrettet voksne, der er fyldt 18 år.

Det ordinære uddannelsessystem består foruden de videregående uddannelser af de erhvervsfaglige og gymnasiale uddannelse samt FGU.

VEU-systemet omfatter uddannelse på alle niveauer og inden for en række forskellige fagområder. Der skelnes overordnet mellem to typer af offentligt finansieret VEU på BUVM's område:

- Almen VEU, FVU, avu, ordblindeundervisning for voksne (OBU) samt hf-e (der erstattes med gymnasiale enkeltfag, når det nye institutionslandskab, som følge af epx-aftalen, træder i kraft).
- Erhvervsrettet VEU, AMU og åben uddannelse/eud-enkeltfag.

Derudover kan de regulerede selvejende institutioner og deres driftsoverenskomstparter udbyde virksomhedsspecifikke forløb tilpasset den enkelte virksomheds behov for sproglering. Dette kan ske som indtægtsdækket virksomhed (IDV).

Inden for både det ordinære system og VEU-systemet udbydes fag i dansk som andetsprog, hvilket uddybes i de kommende afsnit.

2.5 Forberedende voksenundervisning

Formål

Forberedende voksenundervisning (FVU) er et gratis undervisningstilbud, som skal give voksne over 25 år mulighed for at forbedre og supplere deres grundlæggende færdigheder i dansk, matematik, digitale færdigheder og engelsk. Se undtagelser for alderskrav i faktaark 2.

Målgruppe

FVU-dansk blev indført i 2000 som en reaktion på datidens store læseundersøgelser, der viste, at store dele af den voksne befolkning manglede basale færdigheder inden for bl.a. læsning (og matematik). I 2017 blev fagrækken udvidet med FVU-start, der er et tilbud til voksne med dansk som andetsprog, der har behov for at blive bedre til at tale, læse og skrive dansk for at kunne deltage i de øvrige FVU-fag eller arbejdsmarkedsuddannelserne (AMU).

Over perioden 2010-2023 er antallet af kursUSDeltagelser på FVU-dansk faldet for den danske målgruppe, mens antallet af kursUSDeltagelser er steget for den udenlandske målgruppe. FVU-dansk har udviklet sig således, at tilbuddet i dag helt overvejende benyttes af personer med andet modersmål end dansk. Se analysepapir 2 og 4 for yderligere data om udvikling i kursUSDeltagelser på FVU.

Deltagerøkonomi

Tilbuddet er gratis for deltageren. Deltagere kan søge om Statens Voksenuddannelsesstøtte (SVU), hvis vedkommende opfylder betingelserne herfor (se faktaark 25).

Indhold og organisering

FVU-start er et tilbud til voksne med dansk som andetsprog, der har behov for at styrke deres dansksproglige færdigheder forud for deltagelse i øvrige FVU-fag eller AMU. Tilbuddet fokuserer på at udvikle mundtlige kommunikative færdigheder, herunder ordkendskab og ordforråd, samt styrke deltagerens læse- og skrivefærdigheder. Undervisningen har et omfang af mindst 30 og højst 60 timer.

FVU-dansk har til formål at sikre deltagernes mulighed for at afklare, forbedre og supplere deres funktionelle færdigheder i læsning, stavning og skriftlig fremstilling. Undervisningen er praksisorienteret og retter sig mod de skriftsproglige færdigheder, der kræves i job, efteruddannelse og borgernes hverdag.

FVU-dansk er ikke sprogundervisning i dansk som andetsprog. Hvis en person med andet modersmål end dansk skal være i målgruppen for FVU, kræver det, at personen har tilstrækkelige danskundskaber til at kunne drage nytte af undervisningen samtidig med, at den pågældende har behov for at få styrket sine grundlæggende færdigheder i læsning og skrivning. FVU-dansk er trindelt, og det fjerde og øverste trin svarer færdighedsmæssigt til folkeskolens 9. klasse (G-niveau). Undervisningens enkelte trin kan afsluttes med standpunktsbedømmelse eller prøve.

Organisatorisk forankring

Landets voksenuddannelsescentre (VUC) har i dag ret og pligt til at udbyde FVU. Et VUC's udbudsgodkendelse vedrører et bestemt geografisk dækningsområde bestående af en eller flere kommuner, og det er VUC's ansvar at sikre en tilstrækkelig forsyning af FVU i sit dækningsområde. Det er samtidig lovfastsat, at VUC skal indgå driftsoverenskomstaftaler med andre uddannelsesinstitutioner (sprogcentre, oplysningsforbund, specialskoler mv.) med henblik på at sikre den fornødne geografiske dækning samt variation i tilbuddet.

I 2030 ændres organiseringen som følge af *Udmøntning af epx-aftalen: 1. delaftale om etablering af et nyt uddannelses- og institutionslandskab på ungdoms- og voksenuddannelsesområdet*. Som udgangspunkt placeres udbuddet af FVU og avu på erhvervsskoler med udbud af AMU. Erhvervsskolerne skal indgå driftsoverenskomster om FVU. Oplysningsforbund omfattet af folkeoplysningsloven har ret til at få en driftsoverenskomst og blive driftsoverenskomstpart (DOP), hvis de lever op til visse krav. Øvrige institutioner, herunder sprogcentre, har ikke en ret, men kan godkendes af erhvervsskolen som led i at sikre geografisk dækning eller nå særlige målgrupper.

Styrkerne ved FVU

Styrken ved det nuværende FVU-tilbud er, at det er fleksibelt og let tilgængeligt. Det udbydes tæt på borgerne med fleksible undervisningstidspunkter og tilrettelæggelsesformer og er gratis for deltagerne. Det betyder bl.a., at udenlandske deltagere ikke påvirkes af en femårsregel. Undervisningen kan tilrettelægges virksomhedsforlagt og virksomhedsrettet. Der er ikke krav om prøvedeltagelse, hvilket kan bidrage til at gøre undervisningstilbuddet mere attraktivt, særligt for deltagere, der tidligere har haft negative skoleerfaringer.

2.6 Almen voksenuddannelse

Formål

Almen voksenuddannelse (avu) er et undervisningstilbud rettet mod voksne over 25 år med det formål at styrke deres muligheder for videre uddannelse og fremme deres interesse for at uddanne sig. Samtidig skal avu bidrage til at løfte det generelle uddannelsesniveau i befolkningen og imødekomme virksomhedernes behov for flere velkvalificerede medarbejdere. Se undtagelser for alderskrav i faktaark 3.

Målgruppe

I dag er målgruppen for avu voksne med kort skolegang og voksne andetsprogede uden tilstrækkelige danskkundskaber. Antallet af kursusdeltagelser på avu-dansk er siden 2016 faldet markant for den danske målgruppe. I dag anvendes avu (alle fag) overvejende af kursister fra den udenlandske målgruppe, og aktiviteten er markant højere på avu-dansk som andetsprog end på avu-dansk. Se analysepapir 3 og 4 for yderligere data om udvikling i kursusdeltagelser på avu.

Deltagerøkonomi

Der er deltagerbetaling for alle avu-fag. Kernefag som dansk og dansk som andetsprog koster pr. 1. august 2025 150 kr. pr. fag for kursister, som ikke har en videregående uddannelse. Kursister, der har en videregående uddannelse, skal betale fuld deltagerbetaling. Prisen afhænger af uddannelsesstiden og varierer mellem cirka 4.800 kr. og 20.100 kr. Ifølge *Aftale om en ny erhvervs- og professionsrettet gymnasieuddannelse* afskaffes deltagerbetaling fra 2030 på avu for personer, som højest har gennemført en uddannelse på ungdomsuddannelsesniveau.

Indhold

Der undervises på 9.-10. klasse niveau (basis- til D-niveau) i fag som dansk, dansk som andetsprog og andre fag. Undervisning på niveau G og D afsluttes med prøve. Fagene ækvivalerer med folkeskolens fag på tilsvarende niveauer.

Avu-dansk er målrettet kursister med dansk som modersmål. Undervisningen kombinerer arbejdet med det talte sprog (lytte og tale) og det skrevne sprog (læse og skrive). Formålet med faget er at udvikle kursistens sproglige bevidsthed og evne til at anvende sproget nuanceret og målrettet i både hverdag, uddannelse og arbejdsliv. Der arbejdes med forskellige teksttyper og sproglige udtryksformer, og undervisningen sigter mod at styrke kursistens muligheder for at forstå, analysere og anvende sprog i både personlige, kulturelle og samfundsmæssige sammenhænge.

Avu-dansk som andetsprog er et tilbud til voksne med dansk som andetsprog, der har behov for at styrke både deres sproglige forudsætninger og deres danskfaglige kompetencer. Faget er et dobbeltfag, hvor danskfaglighed og dansksproglige færdigheder vægtes lige højt. Faget har til formål at styrke kursistens kommunikative, sproglige og interkulturelle kompetencer. Undervisningen integrerer de fire kommunikative færdigheder (lytte, tale, læse og skrive). Der lægges særlig vægt på sprogtræning, ordforrådsopbygning og tekstforståelse med det formål at understøtte kursistens muligheder for aktiv deltagelse i det danske samfund. Faget ækvivalerer med faget avu-dansk. I faktaark 3 beskrives fagenes formål, indhold og prøveform nærmere.

Organisatorisk forankring

Avu udbydes i dag af landets VUC'er, som har ret og pligt til at udbyde avu i deres geografiske dækningsområde, så der sikres en passende geografisk placering af udbuddet og et tilstrækkeligt og varieret tilbud til alle. Fra 2030 ændres organiseringen, jf. forklaring i afsnit 2.5. De erhvervsskoler, der efter 2030 udbyder almene voksenuddannelser, vil have samme ret og pligt i forhold til udbud af avu, som VUC har i dag.

Styrkerne ved avu

Styrken ved avu for kursister, som deltager i dansk som andetsprog, er, at de kan opnå formel uddannelse samtidig med, at de udvikler deres danskfaglige og dansksproglige kompetencer. Desuden er undervisningen alment dannende og giver mulighed for at få kendskab til de arbejds- og undervisningsformer og kulturelle koder, som gør sig gældende i det danske uddannelsessystem. Kursisterne bliver en del af et dansk studiemiljø, hvor de får mulighed for at bruge det tilegnede danske sprog. Derudover har kursisterne mulighed for at uddanne sig på fuldtid, herunder blive SU-berettigede, hvis de også læser andre fag.

2.7 Forberedende grunduddannelse

Formål og målgruppe

Forberedende grunduddannelse (FGU) blev oprettet i 2019 og henvender sig til unge under 25 år, som ikke har gennemført en ungdomsuddannelse og som har behov for viden, kundskaber, færdigheder, afklaring og motivation til at gennemføre en ungdomsuddannelse eller alternativt opnå ufaglært beskæftigelse. Optagelse på FGU kræver en målgruppevurdering, som foretages af den kommunale ungeindsats. Der er en særlig mulighed for at optage personer, der alene har behov for at forbedre deres niveau i dansk eller matematik eller begge fag for at opfylde adgangskrav til en erhvervsuddannelse.

FGU er i udgangspunktet en fuldtidsuddannelse, og det betyder, at eleverne ikke kan nøjes med at deltage i danskundervisning, men også skal deltage i de øvrige fag, som knytter sig til uddannelsen.

FGU-institutioner udbyder som en del af uddannelsesbuddet både faget dansk og dansk som andetsprog, som kan afsluttes på G-, E- eller D-niveau. Både dansk og dansk som andetsprog på FGU modsvarer avu-undervisningen for voksne fra 25 år samt adgangskursus til erhvervsuddannelser. Deltagelse i FGU-dansk som andetsprog kræver visse dansksproglige forudsætninger. Se faktaark 4 for yderligere om FGU-dansk som andetsprog.

Deltagerøkonomi

Uddannelsen er gratis for eleverne, som også modtager skoleydelse.

Styrkerne ved FGU

Styrken ved FGU for elever med dansk som andetsprog er, at de går i skole sammen med danske unge. Det er en fuldtidsuddannelse, hvor meget af undervisningen foregår på værksteder, hvil-

ket betyder, at eleverne bruger deres danske sprog aktivt og kan koble sproget med den praktiske undervisning. Desuden er lærernormeringen højere på FGU, end den er på mange andre uddannelsestilbud og samtidig tilrettelægges undervisningen ud fra individuelle elevplaner.

2.8 Arbejdsmarkedsuddannelser

Formål og mål

Arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) er korte erhvervsrettede kurser, der er målrettet specifikke brancher og jobfunktioner og kan vare fra 1 dag til flere uger, dog typisk 5-10 dage. AMU er således altid vinklet mod arbejdsmarkedet. AMU er primært målrettet faglærte og ufaglærte personer og således ikke personer med videregående uddannelser. AMU udbydes af AMU-centre, erhvervsskoler, social- og sundhedsskoler, landbrugsskoler, enkelte professionshøjskoler, og nogle private udbydere.

Målgruppe

Alle arbejdsmarkedsuddannelser er kompetencegivende, og nogle af dem giver merit til erhvervsuddannelserne og kan dermed være byggesten i et vertikalt uddannelsesmæssigt sporskifte (fra ufaglært til faglært). AMU udvikles og godkendes i et tæt samarbejde mellem arbejdsmarkedets parter og BUVM. Dansk som andetsprog i AMU er målrettet deltagere, der har behov for supplerende danskundervisning for at få fuldt udbytte af fagspecifikke arbejdsmarkedsuddannelser, eller som har brug for at forbedre deres jobrettede danskundskaber. Til denne målgruppe er der tre særlige uddannelsestilbud. Det gælder: 1) dansk som andetsprog, 2) fagspecifikke kurser til tosprogede og 3) introducerende kurser til det danske arbejdsmarked. Derudover er der en række fagspecifikke kurser, som er særligt udviklet til flygtninge og indvandrere (F/I-kurser). Se faktaark 8 for yderligere om tilbud til tosprogede i AMU.

Deltagerøkonomi

Der er deltagerbetaling på de fleste AMU-uddannelser, nogle er dog undtaget, herunder dansk som andetsprog, hvis det tages i sammenhæng med et fagrettet kursus. Der kan søges VEU-godtgørelse til at dække tab af arbejdsindtægt, hvis en række betingelser er opfyldt, herunder at kursisten ikke har en videregående uddannelse, som har været brugt inden for de seneste 5 år. Godtgørelsen kan både gå til medarbejderen eller virksomheden, hvis der betales løn under uddannelsen.

Indhold og organisering

Der er fire kurser i dansk som andetsprog i AMU: basis, alment, udvidet og fagunderstøttet. Sidstnævnte kan dog kun udbydes, hvis den indgår i en kombination med en fagspecifik arbejdsmarkedsuddannelse. De tre førstnævnte kurser har en varighed på 40 dage og det fagspecifikke 10 dage.

Undervisningen i dansk som andetsprog i AMU er erhvervsrettet og tager udgangspunkt i konkrete fagområder. Der arbejdes med det sprog, deltagerne har brug for i forhold til faglig undervisning og arbejdsopgaver, herunder fagsprog, samtaler med kolleger og læsning af instruktioner. Kurserne tilpasses deltagernes forskellige sproglige forudsætninger, hvilket betyder, at både indhold og slutniveauer kan variere. Derfor fastsættes der ikke et fast slutniveau for deltagere.

Organisatorisk forankring

AMU udbydes af AMU-centre, erhvervsskoler, social- og sundhedsskoler, landbrugsskoler, enkelte professionshøjskoler, og nogle private udbydere. BUVM godkender uddannelsesinstitutioner til at udbyde AMU gennem udbudsrunder. Institutionerne godkendes til at udbyde en eller flere fælleskompetencebeskrivelser (FKB'er).

Styrken ved AMU-dansk som andetsprog

Styrken ved AMU-dansk som andetsprog er, at det er brancherettet, og det har dermed et konkret anvendelsessigte, hvilket kan øge motivationen hos kursisten. Indholdet kan tilpasses den enkeltes behov og forudsætninger, og det er ikke bundet af specifikke slutmål. Derudover kan der søges VEU-godtgørelse, som betyder, at kursisten kan tage kurset, som en del af sin arbejdstid.

2.9 Forberedende tilbud på erhvervsskoler

I tilknytning til erhvervsuddannelserne er der tre tilbud, som kan tilrettelægges til personer med dansk som andetsprog. Det gælder valgfaget erhvervsrettet andetsprogsdansk, og to forberedende tilbud; adgangskurser til erhvervsuddannelser og grundforløb plus. Disse beskrives nedenfor.

2.9.1 Erhvervsrettet andetsprogsdansk

Erhvervsrettet andetsprogsdansk er et færdigheds-, viden- og kulturfag, som kan udbydes på D-, E- og F-niveau på erhvervsuddannelserne. Faget ækvivalerer ikke med faget dansk og kan derfor ikke erstatte det obligatoriske danskfag på erhvervsuddannelserne. Faget er i stedet et valgfag på grundforløbene, som kan fungere som et støttefag til at gennemføre danskfaget og øvrige fag og har en samlet varighed på 52 timer. Formålet med faget er at styrke elevens kommunikative, sproglige og kulturelle kompetencer, så eleven kan læse, skrive, tale, lytte til og forstå dansk i sammenhænge, der vedrører uddannelse, arbejde, erhvervsliv og samfund. Faget er ifølge Styrelsen for Undervisning og Kvalitets (STUK) erfaringer ikke særlig udbredt i praksis. Der er ikke registreringspligt for valgfag i de centrale systemer, hvilket gør det vanskeligt at dokumentere brugen, herunder heraf på tværs af uddannelser, skoler og elevgrupper.

2.9.2 Adgangskurser til erhvervsuddannelser

Adgangskurser til erhvervsuddannelser blev indført som et led i reformen 'Fra folkeskole til faglært – Erhvervsuddannelser til fremtiden' i 2018. Voksne ansøgere til erhvervsuddannelserne, som ikke opfylder adgangskravene til erhvervsuddannelser på 02 i dansk og matematik, kunne før reformen kun opkvalificere sig i de to fag på VUC. Indførelsen af adgangskurset havde til formål at give enklere og mere sammenhængende uddannelsesforløb for ansøgere, som ønsker optag på en erhvervsuddannelse, men som ikke lever op til adgangskravene.

Der udbydes adgangskurser i dansk, dansk som andetsprog og matematik for voksne over 25 år (se særlige undtagelser for unge under 25 år i faktaark 5). Dansk og dansk som andet sprog er ækvivalerende (G-niveau) og er desuden ækvivalerede med FGU-dansk og avu-dansk/dansk som andetsprog (G-niveau). Dog har undervisningen på adgangskurset et stærkere fokus på fagenes anvendelse i praksis. Skolen kan tilrettelægge op til 1/3 af undervisningstiden med praktiske aktiviteter.

For at blive optaget på adgangskurset må ansøger ikke have opfyldt adgangskravene om 02 i dansk og matematik, ej heller hvad der svarer hertil fra hjemlandet. Desuden må ansøger ikke have en uddannelsesaftale med en arbejdsgiver, som i udgangspunktet giver direkte adgang til optag på en erhvervsuddannelse. Ved ansøgningen vil en ansøger, som ikke opfylder adgangskravene, først blive stillet en centralt stillet prøve. På baggrund af resultatet af denne og en samtale med ansøgeren, skal erhvervsskolen vurdere, at personen ikke kan gennemføre en erhvervsuddannelse uden adgangskurset, for at ansøgeren kan optages på kurset.

Kurset udbydes i meget begrænset omfang.

Læs mere om adgangskurser til erhvervsuddannelserne i faktaark 5.

2.9.3 *Grundforløb plus (GF+)*

GF+ har været muligt for erhvervsskolerne at udbyde siden januar 2020. Det er et 10 ugers forløb, der ligger umiddelbart forud for start på grundforløbets anden del (GF2). Forløbet er for unge og voksne, der er uafklarede eller har behov for at få opkvalificeret deres generelle almene og erhvervsfaglige kompetencer. Dette med henblik på at styrke deres forudsætninger for senere at kunne opfylde overgangskravene til hovedforløbet på en erhvervsuddannelse. Formålet med GF+ er at afklare eleverne og gøre dem parate til at vælge og gennemføre en erhvervsuddannelse.

GF+ tilrettelægges ud fra en fleksibel model, hvor skolerne har frihed til selv at sammensætte forløbene, dog skal erhvervsfag udgøre minimum 3,5 uge og kombinationsfag (som er en blanding af forskellige almene fag) minimum 2 uger. De resterende 4,5 uger kan fordeles mellem erhvervsfag og kombinationsfag.

Forløbet er ikke tilrettelagt særligt for personer med dansk som andetsprog. I forbindelse med *Aftale om markant styrkelse af erhvervsuddannelserne* af maj 2025 er det aftalt, at fastholde den nuværende model med minimumsvarigheder for kombinationsfag og erhvervsfag, men som noget nyt at indføre mulighed for, at skolerne i den resterende tid på GF+ kan udbyde op til fire ugers grundfag som f.eks. dansk eller erhvervsrettet andetsprogsdansk. Dette vil bl.a. kunne imødekomme et behov for at ansøgere med dansk som andetsprog kan tilbydes sprogundervisning. Læs mere om GF+ i faktaark 6.

2.10 Danskundervisningstilbud på gymnasialt niveau

2.10.1 Gymnasialt indslusningsforløb (GIF)

GIF er for flygtninge og indvandrere, som har et andet sprog end dansk som modersmål, og som ønsker at søge optagelse på en videregående uddannelse. Ansøger skal have mindst 12 års skolegang og ønske om at sidestille en udenlandsk gymnasial eksamen med en dansk gymnasial adgangsgivende eksamen gennem supplerende fagpakker. I dansk forudsættes i udgangspunktet Prøve i Dansk 3 eller avu-dansk/dansk som andetsprog på D-niveau. GIF består af en samlet fagpakke, og det er derfor ikke muligt alene at deltage i danskundervisning. Uddannelsen udbydes kun i Aalborg, Odense og Hvidovre og er normeret til ét år.

Der findes to forskellige fagpakker, som begge indeholder dansk som andetsprog på A-niveau. Faget kan ikke tages på lavere niveauer. Fagene er placeret på niveau 4 i den danske kvalifikationsramme for livslang læring.

2.10.2 Hf-enkeltfag

Dansk som andetsprog blev i 2020 permanentgjort som et fag i fagrækken på hf-enkeltfag og kan gennemføres på A-, B- og C-niveau. Faget på A-niveau svarer stort set til Dansk A GIF, men hvor Dansk A GIF er etårigt, tager Dansk som andetsprog på hf-e typisk to år.

Dansk som andetsprog A ækvivalerer med dansk A. Dansk som andetsprog C ækvivalerer dog ikke med dansk C og er derfor ikke adgangsgivende til uddannelser, der kræver dansk C. Baggrunden herfor er, at progressionen mellem de tre niveauer betyder, at dansk som andetsprog C i højere grad fokuserer på at arbejde med kursisternes sproglige udvikling end dansk C.

Institutionens leder afgør ud fra en vurdering af de faglige kvalifikationer og øvrige forudsætninger, om en ansøger kan optages, men der kræves i udgangspunktet, at ansøger har afsluttet 9. eller 10. klasse (G/E-niveau). Den enkelte kursist indplaceres på baggrund af en visitationstest på enten niveau A, B eller C.

Læs mere om gymnasialt indslusningsforløb (GIF) og hf-enkeltfag i faktaark 7.

2.11 Vurdering af sproglige og faglige niveauer

Eftersom danskundervisningstilbuddene har forskellige formål, vurderes tilbuddenes sproglige og faglige niveauer også på forskellige referencerammer (Se nærmere beskrivelse af niveauer i faktaark 9). Derfor kan det være svært direkte at sammenligne de sproglige og faglige niveauer i de forskellige tilbud.

Niveauerne for danskuddannelserne, herunder de enkelte moduler, vurderes på baggrund af Den Fælles Europæiske Referenceramme for Sprog (CEFR), som er udarbejdet af Europarådet og beskriver sprogfærdighedsniveauer for fremmed- og andetsprog. Den dækker alle sproglige niveauer fra begynderniveau til højt avanceret niveau og beskriver sproglige færdigheder inden for læsning, skrivning, lytning og mundtlig kommunikation. Referencerammen benyttes udelukkende inden for forskellige fremmed- og andetsprogsfag og benyttes også i fremmedsprogsfagene i grundskolen og på ungdomsuddannelserne. FVU, AMU og avu benytter ikke denne referenceramme i målene for undervisningen i dansk og dansk som andetsprog. Referencerammens sproglige niveauer bliver dog anvendt som retningsgivende ved optag på FVU, AMU og avu for at give en pejling af, hvad der kræves for at kunne blive optaget som kursist med dansk som andetsprog.

Grundskole- og ungdomsuddannelser i Danmark benytter skalaen A-G, hvor G svarer til grundskoleniveau og A til det højeste gymnasiale niveau. Alle almene fag fra grundskolens 9.-10. klasse til erhvervsuddannelserne og de gymnasiale uddannelser er inddelt efter disse niveauer. Følgende danskundervisningstilbud i relation til arbejdsgruppens område benytter denne skala: FVU, avu, FGU, adk. til eud, hf-e og GIF. DU er ikke indplaceret på denne skala.

En tredje referenceramme er den Danske Kvalifikationsramme for Livslang Læring, som omfatter alle kvalifikationsniveauer fra grundskoleniveau til videregående uddannelse. Kvalifikationsrammen giver et overblik over uddannelsesniveauerne i Danmark og viser hvilket niveau, offentligt godkendte uddannelsesbeviser og grader er indplaceret på i forhold til hinanden. Ud over grundskole, ungdomsuddannelser og videregående uddannelser indplaceres også arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) på den Danske Kvalifikationsramme. DU er på nuværende tidspunkt ikke indplaceret i denne referenceramme.

2.12 Sammenhæng mellem danskundervisning og udlændingeret

2.12.1 Danskprøver

På det udlændingeretlige område spiller de afsluttende danskprøver en central rolle, da de i flere sammenhænge anvendes som dokumentation for opfyldelse af sprogkravet. Det gælder i forbindelse med meddelelse af ægtefællesammenføring, permanent opholdstilladelse og dansk statsborgerskab (indfødsret). Visse prøver på BUVVM's område sidestilles i dag med de afsluttende prøver på danskuddannelsesområdet og kan således træde i stedet for en danskprøve i medfør af danskuddannelsesloven. Det gælder eksempelvis FVU-dansk trin 4 og alle prøver i dansk og dansk som andetsprog på G-niveau eller højere. På indfødsretsområdet er det i cirkulæreskrivelse om naturalisation reguleret hvilke prøver, der kan sidestilles med Prøve i Dansk 2 og 3.

2.12.2 Arbejdspflicht

Ifølge kommissoriet for arbejdsgruppen skal forslag holde sig inden for rammerne af *Aftale om en ny arbejdspflicht med klare krav til borgere i kontanthjælpssystemet som ikke opfylder optjeningsreglerne*. Aftalen er indgået mellem regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Danmarksdemokraterne og Dansk Folkeparti i oktober 2023.

Arbejdspigten omfatter borgere i kontanthjælpssystemet, som ikke opfylder kravene om ophold i riget i mindst 9 ud af de seneste 10 år (opholdskravet) og fuldtidsbeskæftigelse i mindst 2½ år ud af de seneste 10 år (beskæftigelseskravet). Arbejdspigten trådte i kraft den 1. januar 2025 for den første målgruppe bestående af personer, som på det tidspunkt modtog selvforsørgelses- og hjemrejseydelse eller overgangsydelse (nu mindstesatsen). Arbejdspigten trådte i kraft for alle kontanthjælpsmodtagere, der ikke opfylder opholds- og beskæftigelseskravet den 1. juli 2025, dvs. alle mindstesatsmodtagere i kontanthjælpssystemet. Arbejdspigten skal være fuldt implementeret senest den 1. januar 2026.

Arbejdspigten indebærer, at alle borgere, som er omfattet af ordningen efter en konkret og individuel vurdering, som udgangspunkt skal bidrage i op til 37 timer om ugen i eksempelvis tilbud om nytteindsats, virksomhedspraktik, løntilskudsjob eller småjobs for at modtage en kontanthjælpsydelse. For nytilkomne voksne udlændinge, der er omfattet af program efter integrationsloven og modtager ydelse, er der som del af arbejdspigten også pligt til at deltage i DU efter danskuddannelsesloven. For borgere, som er omfattet af den ordinære beskæftigelsesindsats efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB), er der også mulighed for danskundervis-

ningstilbud som en del af arbejdspligten. Her gives tilbud om danskundervisning efter gældende regler i LAB og dermed efter en konkret og individuel vurdering med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet.

For personer omfattet af arbejdspligten, vil adgangen til tilbud om vejledning og opkvalificering være begrænset, så det alene kan tilbydes i særlige tilfælde, hvor der er tale om korte kurser med et klart og tydeligt beskæftigelsesrettet fokus, der kan føre til, at personen vil kunne påbegynde et konkret job. DU og tilbud om danskundervisning er undtaget fra denne begrænsning og vil således skulle overholde samme krav til formål m.v. som efter de gældende regler.

Som led i etablering af arbejdspligten er DU1 blevet omlagt, således at den i dag indeholder fem moduler frem for seks.

2.13 Danskundervisning efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Ledige, som ikke er omfattet af integrationsloven og dermed ikke modtager tilbud i medfør af et program, og som er omfattet af en målgruppe i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) kan få tilbud om danskundervisning efter kapitel 14 om vejledning og opkvalificering¹.

Her kan danskundervisning gives som tilbud om ordinær uddannelse til alle ledige målgrupper omfattet af LAB undtagen førtidspensionister. Danskundervisning kan også gives som tilbud om øvrig vejledning og opkvalificering til alle ledige i målgrupperne i LAB. Danskundervisningen i form af ordinær uddannelse kan bestå af bl.a. FVU, avu, DU, eller fagspecifik sprogundervisning inden for AMU, mens danskundervisning i form af øvrig vejledning og opkvalificering kan bestå af f.eks. private og kommunale sprogkurser.

Tilbud om vejledning og opkvalificering i LAB gives ud fra konkret og individuel vurdering med henblik på opkvalificering til arbejdsmarkedet eller opkvalificering med henblik på at kunne påbegynde og gennemføre en erhvervskompetencegivende uddannelse. Unge uden uddannelse vil skulle påbegynde studie- og erhvervskompetencegivende uddannelser på ordinære vilkår.

Alle ledige i målgrupperne i LAB bortset fra personer omfattet af arbejdspligt har ret til læse-, skrive-, regne- og ordblindekurser, hvis en test har vist behov herfor.

2.13.1 Finansiering af danskundervisning via LAB

Kommunen har betalingsforpligtelsen for alle danskundervisningstilbud på BUVM's område, som fremgår i dette kapitel og som gives som led i en aktiv beskæftigelsesindsats. Hvis deltageren derimod sker efter eget initiativ, vil deltageren udløse taxameter.

¹ Regeringen (Socialdemokratiet, Venstre og Moderaterne), Liberal Alliance, Konservative Folkeparti, Dansk Folkeparti og Radikale Venstre har den 9. april 2025 indgået "Aftale om reform af beskæftigelsesindsatsen". Aftalen vil medføre ændringer i reglerne og paragrafhenvisningerne til LAB. Ændringer er ikke indeholdt i rapporten, da de først træder i kraft i 2026 og 2027.

Ledige, der er omfattet af LAB, har ikke et retskrav på danskuddannelse efter LAB, men nogle kommuner vælger at tilbyde danskuddannelse til ledige via LAB efter en konkret vurdering. Kommunerne får ikke statslig refusion ved brug af danskuddannelse til ledige via LAB. Dette gør sig gældende ved brug af danskuddannelse til I-kursister, som modtager ydelse, hvor danskuddannelse er en del af målgruppens introduktionsprogram, jf. afsnit 2.2. om danskuddannelse.

2.14 Sammenligning af primære danskundervisningstilbud

Tabel 2: Overblik over formål på tværs af tilbud

Uddannelse	Overordnede formål	Faglige mål
DU	Styrke mundtlige og skriftlige færdigheder mhp. at understøtte integration, selvforsørgelse og medborgerskab.	• DU1: Opnå grundlæggende færdigheder i at tale, forstå, læse og skrive dansk. • DU2: Udvikle funktionelle sprogkompetencer med fokus på daglig kommunikation og beskæftigelsesrettet dansk. • DU3: Mestret avancerede dansksproglige færdigheder, herunder at læse, analysere og reflektere over forskellige teksttyper samt kommunikere præcist mundtligt og skriftligt.
FVU-start	Styrke mundtlige kommunikative færdigheder samt udvikle læse- og skrivefærdigheder som forberedelse til øvrige FVU-fag eller AMU.	• Opnå færdigheder i mundtlig situationstilpasset kommunikation om hverdagsemner. • Styrke opbyggelsen af et basalt ordforråd og arbejde med ordkendskab i relevante situationer. • Styrke forudsætninger for læsning og skrivning gennem træning i bogstavkendskab og enkle skriveøvelser.
FVU-dansk	Styrke grundlæggende færdigheder i læsning, stavning og skriftlig fremstilling.	• Forbedre deltagerens læsefærdigheder gennem træning i at læse og forstå tekster i forskellige genrer. • Styrke stavefærdigheder og skriftlig fremstilling med fokus på korrekt stavning og opbygning af tekster. • Øge deltagerens evne til at anvende skriftsproglige færdigheder i uddannelse, jobrelaterede eller hverdagsmæssige situationer.
Avu-dansk	Udvikle sproglige, litterære og kommunikative kompetencer i tale og skrift.	• Udvikle færdigheder i at formulere sig klart og nuanceret i både tale og skrift. • Træne læsestrategier til at forstå og analysere forskellige teksttyper, herunder litterære og multimodale tekster. • Arbejde med skriftlig fremstilling ved at planlægge, skrive og revidere tekster i forskellige genrer. • Styrke analytiske færdigheder gennem tekstlæsning og refleksion over sprog, indhold og kontekst.
Avu-dansk som andet-sprog	Styrke kommunikative og interkulturelle kompetencer med fokus på dansk og kultur.	• Styrke mundtlige færdigheder gennem træning i samtaler, præsentationer og lyttestrategier. • Udvikle skriftlige kompetencer og producere tekster i forskellige genrer på i et overvejende korrekt sprog. • Arbejde analytisk med tekster og sproglige strukturer, f.eks. ved at identificere hovedpointer og forstå tekstens formål. • Integrere viden om dansk kultur og samfund gennem arbejdet med temaer og genrer i et sociokulturelt perspektiv.

AMU-dansk for tosprogede	Fastholde og udvikle arbejdsstyrkens kompetencer med erhvervsrettet dansk.	• Styrke deltagernes evne til at anvende fagsprog og kommunikere effektivt i arbejdsrelaterede situationer. • Træne mundtlige og skriftlige færdigheder, f.eks. læse instruktioner, skrive rapporter og samarbejde med kolleger. • Virke understøttende i forhold til undervisningen på fagrettede kurser.
--------------------------	--	--

Tabel 3: Overblik over varighed, udbyder og kursistvolumen på tværs af tilbud

Uddannelse	Varighed	Udbyder	Kursistvolumen i 2023 (afrundet)
DU	Gennemsnitligt antal lektioner (45 min.) pr. bestået modul i 2023: • DU1: 186 • DU2: 125 • DU3: 88.	Kommuner eller private sprogcentre på vegne af kommunerne (herunder også folkeoplysningsforbund og selvstændige institutioner).	DU1: 5.200 forløb. DU2: 29.600 forløb. DU3: 29.600 forløb.
FVU-start	• 30-60 timer.	VUC og DOP (sprogcentre, folkeoplysningsforbund mv.).	5.300 unikke pers.
FVU-dansk	• 30-60 timer pr. trin.	VUC og DOP (sprogcentre, folkeoplysningsforbund mv.).	Trin 1: 7.400 unikke pers. Trin 2: 6.300 unikke pers. Trin 3: 4.800 unikke pers. Trin 4: 2.500 unikke pers.
Avu-dansk	• Basis: 60 timer • G-niveau: 120 timer • F-niveau: 60 timer • E-niveau: 60 timer • D-niveau: 60 timer.	VUC.	Basis: 350 unikke pers. G-niveau: 850 unikke pers. F-niveau: 670 unikke pers. E-niveau: 620 unikke pers. D-niveau: 470 unikke pers.
Avu-dansk som andetsprog	• Basis: 90 timer • G-niveau: 180 timer • F-niveau: 75 timer • E-niveau: 60 timer • D-niveau: 60 timer.	VUC.	Basis: 1.720 unikke pers. G-niveau: 2.550 unikke pers. F-niveau: 1.550 unikke pers. E-niveau: 1.530 unikke pers. D-niveau: 1.170 unikke pers.
AMU-dansk for tosprogede	• Basis: Op til 40 dage • Alment: Op til 40 dage • Udvidet: Op til 40 dage • Fagunderstøttende: Op til 10 dage.	AMU-centre, erhvervsskoler, social- og sundhedsskoler, landbrugsskoler, enkelte professionshøjskoler, og nogle private udbydere.	Basis: 1.020 unikke pers. Alment: 220 unikke pers. Udvidet: 0 unikke pers. Fagunderstøttende: 570 unikke pers.

Anm.: Fra 2030 ændres udbudsmodellen for avu og FVU, som følge af epx-aftalen.

Anm.: Forløb på en DU angiver antal unikke personer der i 2023 har modtaget undervisning på en given DU. Et forløb kan således bestå af mere end et modul. En unik person på FVU, avu og AMU defineres som en person, der har afsluttet mindst ét kursus på det pågældende kursus og fagniveau inden for året.

3. Målgrupper for danskundervisning

I dette kapitel beskrives målgrupperne for danskundervisning på tværs af danskuddannelserne (DU) for nytilkomne udlændinge samt danskundervisningen i voksen- og efteruddannelses-regi (VEU) med udgangspunkt i data fra kvantitative analyser, der fremgår af bilagsrapport 2.

I første del af kapitlet (afsnit 3.1) præsenteres de nuværende kursisttyper i henholdsvis almen VEU og DU.

I anden del af kapitlet (afsnit 3.2-3.3) præsenteres resultater fra en forløbsanalyse, hvor en population af indvandrede personer følges over en periode på 10 år med henblik på at belyse deres deltagelse i danskundervisning og ordinær uddannelse (se analysepapir 7). I afsnittet introduceres begrebet "Basisdansk", som også vil blive anvendt i kapitel 4 og 5. Basisdansk betegner de første moduler på de nuværende DU frem til niveau A2+ på den Europæiske Fælles Referenceramme for Sprog (CEFR):

- DU1: Modul 1-5 (hele uddannelsen)
- DU2: Modul 1-4
- DU3: Modul 1-3

Indledningsvis (3.2) præsenteres data om den udenlandske målgruppes deltagelse i danskundervisning ud over Basisdansk samt deres deltagelse i ordinær uddannelse, herunder erhvervsuddannelser. Som led i analysen er seks målgrupper defineret på baggrund af deres brug af danskundervisning og ordinær uddannelse. Disse målgrupper præsenteres kort i afsnit 3.3, og beskrives mere indgående i analysepapir 9.

Det skal bemærkes, at betegnelsen kursist i danskuddannelsesregi refererer til unikke personer, der har modtaget undervisning på en given DU. I VEU-regi benyttes både kursusdeltagelser, som dækker over afsluttede VEU-kurser, og unikke personer, opgjort ved unikke personnumre, som inden for opgørelsesperioden har deltaget i et eller flere kurser på det pågældende kursustrin. I opgørelsen af udenlandske målgrupper anvendes betegnelsen kursist om unikke personer – uanset om deres deltagelse vedrører DU eller VEU.

3.1 Nuværende kursisttyper i almen VEU og DU

3.1.1 Kursisttyper i forberedende voksenundervisning

Andelen af personer fra den danske målgruppe på FVU-kurser i dansk er faldet markant fra 42 pct. i 2010 til 13 pct. i 2023, dog med en stigende tendens i perioden 2013-2016. Det samlede antal danske kursusdeltagelser toppede med omkring 18.500 deltagelser i 2015, hvorefter det faldt til cirka 4.500 i 2023. Faldet hænger delvist sammen med oprettelsen af FGU i 2019, som betød at FVU blev målrettet for personer over 25 år, men kan ikke forklares alene ud fra denne ændring (se analysepapir 2).

Danske deltagere udgør en relativt større andel i de øvrige FVU-fag, især på FVU-digital, hvor de tegner sig for 83 pct. Alligevel er det FVU-dansk, der har flest kursusdeltagelser blandt den danske målgruppe.

I 2023 var der samlet set omkring 46.000 kursusdeltagelser på alle FVU-fag, hvoraf den danske målgruppe udgjorde 23 pct. (se analysepapir 4).

Den danske målgruppe, som deltager i FVU har generelt et lavere uddannelsesniveau end den udenlandske målgruppe. Lidt over halvdelen (53 pct.) blandt den danske målgruppe har grundskolen, som højeste uddannelsesniveau og en fjerdedel har en erhvervsfaglig uddannelse. Blandt den udenlandske målgruppe har ca. halvdelen en videregående uddannelse² (se analysepapir 2).

3.1.2 Kursisttyper i almen voksenuddannelse

Antallet af kursusdeltagelser på avu er siden 2010 faldet med 66 pct. og udgjorde i 2023 ca. 43.700 kursusdeltagelser. Antallet af kursusdeltagelser på avu var på sit højeste i 2016, hvor tallet lå på ca. 150.400. I 2023 stod den danske målgruppe for 27 pct. af det samlede antal kursusdeltagelser, svarende til ca. 12.000 deltagelser (se analysepapir 3).

Modsat FVU består avu af faget dansk, som er målrettet den danske målgruppe og faget dansk som andetsprog, der er målrettet den udenlandske målgruppe. Udviklingen i antallet af kursusdeltagelser på dansk følger nogenlunde den samlede udvikling, med et fald i kursusdeltagelser på 83 pct. fra 2010 til 2023. I 2010 var der ca. 19.000 kursusdeltagelser i dansk og i 2023 blot ca. 3.200 kursusdeltagelser. Faldet i antallet af kursusdeltagelser kan også her delvist forklares med oprettelsen af FGU i 2019. Dansk som andetsprog udgjorde i 2010 blot 5 pct. af kursusdeltagelser på avu. Dette er steget til 22 pct. i 2023. Derimod er andelen af kursusdeltagelser på dansk faldet fra 15 pct. i 2010 til 7 pct. i 2023 (se analysepapir 4).

Selvom udenlandske kursister udgør et flertal i andre fag end dansk som andetsprog, ses en relativt høj deltagelse i f.eks. matematik og engelsk blandt den danske målgruppe, hvor antallet af kursusdeltagelser i disse fag overstiger deltagelsen i dansk.

Ligesom for deltagere i FVU gælder det for avu-kursister, at den danske målgruppe har et lavere uddannelsesniveau end den udenlandske målgruppe. På dansk, som domineres af danske kursister, har ca. 84 pct. grundskolen som højeste uddannelsesniveau, hvilket kun gælder knap 40 pct. på dansk som andetsprog, hvor hovedparten tilhører den udenlandske målgruppe (se analysepapir 3).

3.1.3 Nuværende kursisttyper på danskuddannelserne

S-kursister har i hele perioden fra 2014 til 2023 udgjort den største kursistgruppe på danskuddannelserne. S-kursister udgøres primært af EU-borgere og udenlandske arbejdstagere og stu-

² Det bemærkes, at statistikken over højest fuldførte uddannelse for nogle personer er baseret på imputering, hvorved manglende uddannelsesoplysninger erstattes med sandsynlige værdier baseret på uddannelsesoplysninger for personer med tilsvarende karakteristika. Desuden er højest fuldførte uddannelse for andre personer baseret på selvrapporterede udenlandske uddannelser, hvis kvalitet ikke er blevet efterprøvet/undersøgt i Danmark.

derende fra 3. lande. Antallet af S-kursister har dog bl.a. været påvirket af de løbende regelændringer på området, herunder indførslen og afskaffelsen af deltagerbetaling for S-kursister i henholdsvis 2018 og 2020.

S-kursisterne er kendetegnet ved i højere grad at være indplaceret på DU3 sammenlignet med flygtninge og familiesammenførte under program (I-kursister). DU3 er målrettet kursister, som normalt har en mellemlang eller lang skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet og må forventes at have en forholdsvis hurtig indlæring af dansk som andetsprog.

I-kursister udgøres af flygtninge og familiesammenførte mv., herunder også personer med ophold efter Lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine. Ukrainere udgør aktuelt den klart største gruppe af I-kursister. Især blandt I1-kursister, dvs. I-kursister der modtager ydelse, har der i perioden 2014-2023 været betydelige udsving i kursistsammensætningen. Dette skyldes tilstrømningen af syrere i perioden 2014-2016 og tilstrømningen af ukrainere i perioden 2022-2023. Det bemærkes, at de forskellige migrationsbølger bl.a. har været kendetegnet ved forskelle i køn, alder og uddannelsesbaggrund.

Faktaboks 2: Henvisningskategorier på danskuddannelserne

- **I1-kursister** omfatter udlændinge omfattet af et program under integrationsloven, og som modtager mindstesats i kontanthjælpssystemet.
- **I2-kursister** omfatter udlændinge omfattet af et program under integrationsloven, og som ikke modtager mindstesats i kontanthjælpssystemet.
- **S-kursister** omfatter kursister omfattet af et introduktionsforløb, eller som er henvist efter danskuddannelsesloven.
- **A-kursister** omfatter kursister henvist efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.
- **Ø-kursister** omfatter øvrige kursister, herunder selvbetalere og kursister med uoplyst henvisningskategori.

Nedenstående beskriver fordelingen af kursister, som deltog i DU i 2023 fordelt på henvisningskategori.

Tabel 4. Kursister på DU i 2023 fordelt på henvisningskategori og nationalitet

	Antal	Andel
S-kursister	38.201	61,4%
I1-kursister, Ukraine	10.203	16,4%
I1-kursister, Øvrige	1.953	3,1%
I2-kursister, Ukraine	4.638	7,5%
I2-kursister, Øvrige	4.753	7,6%
A-kursister	1.513	2,4%
Ø-kursister	974	1,6%
I alt	62.235	100%

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriets danskundervisningsdatabase.

Tabel 5 viser, at 27,3 pct. af kursisterne i 2023 var fra Ukraine, hvilket gjorde det til den største gruppe af kursister i 2023.

I 2023 blev knap halvdelen af alle danskuddannelsesforløb på DU1 fulgt af kursister fra Ukraine. DU1 er således den DU, hvor den største andel af danskuddannelsesforløbene blev fulgt af kursister fra Ukraine. På DU2 blev over 40 pct. af danskuddannelsesforløbene fulgt af kursister fra Ukraine. På DU3 var de største nationaliteter fra Ukraine og Tyskland. Disse to nationaliteter udgjorde tilsammen knap 20 pct. af kursisterne på DU3.

Tabel 5. Danskuddannelsesforløb fordelt på de ti største nationaliteter og danskuddannelse. Pct. og antal. 2023

Top ti	Danskuddannelse 1	Danskuddannelse 2	Danskuddannelse 3	Samtlige kursister
1	Ukraine 47,4 %	Ukraine 42,6 %	Ukraine 9,5 %	Ukraine 27,3 %
2	Syrien 11,9 %	Rumænien 5,2 %	Tyskland 9,0 %	Tyskland 5,7 %
3	Eritrea 5,9 %	Polen 5,1 %	Indien 5,3 %	Polen 4,5 %
4	Afghanistan 5,6 %	Tyskland 3,3 %	Italien 4,8 %	Rumænien 3,8 %
5	Tyrkiet 3,1 %	Indien 3,0 %	Iran 4,7 %	Indien 3,8 %
6	Thailand 2,6 %	Filippinerne 2,8 %	Polen 4,5 %	Iran 3,5 %
7	Iran 2,2 %	Iran 2,6 %	Spanien 4,2 %	Italien 2,9 %
8	Bulgarien 1,6 %	Bulgarien 2,5 %	USA 3,5 %	Spanien 2,5 %
9	Irak 1,5 %	Syrien 2,0 %	Kina 3,2 %	Kina 2,0 %
10	Rumænien 1,2 %	Tyrkiet 1,9 %	Rumænien 2,8 %	Syrien 2,0 %
Øvrige	17,0 %	28,9 %	48,4 %	41,9 %
I alt	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
Antal danskuddannelsesforløb	5.190	29.606	29.630	64.426
Antal kursister	62.235			

Kilde: Udlændinge- og Integrationsministeriet, Aktiviteten hos udbydere af danskuddannelse for voksne udlændinge m.fl. i 2023, Årsrapport 2023.

Tabel 6 viser fordelingen på opholdsgrundlag for de 38.201 S-kursister, der i 2023 fulgte dansk-uddannelsesforløb. Som det fremgår har godt halvdelen af S-kursisterne ophold som EU-borger eller nordisk statsborger.

Tabel 6. Fordeling af S-kursister på opholdsgrundlag 2023

	Antal	Heraf andel på DU3
EU (inkl. Brexit) og Norden	22.525	66%
Erhverv	6.012	70%
Medfølgende familie til erhverv	2.819	50%
Uddannelse (inkl. Ph.d.)	1.861	90%
Medfølgende familie til studieområdet	857	45%
Autorisationsophold	912	79%
Øvrige studieområde	897	33%
Øvrige (inkl. ukendt)	2.318	42%
I alt	38.201	64%

Kilde: Egne beregninger pba. Udlændinge- og Integrationsministeriets danskundervisningsdatabase og registerdata fra Danmarks Statistik.

Anm.: Opholdsgrundlag er opgjort ultimo året. Medfølgende familie til studieområdet omfatter medfølgende familie til "Uddannelse (inkl. Ph.d.)", "Autorisationsophold" og "Øvrige studieområde".

3.2 Tværgående analyse af den udenlandske målgruppe

Arbejdsgruppen har udarbejdet en tværgående analyse, hvor en population af indvandrede personer følges over en periode på 10 år med henblik på at belyse deres deltagelse i danskundervisning og ordinær uddannelse (se analysepapir 7). På baggrund af denne population præsenteres data om den udenlandske målgruppes deltagelse i danskundervisning ud over Basisdansk samt deres deltagelse i ordinær uddannelse (afsnit 3.2.1 og 3.2.2). Desuden præsenteres den udenlandske målgruppes deltagelse i erhvervsuddannelser i dag (afsnit 3.2.3).

Den udenlandske målgruppe er afgrænset til personer, der første gang indvandrede til Danmark som 18-64-årige. *Den danske målgruppe* afgrænses til danskere, efterkommere samt indvandrere, der er indvandret til Danmark før de fyldte 12 år da de har haft hele eller en stor del af deres skolegang i Danmark. Derudover indgår øvrig målgruppe i datagrundlaget, som er personer uden for disse grupper, herved menes dem, der første gang indvandrede som 12-17-årige eller efter de fyldte 65 år.

3.2.1 Deltagelse i danskundervisning ud over basisniveau

Der er set på omfanget af deltagelse i supplerende danskundervisning ud over det, der defineres som "Basisdansk" blandt kursister fra den udenlandske målgruppe - både blandt kursister på de tre danskuddannelser samt personer uden for danskuddannelsessystemet, jf. tabel 7. Supplerende undervisning kan både bestå af yderligere moduler på en DU eller danskundervisning

i avu eller FVU og der er ikke skelnet mellem, hvor mange moduler/kurser kursisterne har deltaget i. Dobbeltforløb, dvs. avu- og FVU-forløb, der gennemføres samtidig med en DU, indgår ikke i opgørelsen.

Det fremgår af tabel 7, at kursister fra DU1 mest hyppigt (67 pct.) deltager i yderligere danskundervisning, efterfulgt af kursister fra DU2 (55 pct.) og DU3 (48 pct.). Blandt personer, der ikke har deltaget i DU er det blot 1 pct. som deltager i danskkurser i VEU. Ses der samlet på de kursister, som har deltaget i en af de tre danskuddannelser har 52 pct. deltaget i danskundervisning udover "Basisdansk".

Tabel 7: Den udenlandske målgruppes deltagelse i danskundervisning

	Antal	Andel af DU-niveaue	Andel af den udenlandske målgruppe
Kursister på Danskuddannelse 1, i alt	4.344	100 pct.	3 pct.
Heraf kursister der har taget yderligere danskundervisning udover Basisdansk 1	2.922	67 pct.	2 pct.
Kursister på Danskuddannelse 2, i alt	29.709	100 pct.	19 pct.
Heraf kursister der har taget yderligere danskundervisning udover Basisdansk 2	16.483	55 pct.	10 pct.
Kursister på Danskuddannelse 3, i alt	42.218	100 pct.	27 pct.
Heraf kursister der har taget yderligere danskundervisning udover Basisdansk 3	20.160	48 pct.	13 pct.
Personer der ikke har deltaget i danskuddannelse, i alt	82.113	100 pct.	52 pct.
Heraf personer der har taget danskkurser i VEU	1.217	1 pct.	1 pct.
Den udenlandske målgruppe i alt	158.384		100 pct.

Anm.: Opgørelsen omfatter unikke personer i den udenlandske målgruppe, som er afgrænset til personer, der første gang indvandrede til Danmark som 18-64-årige i perioden 2010-2013. Personer kan deltage i yderligere danskundervisning udover Basisdansk enten i form af flere moduler på DU og/eller efterfølgende danskkurser i VEU. Efterfølgende danskkurser i VEU er defineret ved, at kursisten påbegyndte sit første danskursus i VEU efter at have påbegyndt det seneste modul på DU, således at dobbeltforløb ikke tælles med. Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets egne beregninger pba. registerdata

3.2.2 Deltagelse i danskundervisning samt ordinær uddannelse

Der er set på, hvor mange i den udenlandske målgruppe, som starter på en ordinær uddannelse, herunder hvor mange som er påbegyndt hhv. en gymnasial, erhvervsfaglig eller videregående uddannelse (jf. tabel 8). Tallet i parentes angiver de kursister, som først påbegynder en ordinær uddannelse efter at de har deltaget i en DU, hvilket kan antages at være fordi de bruger DU som kvalificerende til ordinær uddannelse. Øvrige kursister er enten startet på en ordinær uddannelse før eller parallelt med DU, hvilket kan indikere, at de er kommet til Danmark for at studere og sideløbende lære dansk. Kursister fra DU3 starter i højere grad på en ordinær uddannelse før eller samtidig med DU sammenlignet med særligt DU2- og DU1-kursister.

I tabel 8 fremgår deltagelse i ordinær uddannelse fordelt på kursister fra de tre danskuddannelser og den udenlandske målgruppe, som ikke har deltaget i DU. Det ses, at kursister fra DU3 mest hyppigt (ca. 30 pct.) deltager ordinær uddannelse efterfulgt af kursister fra DU2, hvor ca.

20 pct. deltager. Kursister fra DU3 fortsætter hyppigst i videregående uddannelse, mens kursister fra DU2 i højere grad overgår til erhvervsuddannelser. Ca. 5 pct. fra DU1 deltager i ordinær uddannelse. Dette kan hænge sammen med at gruppen har svage forudsætninger, men kan også skyldes at det danske uddannelsessystem ikke i tilstrækkelig grad rummer muligheder for at gruppen kan opnå de nødvendige kvalifikationer til at blive optaget.

Tabel 8: Den udenlandske målgruppes deltagelse i danskundervisning samt ordinær uddannelse

	I alt	Startet på en ordinær uddannelse	Heraf en gymnasial uddannelse	Heraf en erhvervsfaglig uddannelse	Heraf en videregående uddannelse
Kursister på Danskuddannelse 1, i alt	4.344	5 pct. (3 pct.)	0 pct. (0 pct.)	3 pct. (3 pct.)	- (-)
Heraf kursister der har taget yderligere danskundervisning udover Basisdansk 1	2.922	6 pct. (4 pct.)	0 pct. (0 pct.)	4 pct. (-)	- (-)
Kursister på Danskuddannelse 2, i alt	29.709	20 pct. (14 pct.)	0 pct. (0 pct.)	15 pct. (12 pct.)	5 pct. (2 pct.)
Heraf kursister der har taget yderligere danskundervisning udover Basisdansk 2	16.483	31 pct. (24 pct.)	1 pct. (1 pct.)	25 pct. (22 pct.)	6 pct. (3 pct.)
Kursister på Danskuddannelse 3, i alt	42.218	30 pct. (13 pct.)	1 pct. (1 pct.)	6 pct. (4 pct.)	25 pct. (9 pct.)
Heraf kursister der har taget yderligere danskundervisning udover Basisdansk 3	20.160	41 pct. (20 pct.)	1 pct. (1 pct.)	11 pct. (8 pct.)	32 pct. (12 pct.)
Personer der ikke har deltaget i danskuddannelse, i alt	82.113	9 pct. (9 pct.)	0 pct. (0 pct.)	1 pct. (1 pct.)	8 pct. (8 pct.)
Heraf personer der har taget danskkurser i VEU	1.217	29 pct. (29 pct.)	1 pct. (1 pct.)	16 pct. (16 pct.)	13 pct. (13 pct.)
Den udenlandske målgruppe i alt	158.384	17 pct. (11 pct.)	0 pct. (0 pct.)	5 pct. (4 pct.)	12 pct. (7 pct.)

Anm.: Opgørelsen omfatter unikke personer i den udenlandske målgruppe, som er afgrænset til personer, der første gang indvandrede til Danmark som 18-64-årige i perioden 2010-2013, fordelt på deltagelse i DU. Personer kan deltage i yderligere danskundervisning udover Basisdansk enten i form af flere moduler på DU eller/og efterfølgende danskkurser i VEU. Efterfølgende danskkurser i VEU er defineret ved, at kursisten påbegyndte sit første danskursus i VEU efter at have påbegyndt det seneste modul på DU, således at dobbeltforløb ikke tælles med. Opgørelsen viser desuden, om kursister er startet på en ordinær uddannelse inden for 10 år efter første indvandring. De ordinære uddannelser dækker grundskolen, FGU, særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse (stu), gymnasiale uddannelser, erhvervsuddannelser og de videregående uddannelser (ekskl. ph.d.). Er kursisten startet på flere forskellige uddannelser, optræder vedkommende flere gange. Er kursisten først startet på den (første) ordinære uddannelse efter at have påbegyndt det seneste modul på DU (dvs. overgået til uddannelse), er dette angivet i parentes. Andele er beregnet rækkevis.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets egne beregninger pba. registerdata

3.2.3 Deltagelse i erhvervsuddannelser

I nedenstående tabel 9 fremgår tilgangen til de fire uddannelseshovedområder og herunder udvalgte erhvervsuddannelser for den udenlandske målgruppe og den samlede tilgang i alt. Yderligere analyser af den udenlandske målgruppe i erhvervsuddannelserne fremgår af i analysepapir 10.

Blandt de personer fra den udenlandske målgruppe, som påbegynder en erhvervsfaglig uddannelse i 2023, starter næsten alle (98 pct.) på grundforløb 2 og/eller hovedforløb. I tabel 9 fremgår det at den udenlandske målgruppe, der tilgår erhvervsuddannelsernes grundforløb 2 eller hovedforløb, i høj grad (67 pct.) optages inden for uddannelseshovedområdet omsorg, sundhed og pædagogik. Til sammenligning har kun 26 pct. af alle eud-elever med tilgang til grund-

forløb 2 eller hovedforløb valgt en retning inden for omsorg, sundhed og pædagogik. En uddannelse inden for teknologi, byggeri og transport påbegyndes af 20 pct. i den udenlandske målgruppe.

Tabel 9: Unikke personer med tilgang til udvalgte erhvervsuddannelser (grundforløb 2 og hovedforløb), 2023

	Udenlandsk mål- gruppe	I alt
Unikke personer med tilgang til grundforløb 2 og/eller hovedforløb	5304 100 pct.	60824 100 pct.
Fødevarer, jordbrug og oplevelser	433 8 pct.	6568 11 pct.
- Heraf gastronom	154 3 pct.	1673 3 pct.
- Heraf ernæringsassistent	113 2 pct.	452 1 pct.
Kontor, handel og forretningsservice	262 5 pct.	11795 19 pct.
Omsorg, sundhed og pædagogik	3543 67 pct.	15994 26 pct.
- Heraf social- og sundhedsassistent	1237 23 pct.	6703 11 pct.
- Heraf social- og sundhedshjælper	1994 38 pct.	5371 9 pct.
- Heraf pædagogisk assistentuddannelse (eud)	180 3 pct.	2175 4 pct.
- Heraf tandklinikassistent	113 2 pct.	791 1 pct.
Teknologi, byggeri og transport	1066 20 pct.	26467 44 pct.
- Heraf serviceassistent	274 5 pct.	707 1 pct.
- Heraf industrioperatør	110 2 pct.	732 1 pct.

Anm.: Opgørelsen viser tilgange til udvalgte erhvervsuddannelser i 2023, hvor den udenlandske målgruppe udgør en relativ stor andel. Grundforløb 2 og hovedforløb inden for en specifik uddannelse (f.eks. social- og sundhedsassistent) er aggregeret. Har en unik person haft flere tilgange til grundforløb 2 og/eller hovedforløb i 2023 vælges det senest påbegyndte forløb. Andele er beregnet i forhold til antallet af unikke personer med tilgang til den pågældende uddannelse i 2023.

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets egne beregninger pba. registerdata

3.3 Målgrupper blandt nytilkomne udlændinge

Arbejdsgruppen har udarbejdet en tværgående analyse af, hvilke danskundervisningstilbud (DU og VEU-tilbud), og ordinær uddannelse, som de indvandrere, der indvandrede i perioden 2010-2013 har fulgt (analysepapir 9). Der er ud fra denne forløbsanalyse opstillet fem målgrupper for de kursister, der minimum har boet i landet i fem år efter første indvandring (målgruppe 1-5). De kursister, der ikke har bopæl i Danmark ultimo kvartalet fem år efter første indvandring, er beskrevet i en særskilt målgruppe (målgruppe 6). Målgruppe 1-5 er opdelt efter tre parametre: 1) deltagelse i DU, 2) deltagelse i FVU og/eller avu og 3) opstart på ordinær uddannelse. Læs mere om metoden bag opdeling af målgrupperne i faktaboks 3.

Forløbsanalysen giver mulighed for at identificere mønstre i deltagelse i danskundervisning og bidrage til en forståelse af indvandreres uddannelses- og beskæftigelsesforløb samt deres fastholdelse i Danmark. Det skal bemærkes, at sammensætningen af målgrupperne, som anført er baseret på de indvandrere, der er indvandret i perioden 2010-2013, og at sammensætningen af indvandrergruppen løbende ændres. Det skal også bemærkes, at målgrupperne er meget sammensatte. Det betyder, at personer med samme baggrund - f.eks. i forhold til alder, herkomst eller uddannelsesniveau - kan befinde sig i forskellige målgrupper, afhængigt af deres valg om deltagelse - eller fravalg af deltagelse - i danskundervisning og ordinær uddannelse. Det skal understreges, at målgrupperne kunne have været karakteriseret på baggrund af andre variable.

Afsnittet indledes med en oversigt over, hvor stor en andel hver målgruppe udgør. Derefter følger en kort, men systematisk beskrivelse af de seks grupper ud fra registerdata. Her præsenteres karakteristika som alder, køn, oprindelsesland, forudgående uddannelse, beskæftigelsesniveau, deltagelse i uddannelse og opholdstid i Danmark. En nærmere analyse af de forskellige målgrupper findes i analysepapir 9.

Afslutningsvis præsenteres typiske eksempler på kursister i hver målgruppe, udarbejdet på baggrund af overordnede data og konkret kendskab til kursisterne på uddannelsesstederne, tilvejebragt gennem SIRI og STUK. Det skal bemærkes, eksemplerne ikke er dækkende for alle kursisttyper i en målgruppe. De seks målgrupper blandt udenlandske borgere er:

Målgruppe 1: "Beskæftigelseskursisten"

Udlændinge i målgruppe 1 har deltaget i DU, men har ikke deltaget i almen VEU eller ordinær uddannelse. Hovedparten af målgruppen er kommet til Danmark for at arbejde, og kaldes derfor beskæftigelseskursisten, men målgruppen har ikke den højeste beskæftigelsesfrekvens.

Målgruppe 2: "Suppleringskursisten"

Udlændinge i målgruppe 2 har deltaget i DU og har suppleret med almen VEU, men er ikke startet på en ordinær uddannelse. Målgruppen kaldes suppleringskursisten, fordi næsten alle supplerer deres DU-forløb med danskurser i VEU.

Målgruppe 3: "De uddannelsesfraværende"

Udlændinge i målgruppe 3 har hverken deltaget i DU, almen VEU eller ordinær uddannelse. Målgruppen kaldes uddannelsesfraværende, fordi de ikke har deltaget i uddannelse i Danmark, men kan principielt godt have gennemført uddannelse i hjemlandet.

Målgruppe 4: "De uddannelsessøgende"

Udlændinge i målgruppe 4 har deltaget i DU og ordinær uddannelse, og har evt. suppleret med kurser på almen VEU. Målgruppen kaldes de uddannelsessøgende, da en stor del af målgruppen bruger danskundervisning og VEU som et springbræt til videre uddannelse.

Målgruppe 5: "De midlertidige studerende"

Udlændinge i målgruppe 5 har ikke deltaget i DU, men har deltaget i almen VEU og/eller ordinær uddannelse. Målgruppen kaldes de midlertidigt studerende, fordi der er en overvægt af kursister, som kommer midlertidigt til Danmark med henblik på at studere.

Målgruppe 6: "De korttidsbosatte"

Udlændinge i målgruppe 6 udvandrede igen inden for fem år efter indvandring.

Metodeforklaring – opdeling af målgrupperne

Målgrupperne, *jf. tabel 10*, er som anført udarbejdet på baggrund af data om alle personer, der første gang indvandrede til Danmark som 18-64-årige i perioden 2010-2013¹. Personer, der ikke kan observeres med bopæl i Danmark ultimo kvartalet mindst et af de to første kvartaler efter indvandring, er ikke medtaget. Personer, der første gang optræder i befolkningsregistret med dansk statsborgerskab, er ikke medtaget. Personer, der ikke har bopæl i Danmark ultimo kvartalet fem år efter første indvandring, udgør målgruppe 6. Derimod har personerne i målgruppe 1-5 bopæl i Danmark ultimo kvartalet fem år efter første indvandring.

Personerne i målgrupperne 1-5 følges fra deres første indvandringsdato og op til 10 år frem, mens personerne i målgruppe 6 følges i en periode på fem år fra deres første indvandringsdato. Målgruppe 1-5 er opdelt efter tre parametre: 1) deltagelse i DU, 2) deltagelse FVU og/eller avu og 3) opstart på ordinær uddannelse.

I opdelingen af målgrupperne er skelnes ikke mellem, hvilken af de tre danskuddannelser som kursisterne har været indplaceret på. Det kan dog indledningsvist fremhæves, at kursister på DU1 udgør den klart mindste andel (6 pct.) blandt de indvandrede personer, som fortsat er i Danmark fem år efter indvandring (målgruppe 1-5). Kursister på DU2 og 3 udgør hver 34 pct. Personer, som *ikke* har deltaget i en DU, udgør de resterende 26 pct. Ser man derimod på alle indvandrede personer (målgruppe 1-6), er det over halvdelen, som ikke har deltaget i DU.

Opdelingen af målgrupperne på baggrund af deltagelse i almen VEU omfatter alle FVU- og avu-kurser. I enkelte opgørelser undersøges målgruppernes deltagelse i danskkurser på FVU og avu, hvilket dækker over kurserne FVU-start, FVU-dansk, avu-dansk og avu-dansk som andetsprog. Det bemærkes, at det fra 2014-2016 var muligt at afholde forsøg med FVU for tosprogede, og på baggrund af forsøgsrækken blev FVU-start et permanent tilbud i 2017. Det betyder, at FVU-start ikke har været tilgængeligt i hele observationsperioden, hvorfor deltagelse i FVU-start sandsynligvis er underrepræsenteret sammenlignet med, hvordan deltagelsen ser ud i dag. Opgørelserne ser bort fra undervisning modtaget på arbejdsmarkedsrettet dansk. Arbejdsmarkedsrettet dansk var et danskundervisningstilbud til udenlandske arbejdstagere og studerende. Efter afslutning af arbejdsmarkedsrettet dansk kunne disse kursister blive tilbudt at påbegynde en af de tre danskuddannelser som S-kursist. Undervisningstilbuddet blev indført i 2014 og afskaffet med danskuddannelsesreformen i 2017.

Det ordinære uddannelsessystem består af grundskolen, FGU, særligt tilrettelagt ungdomsuddannelse (stu), gymnasiale uddannelser, erhvervsuddannelser og de videregående uddannelser (ekskl. ph.d.). For de ordinære uddannelser gælder i reglen, at uddannelserne foregår på fuld tid, undervisningen er gratis, uddannelserne giver adgang til at søge SU el. lignende forsørgelse, ansøgning foregår via Optagelse.dk, og optagelse til uddannelserne er centralt koordineret.

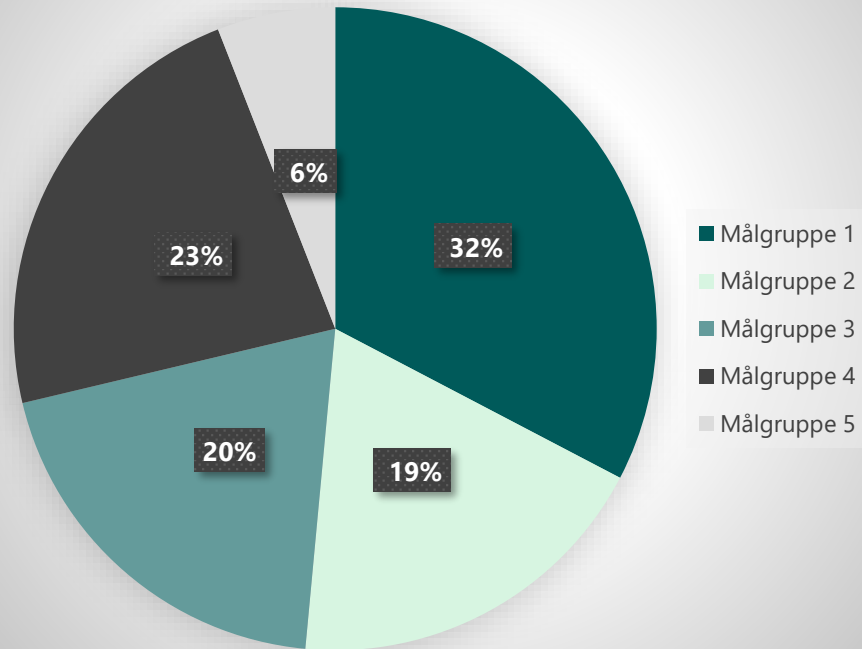
Metodeforklaring – beskæftigelse og uddannelse fra hjemlandet

I opdelingen af målgrupperne er der ikke skelnet mellem, hvorvidt kursisterne har været i lønnet beskæftigelse³, men i beskrivelserne af målgrupperne fremgår beskæftigelsesniveauet. I denne opgørelse er lønnet beskæftigelse defineret ved en månedlig beskæftigelsesgrad større end 0, mens lønnet fuldtidsbeskæftigelse er defineret ved en månedlig beskæftigelsesgrad på mindst 1. Dvs. at en person betragtes som "fuldtidsbeskæftiget i løbet af perioden", hvis vedkommende i mindst én måned i observationsperioden har haft en beskæftigelsesgrad på mindst 1.

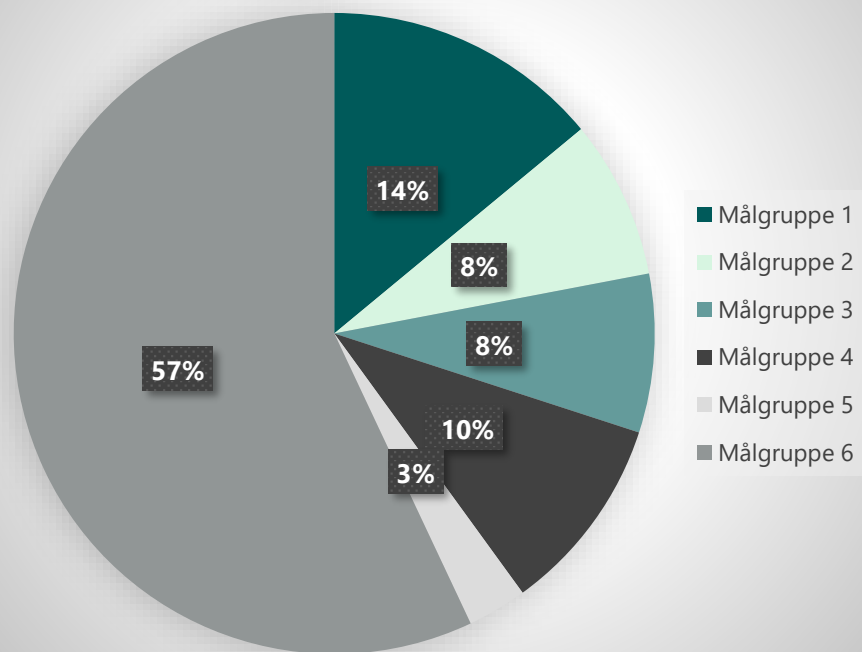
Ligeledes beskrives målgruppernes højest fuldførte uddannelse ved indvandring. Det bemærkes, at statistikken over højest fuldførte uddannelse for nogle personer er baseret på imputering, hvorved manglende uddannelsesoplysninger erstattes med sandsynlige værdier baseret på uddannelsesoplysninger for personer med tilsvarende karakteristika. Desuden er højst fuldførte uddannelse for andre personer baseret på selvrapporterede udenlandske uddannelser, hvis kvalitet ikke er blevet efterprøvet/undersøgt i Danmark. Det bemærkes yderligere, at nogle kursister er klassificeret med grundskolen som højeste fuldførte uddannelse på trods af, at de ikke nødvendigvis har fuldført 9. klasse. I nedenstående beskrivelser af målgrupperne betragtes imputerede uddannelsesoplysninger som ukendt uddannelsesbaggrund. I analysepapir 9 er andelen med imputerede oplysninger derimod opgjort særskilt for hver uddannelse.

³ Oplysninger om lønnet beskæftigelse kommer fra DREAM, der er suppleret med oplysninger fra elndkomst. Lønmodtagere defineres som personer, der i elndkomst har en arbejdsmarkedsbidragspligtig A-indkomst. Når en person har selvstændig virksomhed, vil den pågældende kun have en lønindkomst, hvis personen har udbetalt løn til sig selv.

**Figur 1. Andel udlændinge i målgruppe 1-5
(indvandrede som bliver i DK)**



**Figur 2. Andel udlændinge i målgruppe 1-6
(alle indvandrede)**



Tabel 10. Målgrupper blandt udenlandske borgere

Målgruppe	Deltaget i DU	Deltaget i FVU/avu	Startet på ordinær uddannelse	Antal unikke personer	Andel blandt dem som bliver (målgruppe 1-5)	Andel blandt dem som ikke bliver (målgruppe 6)	Andel blandt alle indvandrede (målgruppe 1-6)
1: Beskæftigelseskursisten	Ja	Nej	Nej	22.460	33 pct.		14 pct.
2: Suppleringskursisten	Ja	Ja	Nej	12.599	19 pct.		8 pct.
3: De uddannelsesfraværende	Nej	Nej	Nej	13.281	20 pct.		8 pct.
4: De uddannelsessøgende	Ja	Ja/Nej	Ja	15.625	23 pct.		10 pct.
5: De midlertidigt studerende	Nej	Ja/Nej	Ja/Nej	4.095	6 pct.		3 pct.
Målgruppe 1-5 i alt				68.060	100 pct.		
6: De korttidsbosatte	Ja	Nej	Nej	22.003		24 pct.	14 pct.
	Ja	Ja	Nej	488		1 pct.	0 pct.
	Nej	Nej	Nej	60.258		67 pct.	38 pct.
	Ja	Ja/Nej	Ja	3.096		3 pct.	2 pct.
	Nej	Ja/Nej	Ja/Nej	4.479		5 pct.	3 pct.
Målgruppe 6 i alt				90.324		100 pct.	57 pct.
Målgruppe 1-6 i alt				158.384			100 pct.

Anm.: Opgørelsen omfatter unikke personer, der første gang indvandrede til Danmark som 18-64-årige i perioden 2010-2013. Personer, der ikke kan observeres med bopæl i Danmark ultimo kvartalet mindst et af de to første kvartaler efter indvandring, er ikke medtaget. Personer, der første gang optræder i befolkningsregistret med dansk statsborgerskab, er ikke medtaget. Personerne i målgrupperne 1-5 følges fra deres første indvandringsdato og op til 10 år frem, mens personerne i målgruppe 6 følges i en periode på 5 år fra deres første indvandringsdato. Hver unik person optræder kun én gang i opgørelsen.

Der er ikke taget højde for starttidspunkter for DU, VEU og ordinær uddannelse, hvorved en person kan være i gang med flere forløb på samme tid.

Andele beregnes både som en andel af de indvandrere, som fortsat er i Danmark fem år efter indvandring (målgruppe 1-5), som en andel af de indvandrere, som udvander fra Danmark inden for fem år efter indvandring (målgruppe 6), og som en andel af alle indvandrede (målgruppe 1-6).

Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets egne beregninger pba. registerdata.

Tabel 11: Den udenlandske målgruppe fordelt på kursisttype og samlet opholdstid i Danmark

	I1-kursister	I2-kursister	S-kursister	Nordiske statsborgere og øvrige
I befolkningen i op til og med 1 år	1 pct.	2 pct.	19 pct.	69 pct.
I befolkningen i op til og med 2 år	1 pct.	3 pct.	16 pct.	7 pct.
I befolkningen i op til og med 3 år	1 pct.	2 pct.	10 pct.	4 pct.
I befolkningen i op til og med 4 år	1 pct.	2 pct.	7 pct.	3 pct.
I befolkningen i op til og med 5 år	1 pct.	2 pct.	5 pct.	2 pct.
I befolkningen i op til og med 6 år	2 pct.	1 pct.	4 pct.	2 pct.
I befolkningen i op til og med 7 år	1 pct.	1 pct.	3 pct.	1 pct.
I befolkningen i op til og med 8 år	1 pct.	1 pct.	3 pct.	1 pct.
I befolkningen i op til og med 9 år	1 pct.	2 pct.	3 pct.	1 pct.
I befolkningen i op til og med 10 år	90 pct.	85 pct.	32 pct.	10 pct.

Anm.: Opgørelsen omfatter unikke personer i målgruppe 1-6 fordelt på kursisttype og samlet opholdstid i Danmark siden første indvandring. Andele er beregnet i forhold til det samlede antal personer inden for den enkelte kursisttype.
 Kilde: Børne- og Undervisningsministeriets egne beregninger pba. registerdata

3.3.1 Målgruppe 1: Beskæftigelseskursisten

"Beskæftigelseskursisten" er den største målgruppe blandt de udenlandske borgere, som bliver i Danmark mindst fem år efter indvandring og udgør 33 pct. Kursisterne har deltaget i DU, men hverken i almen VEU eller ordinær uddannelse. Målgruppen er meget differentieret og består både af udenlandske arbejdstagere, der er kommet til landet for at arbejde og selvforsørgede flygtninge/familiesammenførte til flygtninge. Der er en overrepræsentation af østeuropæere, men også borgere fra Tyskland, Litauen og asiatiske lande som Syrien og Indien.

Gruppen består primært af S-kursister (79 pct.), men har også en betydelig andel I-kursister (18 pct.) relativt til de målgrupper, der ikke deltager i danskundervisning. 40 pct. har en kort til lang videregående uddannelse fra hjemlandet. De er typisk 25-34 år ved indvandring, og mange (ca. 75 pct.) opholder sig i Danmark i over ni år.

36 pct. af målgruppen når til det afsluttende modul på DU, og det er særligt blandt I-kursisterne, at uddannelsen afsluttes. 55 pct. har kun deltaget i moduler på basisdelen af DU. Den lave andel af personer, som færdiggør den fulde DU, kan eksempelvis skyldes et mindre behov for sproglig opkvalificering i deres arbejdsfunktioner, ingen planer om permanent ophold, eller at det er svært tidsmæssigt at kombinere job og danskundervisning (VIVE 2025).

87 pct. af målgruppen har været i beskæftigelse i løbet af perioden, og over en tredjedel har arbejdet i mere end otte af de ti år. 77 pct. har været fuldtidsbeskæftiget i kortere eller længere tid, men hver fjerde kun i op til to år. Beskæftigelsesniveauet svarer til gennemsnittet for indvandrere, der fortsat er i Danmark efter fem år. Branchemæssigt adskiller gruppen sig ikke væsentligt fra hele gruppen af indvandrede; 16 pct. har arbejdet inden for service (bl.a. rengøring og rejsebureauer), og 14 pct. i industrien.

Hvem er de?

Beskæftigelseskursister har forskellige uddannelsesmæssige baggrunde og kan være beskæftiget på det danske arbejdsmarked inden for mange forskellige brancher. Eksempler kan være højtuddannede udlændinge fra vesteuropæiske lande, som f.eks. en ingeniør fra Tyskland, der arbejder inden for medicinalindustrien, en speciallæge fra Portugal/Italien, der arbejder på et af de danske regioners hospitaler eller en arkitekt fra Spanien, der arbejder på en tegnestue.

Det kan eksempelvis også være udlændinge fra østeuropæiske lande, der arbejder inden for industrien eller håndværksfagene, som f.eks. en tømrer fra Polen eller en landbrugsmedarbejder fra Rumænien. Andre eksempler kan være udlændinge fra asiatiske lande eller flygtninge fra et af MENAPT-landene⁴, der arbejder inden for forskellige faglærte og ufaglærte brancher, som f.eks. en rengøringsmedarbejder fra Syrien eller en restaurationsmedarbejder fra Pakistan.



⁴ MENAPT-landene står for: Middle East (Mellemøsten) North Africa (Nordafrika), Pakistan og Tyrkiet. Se Statistiske definitioner — [Integrationsbarometer](#)

3.3.2 Målgruppe 2: Suppleringskursisten

"Suppleringskursisten" har deltaget i både DU og almen VEU, men ikke i ordinær uddannelse. Gruppen udgør næsten en femtedel (19 pct.) af de indvandrere, der opholder sig i Danmark i mindst fem år. Den skiller sig ud ved at have den højeste andel I-kursister (37 pct.), sammenlignet med de øvrige grupper, og en overrepræsentation af kvinder (57 pct.). 92 pct. af personerne i målgruppen har samlet set opholdt sig i Danmark i mere end ni år i den tiårige periode, hvilket gør målgruppen til den, hvor flest bosætter sig permanent eller længerevarende. En betydelig del af personerne i målgruppen er kommet fra Asien (44 pct.) – særligt fra Syrien, Pakistan og Iran, som dermed er overrepræsenteret i målgruppe 2 relativt til de øvrige målgrupper. Derudover har 30 pct. østeuropæisk herkomst, og 15 pct. kommer fra øvrige europæiske lande ekskl. Norge og Sverige – særligt fra Litauen og Tyrkiet.

Der er en stor spændvidde i uddannelsesbaggrund, men ca. 41 pct. har en videregående uddannelse. Til trods for dette deltager kun 25 pct. i DU3. Dette kan skyldes, at indplaceringen på DU3 ikke alene afhænger af uddannelsesniveau, men også af sproglige forudsætninger. Gruppen er også kendetegnet ved at en relativt høj andel når til det afsluttende modul på DU (68 pct.), især drevet af I-kursisterne. Næsten alle har deltaget i FVU-kurser (95 pct.), og 25 pct. af målgruppen deltager i både DU og danskurser i VEU samtidig (dobbelthforløb). Dog gennemfører kun få alle fire trin på FVU-dansk. 21 pct. deltager i avu-dansk som andetsprog.

92 pct. har været i beskæftigelse i løbet af perioden, og knap en tredjedel har arbejdet i over otte år. 80 pct. har haft fuldtidsbeskæftigelse, men for en tredjedel gælder det kun op til to år. Beskæftigelsesniveauet ligger lidt over gennemsnittet for indvandrere, der bliver i Danmark efter fem år. 20 pct. har senest arbejdet i servicebranchen (bl.a. rengøring og rejsebureauer), og 14 pct. i industrien.

Hvem er de?

Suppleringskursisterne har forskelligartede baggrunde og motiver for at deltage i DU og VEU. Mange har en videregående uddannelse fra hjemlandet og kan ønske gennem VEU at lære mere dansk for hurtigere at bestå en danskprøve (VIVE, 2025) eller for at få bedre forudsætninger for at deltage socialt i samfundet. Endelig kan nogle have et ønske om optagelse på en ordinær uddannelse, men uden at opnå de fornødne kompetencer hertil, hvilket betyder, at målgruppen i praksis ikke altid fortsætter ind i en ordinær uddannelse.

En typisk kursist kan være en mand fra Eritrea, der lever af SU og oplever vanskeligheder med sproget. Han deltager både i FVU og avu for at opbygge sine kompetencer og skabe bedre muligheder for fremtiden. En anden kursist kunne være en kvinde fra Syrien, som allerede er i arbejde og oprindeligt troede, at familien ville vende hjem, men som nu vælger at blive i Danmark på grund af sine børn. Hun deltager i FVU for at blive bedre til dansk og styrke sine muligheder på arbejdsmarkedet. Et tredje eksempel kan være en kvinde fra Thailand, gift med en dansker, som arbejder i et ufaglært job. Hun ønsker at tage en uddannelse, men sproget er en udfordring, og derfor deltager hun i FVU-kurser for at opkvalificere sig.



3.3.3 Målgruppe 3: De uddannelsesfraværende

“De uddannelsesfraværende” er kendetegnet ved deres manglende deltagelse i både DU, almen VEU og ordinær uddannelse – det vil sige en passiv uddannelsesprofil i forhold til de øvrige målgrupper. Gruppen udgør 20 pct. af de indvandrere, der fortsat er i Danmark fem år efter indvandring, men blot otte pct. af det samlede indvandrerfelt. De fleste kommer fra Øst- og Vesteuropa, og opholder sig generelt kortere tid i Danmark. Kun 53 pct. har opholdt sig i landet i mere end ni af de ti år, hvilket er den laveste andel blandt målgruppe 1–5, hvilket kan være en årsag til, at de ikke deltager i danskuddannelsestilbud. De deltager heller ikke i dansksprøve - kun 1 pct. har tilmeldt sig en prøve.

De har den højeste andel S-kursister (87 pct.) og en tydelig overrepræsentation af mænd (ca. 66 pct.). I-kursister er stort set fraværende i denne målgruppe, hvilket er en følge af at DU er obligatorisk for dem. Hver femte i målgruppen har en (kendt) videregående uddannelse fra hjemlandet, hvilket kan være en årsag til, at de ikke deltager i danske uddannelsestilbud. Det kan også skyldes, at de klarer sig på arbejdsmarkedet ved engelsk sprog, at de ikke har tid eller ikke finder danskuddannelsestilbuddet relevant.

Kun 75 pct. har været i beskæftigelse i løbet af perioden, hvilket er det laveste beskæftigelsesniveau blandt hele gruppen af indvandrere, som fortsat er i befolkningen fem år efter indvandring (målgruppe 1-5).

Hvem er de?

De uddannelsesfraværende er en sammensat gruppe, som typisk finder andre veje ind i det danske samfund end gennem uddannelse.

Nogle kan være medfølgende ægtefæller, som ikke selv søger beskæftigelse eller DU, men som stadig indgår i familieliv og lokalsamfund. Andre kan være højtuddannede specialister, der arbejder i internationale miljøer – for eksempel en amerikansk medarbejder i medicinalindustrien eller it-branchen - hvor arbejds sproget er engelsk, og danskundskaber derfor opleves som mindre nødvendige.

Gruppen kan også rumme østeuropæiske mænd, ofte i faglærte eller ufaglærte jobs inden for f.eks. byggeri eller landbrug, som klarer sig med begrænset dansk på arbejdspladsen og forventer et midlertidigt ophold i Danmark. Fælles for disse kursister er, at de ikke ser DU eller ordinær uddannelse som en del af deres ophold i landet, enten fordi de ikke har behovet, eller fordi investering i det danske sprog og uddannelse ikke vurderes relevant i forhold til deres fremtidsplaner. Der kan også være borgere iblandt, som har mistet retten til danskuddannelse, og som ikke har det sproglige niveau til at blive optaget VEU-danskkurser.



3.3.4 Målgruppe 4: De uddannelsessøgende

“De uddannelsessøgende” er defineret ved deres deltagelse i både DU og ordinær uddannelse, ofte suppleret med almen VEU parallelt eller i forlængelse af deltagelse i DU. Målgruppen udgør 23 pct. af dem, der fortsat er i Danmark fem år efter indvandring. Den er kvindedomineret (62 pct.) og har en relativt ung aldersprofil, hvor knap halvdelen indvandrer til Danmark som 18–24-årige. 31 pct. har østeuropæisk herkomst, 29 pct. kommer fra Asien (særligt fra Filippinerne og Mellemøsten), og 24 pct. kommer fra øvrige europæiske lande (særligt fra Litauen og Letland).

I-kursister udgør 30 pct., mens 66 pct. er S-kursister. Der er en stor spændvidde i uddannelsesbaggrund, men en stor andel har gymnasial baggrund, som de bygger videre på i Danmark. Over halvdelen visiteres til DU3. 63 pct. når til det afsluttende modul på DU, og ca. to tredjedele tilmelder sig en prøve i dansk, hvilket er lavere end i målgruppe 2.

48 pct. af målgruppen har deltaget i ét eller flere FVU-kurser, mens omkring hver fjerde (26 pct.) har taget kurser på avu. 18 pct. har dobbeltforløb mellem DU og danskurser i VEU. Alle i gruppen starter pr. definition på en ordinær uddannelse, hvoraf 43 pct. vælger en erhvervsuddannelse (heraf mange social- og sundhedsuddannelserne) og 59 pct. en videregående akademisk uddannelse.

Gruppen har det højeste beskæftigelsesniveau af alle målgrupper (97 pct.), dog med kortere varighed, hvilket kan hænge sammen med at mange har været tilmeldt fuldtidsstudier. Mange arbejder i social og sundhedssektoren, hvilket harmonerer med valget af SOSU som fremtrædende uddannelsesretning. De uddannelsessøgende er mere stabilt bosat - 83 pct. har opholdt sig i Danmark over ni år i observationsperioden.

Hvem er de?

De uddannelsessøgende kan i mange tilfælde være kendetegnet ved, at danskundervisning og VEU for dem fungerer som et springbræt til videre uddannelse. For en del af gruppen fremstår sproget som en strategisk investering i fremtidige muligheder, hvilket afspejles i deres tendens til at kombinere flere forløb for at opnå de nødvendige kvalifikationer. Der kan også være kursister, der kommer med henblik på at læse en videregående uddannelse og deltager i DU sideløbende og evt. supplerer med FVU, som dobbeltforløb.

Eksempler på kursister i gruppen kan være en kvinde fra Filippinerne, der er I-kursist og kombinerer DU2 med FVU og avu for at kvalificere sig til en SOSU-uddannelse, eller en mand fra Polen, der deltager på DU2 og FVU i et dobbeltforløb, for hurtigt at kunne lære dansk og kunne påbegynde en gastronomuddannelse. Der kan også være kursister, som deltager i videregående uddannelser, f.eks. en kvindelig S-kursist fra Litauen, der gennemfører DU3 og studieprøven for at blive tandlæge eller en mandlig S-kursist fra Tyskland, som starter direkte på en økonomiuddannelse på CBS. Fælles for dem er en interesse i at styrke deres kompetencer, som kan danne grundlag for muligheder i uddannelse og arbejdsmarked i Danmark - også selv om et uddannelsesforløb ikke nødvendigvis er planlagt på forhånd.



3.3.5 Målgruppe 5: De midlertidige studerende

“De midlertidige studerende”, omfatter personer, som deltager i almen VEU og/eller ordinær uddannelse, men ikke i DU. Gruppen udgør kun 6 pct. af de indvandrere, som fortsat opholder sig i Danmark fem år efter indvandring, og blot 3 pct. af den samlede indvandrergruppe. De er således en lille, men distinkt gruppe, kendetegnet ved deres midlertidige uddannelsesophold. 63 pct. har dog været i Danmark over ni år i perioden, men dette er lavere end gennemsnittet for målgruppe 1–5. En stor del kommer fra Norge, Sverige, Tyskland og Rumænien.

Gruppen består hovedsageligt af S-kursister (49 pct.) og nordiske statsborgere (47 pct.), mens kun 4 pct. er I-kursister. Aldersprofilen domineres af unge indvandrere: 70 pct. ankom som 18–24-årige og 24 pct. som 25–34-årige. Dette stemmer overens med, at 80 pct. af målgruppen påbegynder en ordinær uddannelse - primært en videregående uddannelse. Uddannelsesbaggrunden fra hjemlandet er typisk gymnasial, hvilket understøtter adgangen til videregående uddannelser i Danmark. På trods af, at gruppen ikke deltager i formel DU, tilmelder 4 pct. sig dog en danskprøve - dette kan være med henblik på at opnå dansk indfødsret.

28 pct. af personerne i målgruppen har taget mindst ét kursus på FVU eller avu (27 pct. i et dansk kursus). Hver fjerde i målgruppen har deltaget i ét eller flere FVU-kurser, mens kun 6 pct. har taget kurser på avu. 19 pct. af målgruppen har deltaget i FVU-dansk, og 5 pct. har deltaget i avu-dansk som andetsprog, men størstedelen af disse fuldfører kun få niveauer. Dog genvisiteres 15 pct. til et dansk kursus i VEU.

Beskæftigelsesmæssigt har målgruppen et højt niveau - 91 pct. har været i job i løbet af perioden. Men varigheden er kort: En tredjedel har kun været fuldtidsbeskæftiget i højst to år. Det skyldes sandsynligvis, at de fleste studerer på fuldtid og modtager SU/SVU (65 pct.), hvilket begrænser muligheden for fuldtidsarbejde.

Hvem er de?

De midlertidige studerende skiller sig ud ved, at deres ophold i Danmark typisk er knyttet til uddannelse frem for varig bosætning. De er overvejende unge og indvandrere som studerende, ofte med en gymnasial baggrund fra hjemlandet, som de bygger videre på i Danmark. De har et højt beskæftigelsesniveau, men arbejdsmarkedstilknytningen er kortvarig, da hovedfokus er studier og SU-forsørgelse.

Eksempler på personer i denne målgruppe kan være en norsk kvinde, der tager en videregående uddannelse til sygeplejerske og supplerer med FVU for at styrke sine skriftlige danskundskaber, men som vender tilbage til Norge efter endt uddannelse. Det kan også være en indisk studerende, der som selvbetaler læser på IT-universitetet, eller en ung mand fra Litauen, der tager en ingeniøruddannelse.



3.3.6 Målgruppe 6: De korttidsbosatte

“De korttidsbosatte” er den største og mest midlertidige målgruppe, idet de alle udvander igen inden for fem år efter indvandring. Gruppen udgør 57 pct. af det samlede indvandrerfelt og er kendetegnet ved meget kortvarige ophold i Danmark uden nævneværdig deltagelse i integrationstilbud. Hele 67 pct. har hverken deltaget i DU, almen VEU eller ordinær uddannelse. Hver femte i målgruppen har østeuropæisk herkomst, 19 pct. har asiatisk herkomst, og 36 pct. kommer fra øvrige europæiske lande særligt fra Tyskland, Spanien og Frankrig. Desuden kommer 11 pct. fra Nordamerika, hvilket er den højeste andel nordamerikanere blandt alle målgrupper.

Sammensætningen er præget af S-kursister (to tredjedele) og nordiske statsborgere. En stor del har ukendt uddannelsesbaggrund fra hjemlandet (82 pct.), hvilket gør det svært at vurdere deres uddannelsesniveau. Aldersfordelingen ligner målgruppe 4 med en overvægt af unge: Over halvdelen er 18–24 år ved ankomst, og knap en tredjedel er 25–34 år.

Personerne i målgruppe 6 har kort opholdstid: Næsten halvdelen har været i Danmark i højst ét år. Gruppen har derfor begrænset deltagelse i DU (28 pct.), og kun 2 pct. har deltaget i det afsluttende modul på DU eller tilmelder sig en prøve. De fleste deltager kun på basisniveau. Deltagelse i almen VEU er minimal (1 pct.), og her drejer det sig primært om få trin i FVU-dansk. Godt halvdelen af de kursister, som deltager i DU er ikke i beskæftigelse i løbet af deres ophold i Danmark.

Kun 8 pct. påbegynder en ordinær uddannelse, og 7 pct. modtager SU/SVU. Målgruppen har klart det laveste beskæftigelsesniveau: Kun 39 pct. har haft arbejde i perioden, og kun 25 pct. har været i fuldtidsbeskæftigelse. De fleste arbejder under to år, og brancherne er spredte - med en vis koncentration i landbrug, skovbrug og fiskeri.

Den korte opholdstid og begrænsede deltagelse i samfundet peger på, at mange er i Danmark af midlertidige årsager - f.eks. arbejdskraftbehov, praktik, længerevarende turistophold eller uddannelsesudveksling/højskole - uden intention om permanent ophold.

Hvem er de?

Fælles for de korttidsbosatte er, at deres ophold i Danmark er kortvarigt og uden intention om varig tilknytning. Mange opholder sig kun et år eller to og bruger tiden på midlertidige aktiviteter som arbejde, uddannelsesudveksling, højskoleophold eller længere rejser. Kendetegnende for målgruppen er, at de deltager meget lidt i DU og/eller VEU og at deres beskæftigelsesforløb ofte er korte og ustabile.

Gruppen er sammensat af mange forskellige profiler. Det kan være en ung rejsende fra Nordamerika, som lever af opsparing og deltager i uddannelse på en ikke-statslig uddannelse. Det kan også være en udvekslingsstuderende fra Kina, som følger et dansk kursus parallelt med sine studier, eller en tysk studerende, der gennemfører hele sin kandidatuddannelse i Danmark, men uden planer om at blive boende efter endt studie. Andre er midlertidige arbejdstagere fra Østeuropa, f.eks. en rumænsk sæsonarbejder i landbruget, som tilmelder sig DU, men uden sikkerhed for, om opholdet fører til længerevarig tilknytning.



4. Udfordringsbillede

I dette kapitel sættes der fokus på de udfordringer, som vurderes at præge de nuværende danskundervisningstilbud for voksne på tværs af Udlændinge- og Integrationsministeriets ressource (UIM) og Børne- og Undervisningsministeriet (BUVM) med særligt henblik på danskundervisning for udlændinge. Udfordringerne fremgår af arbejdsgruppens kommissorium.

De skitserede udfordringer underbygges af publicerede undersøgelser, herunder VIVE's rapport (2025) samt viden fra interessenter og generel myndighedsudøvelse fra Styrelsen for Undervisning og Kvalitet (STUK) og Styrelsen for International Rekruttering og Integration (SIRI). Derudover bygger udfordringsbilledet på data fra kvantitative analyser, som arbejdsgruppen har udarbejdet (se bilagsrapport 2).

Udfordringerne er overordnet opdelt i tre tematikker:

- 1) *Indhold, organisering og målgrupper i de enkelte tilbud*, som sætter fokus på de udfordringer, der er inden for de enkelte undervisningstilbud, herunder særligt på danskuddannelserne (DU), som er det centrale tilbud for nytilkomne udlændinge.
- 2) *Sammenhængen mellem lovgivning og organisering på tværs af tilbud*, som sætter fokus på, hvordan regler og lovgivning, udbuds- og finansierungsstrukturer samt manglende formel sammenhæng mellem tilbud blandt andet kan skabe kompleksitet i spillet mellem utilsigtede incitamentsstrukturer og uigennemsigtige muligheder for kursisterne.
- 3) *Specifikke udfordringer for særlige målgrupper* beskriver en række problematikker, som er gældende for specifikke målgrupper.

4.1 Udfordringer ved indhold, organisering og målgrupper i de enkelte tilbud

På baggrund af undersøgelser samt løbende dialog med danskuddannelsessektoren og indsamlet viden fra interessenter, vurderes det, at danskundervisningstilbuddene isoleret set har mange styrker, jf. kapitel 2. Styrkerne beskrives ikke i dette afsnit, men vil blive inddraget i overvejelserne om et fremtidigt danskundervisningsområde, som præsenteres i kapitel 5.

4.1.1 Udfordringer ved rammer og organisering af danskuddannelserne (DU)

Dette afsnit har fokus på udfordringer ved rammer og organisering af DU i den nuværende form. Det vurderes, at kvaliteten i danskuddannelsestilbuddet kan styrkes og målrettes ved at justere på nogle parametre. Nedenfor skitseres konkrete udfordringer i det nuværende danskuddannelsestilbud.

Finansierungsstrukturen på danskuddannelserne

DU finansieres via modultakster, der aftales og fastsættes, når driftsaftaler mellem kommune og udbyder af DU indgås. Hvis kommunen indgår en driftsaftale med en privat udbyder, indgås

driftsaftalen på baggrund af et udbud af opgaven. For hver kursist får sprogcentrene i dag udbetalt 30 pct. af modultaksten som starttakst, når kursisten påbegynder et modul, og de sidste 70 pct. udbetales, når kursisten består den modultest eller prøve, der afslutter det påbegyndte modul (30/70-modellen).

Den nuværende finansieringsmodel på danskuddannelsesområdet kan være en udfordring for kvaliteten i DU, idet finansiering er koblet til beståelse af moduler. Modultakstsystemet kan ifølge danskuddannelsessektoren tilskynde til en undervisning, der er tilrettelagt i forhold til kursisternes beståelse af modultest (teaching to the test). Det kan medføre, at kursistgruppen oplever, at indholdet i undervisningen ikke afspejler deres sproglige læringsbehov, og ifølge sektoren kan det skabe et incitament til at få kursisterne så hurtigt som muligt igennem DU uden yderligere vurdering af, om kursisten har opnået de nødvendige dansksproglige kompetencer og forudsætninger for at klare sig i job, uddannelse og som borgere i Danmark.

Antal tilbudte lektioner

Der er stor variation i antallet af tilbudte lektioner til målgruppen af udlændinge på sprogcentrene, og der er ikke fastlagt krav i danskuddannelsesloven om hvilket samlet lektionsmæssigt omfang, de enkelte moduler skal have. Det betyder, at antallet af tilbudte lektioner til kursisterne varierer væsentligt fra kommune til kommune. Lektionstallet har i en årrække generelt været nedadgående (jf. faktaark 23), hvilket kan medvirke til, at kursisterne ikke opnår et tilstrækkeligt bredt sprogligt fundament til at kunne begå sig i hverdags- og arbejdslivet efter endt DU.

Økonomiske incitamenter

Den økonomiske ramme for danskuddannelsestilbuddene kan skabe incitament for kommuner og udbydere af DU til at tilskynde kursister til at påbegynde forberedende voksenundervisning (FVU), herunder parallelt med DU, idet kursister i så fald overgår fra et kommunalt finansieret system til et statsligt finansieringssystem. I en kvalitativ undersøgelse fra VIVE (2025) angiver flere kursister, at de benytter FVU som fagligt supplement til DU, jf. også afsnit 4.2.5 om forskellige forankrings- og finansieringsstrukturer samt dobbeltforløb.

Manglende rammer til at udvikle kombinerede sprog- og fagrettede forløb

Det fremgår af danskuddannelsesloven, at voksne udlændinge skal have et undervisningstilbud, der er tilpasset den enkelte kursists forudsætninger og behov. Det nuværende danskuddannelsessystem lægger op til, at kursister skal tage en DU (enten DU1, DU2 eller DU3), der leder frem mod et slutmål med et sprogligt niveau for delfærdighederne: Læsning, skrivning, lytning og mundtlig kommunikation.

Med danskuddannelsesreformen fra 2017 blev der øget fokus på at gøre DU mere virksomhedsrettede og indførelse af igu-ordningen har medvirket til at styrke muligheden for at kombinere arbejdstid i en virksomhed med udvalgt opkvalificering⁵. Der findes i dag videre eksempler på danskuddannelsesforløb, der i praksis er specifikt brancherettede mod fagområder, f.eks. på chaufførområdet og social- og omsorgsområdet. Det er imidlertid lokale indsatser, der forudsætter særlige tiltag fra sprogcentrenes side, og incitamentet til sådanne tiltag er ikke understøttet i den eksisterende finansieringsstruktur.

⁵ Målgruppen for igu'en er flygtninge og familiesammenførte, fordrevne fra Ukraine samt evakuerede fra Afghanistan.

Der er også mulighed for, at sprogcentre etablerer undervisning efter danskuddannelsesloven ude hos virksomheder. DU's fokus på udvikling af brede sproglige færdigheder inden for henholdsvis læsning, skrivning og mundtlig kommunikation, der måles på gennem test og prøver, lægger ikke op til en særlig målretning af danskuddannelsestilbuddet i forhold til konkret arbejdsprog eller medarbejdernes sprogbehov i en virksomhed med mindre finansieringen af dette følger med. Såfremt sproget entydigt skal målrettes den konkrete branche, skal undervisningen finansieres af virksomheden selv.

Det er således en udfordring, at der i det eksisterende danskuddannelsessystem ikke er incitamenter og centrale rammer, som understøtter udvikling af særlige tilbud, f.eks. målrettet forskellige faggrupper eller brancher i samarbejde med virksomheder eller uddannelsesinstitutioner.

Ovenstående kan ifølge SIRI dels skyldes finansieringsstrukturen på danskuddannelsesområdet. Særligt i forhold til gruppen af S-kursister er der et økonomisk incitament til at etablere tilbud, som har lavest mulige omkostninger, idet alle udgifter til DU for denne gruppe afholdes af kommunen. For I-kursisterne er der derimod 50 pct. statsrefusion. Det eksisterende tilbud understøtter derfor, ifølge danskuddannelsessektoren, ikke altid i tilstrækkelig grad kursisternes og virksomhedernes sprogbehov i forhold til uddannelse og arbejdsmarked. Kommunernes samlede nettoudgifter til DU er omfattet af den kommunale budgetgaranti.

For kursister på DU2 og DU3 kan der være behov for et mere specialiseret og fagspecifikt sprogligt indhold på de sidste moduler, som har en tættere indholdsmæssig sammenhæng med kursistens fremtidige uddannelse og beskæftigelse, dvs. mere fagspecifik sprogundervisning.

Videre nævnes det ofte i danskuddannelsessektoren og blandt øvrige interessenter, at det er en udfordring, at de nuværende rammer ikke i tilstrækkelig grad ansporer til at kunne iværksætte virksomhedsforlagt danskuddannelsesforløb, idet sproglæring på arbejdspladsen er et redskab, der kan medvirke til at sikre medarbejdernes deltagelse i danskundervisning, fastholdelse og opkvalificering af medarbejdere. Dette behandles i afsnit 4.3.2. om udfordringer med at etablere virksomhedsrettede forløb.

Løbende optag af kursister

Optagelse til DU sker efter henvisning fra kommunalbestyrelsen i kursistens bopælskommune. Ifølge danskuddannelsesloven skal udlændinge, der er omfattet af integrationsloven, kunne påbegynde DU senest 1 måned efter, at kommunalbestyrelsen har overtaget ansvaret for den pågældende.

De nuværende regler vedrørende henvisning til DU bevirker, at udbyderne er forpligtede til at opstarte nye kursister løbende. Det betyder i praksis, at sprogcentrene kan have kursistoptag på ugebasis.

Det kan ifølge VIVE's undersøgelse fra 2025 være en udfordring, fordi det kan gøre det vanskeligt at skabe undervisningsmiljøer med et stabilt og trygt læringsfællesskab. Det kan påvirke kursisternes fremmøde og fastholdelse samt have negativ indflydelse på læring og progression, at der kontinuerligt starter nye kursister på holdene.

Frafald og fravær på danskuddannelserne

DU er et flerårigt forløb, hvor det i gennemsnit tager ca. 2,5 år at bestå Prøve i Dansk 3 og omkring tre år at bestå Prøve i Dansk 2 inkl. pauser og ophold i uddannelsesforløbene.

Frafald på DU varierer betydeligt mellem kursistgrupper. I-kursister, der er forpligtet til at deltage som led i deres program, har højere gennemførelse. Omkring 70 pct. af I-kursisterne består en prøve inden for fem år, mens det for S-kursisterne er under 30 pct. Når man alene ser på personer, der fortsat opholder sig i Danmark efter fem år, er andelen dog højere (se analysepapir 11).

Frafald på DU kan ikke betragtes på samme måde som på mange øvrige ordinære uddannelser, da der, qua målgruppen, kan være andre årsager til, at en DU ikke færdiggøres. Først og fremmest er der en større andel af kursisterne, som ikke færdiggør en DU, fordi de rejser ud af Danmark igen. For mange kursister - især S-kursister - er det ikke nødvendigt med en bestået prøve i dansk for at opnå det tilstrækkelige sproglige niveau til at kunne indgå på det danske arbejdsmarked.

Derudover skal det tages i betragtning, at S-kursister deltager frivilligt i DU, og at EU-borgere ikke skal bruge DU som rettighedsgivende prøve til permanent ophold.

Andre kursister frafalder på grund af følgende barrierer:

- Kursister ønsker at fortsætte, men har opbrugt deres danskuddannelsesret (VIVE 2025).
- Kursister vælger at overgå til almen voksenuddannelse (avu) i stedet for DU. Det kan blandt andet skyldes, at avu berettiger til SU og ikke er forbundet med beskæftigelseskrav. Det kan også være fordi, kursisten ønsker en bredere faglig opkvalificering. Mange kursister mangler imidlertid sproglige forudsætninger til at kunne følge den forventede progression i avu (jf. afsnit 4.2.1.2).
- Motivationstab midt i forløbet, særligt efter den indledende hurtige progression. Her kan det også være afgørende, om kursisten oplever undervisningen som meningsfuld (Jensen, S. J., 2024).
- Praktiske barrierer som transport eller arbejdspress (VIVE 2025). Nogle arbejdstagere vælger eksempelvis at stoppe, fordi det er for krævende at lære et nyt sprog, og fordi det er muligt at varetage deres arbejde uden danskkundskaber, f.eks. på engelsk (VIVE 2025)
- Pauser mellem moduler kan føre til frafald, da moduler ikke kan gentages som opfriskning, og derfor opgives uddannelsen (VIVE 2025).

Konkurrenceudsættelse på danskuddannelsesområdet

Siden 1998 har kommunerne kunnet konkurrenceudsætte opgaven med at tilbyde DU til private aktører, hvilket giver fleksibilitet for kommunerne og understøtter lokale prioriteringer. Danskuddannelsesreformen i 2017 skærpede kravet om udbud, således at kommunerne skal - og ikke kan - konkurrenceudsætte opgaven, hvis de ønsker at udlicitere den.

Der er forskellige holdninger til konkurrenceudsættelse på danskuddannelsesområdet blandt udbydere. Nogle sprogcentre vurderer, at tilbuddets kvalitet forringes grundet et forstærket fokus på pris og modultakster i forbindelse med udbud, hvorimod andre udbydere vurderer, at konkurrenceudsættelse styrker kvalitet og effektivitet i danskuddannelses tilbuddet og giver udbydere mulighed for at justere deres tilbud, så de løbende målrettes efterspørgslen.

Flere analyser har belyst konsekvenserne af konkurrenceudsættelse i forhold til kvaliteten af danskuddannelserne. Deloitte (2016) fandt ingen forskel i kursisters beståelsesgrad i kommuner med og uden udbud, hvilket indikerer, at konkurrenceudsættelse ikke i sig selv forringer resultaterne for de kursister, der gennemfører en hel DU. Omvendt siger resultatet ikke noget om, at konkurrenceudsættelse styrker kvaliteten af undervisningen, idet det ikke kan udelukkes, at de kommunale tilbud presses i pris for at matche taksterne, som private sprogcentre tilbyder.

Rambølls evaluering (2017) viste, at karaktererne i afsluttende prøver faldt i perioden 2015–2019. Faldet gjaldt både offentlige og private sprogcentre, centre med høje og lave modultakster samt store og små kursistgrupper. Det tyder på, at karakterudviklingen ikke alene kan forklares med konkurrence eller økonomi. Samtidig viste analysen, at målgruppen er blevet fagligt svagere, og at undervisningen i højere grad organiseres som fjernundervisning, undervisning på færre ugedage eller på tværs af moduler. Dette peger på, at der også kan være andre grunde til, at karaktererne i de afsluttende prøver er faldet i perioden.

Samtidig er karakterer og beståelsesprocenter kun indirekte indikatorer for kvalitet. Ændringer i lærernes vurderingspraksis over tid, prøvernes udformning eller "teaching to the test" kan også påvirke karaktererne.

En anden udfordring, som VIVE (2025) fremhæver, er, at konkurrenceudsættelse kan føre til strukturelle udfordringer for leverandørerne. Blandt andet fremhæves utryghed i ansættelser for undervisere og kortsigtet planlægning. Flere sprogcentre oplever, at det er vanskeligt at tiltrække og fastholde medarbejdere, fordi kontraktperioder typisk er på 4–6 år. Samtidig reduceres mulighederne for samarbejde og videndeling mellem private udbydere af DU, når alle reelt er konkurrenter. Det kan påvirke en fælles udvikling af området. Herudover bruger kommuner og sprogcentre betydelige ressourcer på at forberede og gennemføre udbud, hvilket trækker tid og kapacitet fra kerneopgaven, som er udvikling og fastholdelse af kvalitet i undervisningstilbuddet.

Indholdet på DU1

Der har i danskuddannelsessektoren været fokus på, at kursister på DU1 kan have særlige udfordringer med at tilegne sig et nyt sprog (dansk) grundet deres manglende eller begrænsede boglige/uddannelsesmæssige kompetencer. SIRI gennemførte i 2022 en undersøgelse af undervisningens rammer og læringsforudsætninger hos kursisterne på DU1. Undersøgelsen peger på, at det for denne målgruppe ikke er hensigtsmæssigt, hvis undervisningen alene har fokus på mundtlig kommunikation, men at læsning også er en vigtig kompetence, som kan medvirke til at understøtte den kommunikative udvikling hos målgruppen. Undersøgelsen peger desuden på, at tilrettelæggelsen af undervisningen på DU1 bør tage hensyn til kursisternes svage forudsætninger for skolegang.

For at undervisningen bedst muligt kan støtte målgruppen i at udvikle sig sprogligt, bør den tilrettelægges i relation til den enkeltes hverdags- og arbejdsliv, således at den understøtter faktiske sprogbehov fra relevante sociale sammenhænge, hvor dansk anvendes (se faktaark 16). I SIRI pågår pt. et udviklingsarbejde, som skal understøtte udviklingen af DU1 og skabe bedre muligheder for, at kursisternes udvikler et funktionelt hverdagssprog relateret til deres hverdags- og arbejdsliv. I forbindelse med omlægningen af DU1 og afskaffelsen af modul 6 vil der fra 1. januar 2026 blive indført en ny type afsluttende prøve for DU1-kursisterne. Udviklingsarbejdet har fokus på at sikre en god sammenhæng mellem undervisning og prøveform for kursistgruppen.

Femårsreglen

Alle nytilkomne voksne udlændinge har ret til DU i op til de første fem års ophold i Danmark. Det gælder både selvforsørgelseskursister (S-kursister), som følger undervisningen frivilligt, og integrationskursister (I-kursister), der er forpligtede til at deltage, såfremt de modtager ydelser. Formålet med danskuddannelsesretten og tidsbegrænsningen på fem år er at tilskynde til tidlig start efter ankomst til Danmark, og at uddannelsen fuldføres hurtigst muligt.

Det vurderes, at nogle udlændinge (primært S-kursister) har en forventning om, at opholdet i Danmark skal være midlertidigt. Samtidig er de første år i Danmark ofte travle og præget af omvæltninger, hvorfor nogle udlændinge fravælger DU til at starte med (VIVE 2025). S-kursister, der først efter flere år i Danmark beslutter sig for at bosætte sig i længere tid, kan imidlertid få en udfordring med at lære dansk, idet danskuddannelsesretten, som er afgrænset til fem år, på det tidspunkt kan være helt eller delvist opbrugt. Det kan betyde, at denne gruppe af udlændinge ikke får udviklet deres danskundskaber tilstrækkeligt, hvilket kan have negativ indvirkning på deres integration i Danmark og bevirke, at de forlader landet igen. Jf. kapitel 3 fremgår det, at de tre af målgrupperne, som slet ikke eller i mindre grad deltager i DU, i langt højere grad forlader Danmark igen. Det er dog uvist om de i mindre grad vælger at deltage i DU, fordi de har planer om at rejse hjem, eller om manglende danskkompetencer er medvirkende til, at de ikke ønsker at blive i Danmark.

Femårsreglen kan også være en udfordring for arbejdstagere (kommet til Danmark som S-kursister), som har været beskæftiget i brancher, hvor dansk sprog ikke har været nødvendigt og som efter mere end fem år bliver ledige. Ifølge sektoren kan de potentielt have sværere ved at få ny ansættelse, fordi de mangler dansksproglige kompetencer. Denne gruppe vil ikke kunne påbegynde tilbud i VEU, da det kræver et vist dansksprogligt niveau. Hvis de skal påbegynde en DU vil der være fuld deltagerbetaling med mindre hjemkommunen vælger at finansiere den.

Nogle af de udlændinge, som har gennemført en del af en DU, men som ikke når at færdiggøre den inden for fem år, søger mod VEU-systemet for yderligere at styrke deres danskkompetencer og eventuelt med henblik på at bestå en prøve, som kan give rettigheder til f.eks. permanent ophold. Der er ikke data, som kan give et nøjagtigt billede af omfanget, men målgruppeanalysen (jf. analysepapir 9) kan give nogle indikationer på det. I målgruppe 2, som består af kursister, der både benytter DU og danskkurser i VEU, har 32 pct. af kursisterne ikke deltaget på et afsluttende modul på en DU. Dette kan også omfatte kursister, der har modtaget undervisning på danskkurser i VEU og DU samtidig. Brug af danskkurser i VEU kan skyldes, at deres danskuddannelsesret er opbrugt, men det behøver ikke at være den eneste forklaring. Der kan f.eks. være et ønske om at overgå til almen voksenuddannelse (avu) med SU-forsørgelse (hvor optagelse dog forudsætter dansksproglige forudsætninger svarende til minimum prøve i Dansk 2), eller en kursist kan være stoppet på DU og senere være blevet tilbudt FVU-forløb i forbindelse med virksomhedsforlagt undervisning. Der kan også være kursister, jf. kapitel 3 blandt "de uddannelsessøgende" (målgruppe 4) og "de midlertidigt studerende" (målgruppe 5), som bruger danskkurser i VEU, fordi deres danskuddannelsesret er udløbet.

Dette kan bidrage til en uhensigtsmæssig brug af FVU og avu, som beskrives i afsnit 4.1.2 og 4.1.3.

4.1.2 FVU - diskrepans mellem lovgivning og faktiske deltagerprofiler

Der er i dag et markant misforhold mellem de lovgivningsmæssige rammer og det oprindelige formål med FVU og de faktiske behov og forudsætninger hos størstedelen af deltagerne. FVU-

dansk blev oprindeligt udviklet som et tilbud til ufaglærte og kortuddannede voksne med dansk som modersmål, som havde behov for at styrke deres skriftsproglige færdigheder. I praksis anvendes faget i dag især af voksne med udenlandsk herkomst.

Overvægten af deltagere fra den udenlandske målgruppe har især været markant siden 2016, mens der i perioden 2010-2015 også var en stor del kursister med dansk oprindelse. I perioden 2010-2023 er andelen af deltagere fra den udenlandske målgruppe vokset fra 51 pct. til 84 pct., mens andelen af deltagere fra den danske målgruppe er faldet fra 42 pct. til 13 pct. Samtidig viser BUVM's tilskudsdata, at antallet af sprogcentre med driftsoverenskomst om FVU er mere end fordoblet fra 23 til 49 i perioden 2016-2019. Samtidig er der sket store ændringer i deltagerens uddannelsesbaggrund. Hvor det tidligere primært var kortuddannede, der deltog i FVU, har andelen med videregående uddannelse været støt stigende fra 12 pct. i 2010 til over 41 pct. i 2023. Omvendt er andelen med grundskole som højest fuldførte uddannelse faldet markant fra næsten 49 pct. til 26 pct. Stigningen i andelen af højtuddannede deltagere skyldes især det stigende antal kursister med udenlandsk baggrund, mens faldet i andelen af deltagere med kun grundskole primært hænger sammen med den markant reducerede andel danske deltagere (jf. analysepapir 2).

Faget "Mundtlig fremstilling og formidling for tosprogede" (FVU-start) blev oprettet i 2017. Undervisningen på FVU-start skulle styrke deltagerens mundtlige kommunikative færdigheder, styrke deres ordkendskab på dansk og styrke deres forudsætninger for læseaktiviteter gennem læse- og skriveforberedelse med henblik på f.eks. at danne grundlag for deltagelse i øvrige FVU-fag eller AMU.

Erfaringerne viser imidlertid, at det for mange er meget vanskeligt at mønstre en progression i løbet af et 60 timers kursus, der bringer deres skriftlige færdigheder op på et niveau svarende til indgangsniveauet til de øvrige FVU-fag (fra A1 til B1 jf. Den Fælles Europæiske Reference-ramme for Sprog). Det skyldes både fagets timetal og dets primære fokus på mundtlighed.

Til trods for oprettelsen af FVU-start er det således ikke lykkedes at bygge den nødvendige bro til de øvrige FVU-tilbud.

Ifølge STUK kan der desuden være udfordringer forbundet med udlændinges brug af FVU-dansk, da faget ikke indholdsmæssigt er tilpasset voksne med dansk som andetsprog, lige som der heller ikke er krav om, at undervisere har kvalifikationer inden for undervisning i dansk som andetsprog (jf. faktaark 17). Derfor imødekommer faget heller ikke mange af de nuværende deltageres behov. En anden udfordring er, at læreplanerne i FVU-dansk fokuserer på skriftsproglige færdigheder, mens en stor andel af deltagerne med dansk som andetsprog har mere brug for at forbedre deres *generelle dansksproglige færdigheder*. Det gør det sværere for lærerne at opstille tydelige mål for undervisningen og fælles forståelser mellem lærere og deltagere af det, der skal læres og undervises i (EVA, 2023).

FVU-dansk er målrettet personer med behov for at styrke deres grundlæggende skriftsproglige færdigheder, hvilket oftest er relevant for personer med lidt eller ingen uddannelse. Dette stemmer dårligt overens med, at 41 pct. af deltagerne med dansk som andetsprog har en videregående uddannelse, selvom disse personer godt kan have brug for at styrke deres skriftsproglige færdigheder på dansk.

FVU-dansk kan inden for lovgivningens rammer tilrettelægges med særligt fokus på tosprogede deltagere. Dette indebærer dog blot, at faget kan udbydes for en bestemt deltagerkreds, dvs. tosprogede. Dermed løser muligheden heller ikke de udfordringer, der er forbundet med læreplanens indhold, da timetal, indhold og prøver er de samme.

4.1.3 Avu - diskrepans mellem formål og faktiske kursiststrømme

Udviklingen i antallet af kursusdeltagelser på avu har overordnet set været faldende over perioden 2010-2023, dog med en stigende tendens i perioden 2013-2016. Antallet af kursusdeltagelser på avu er faldet fra ca. 127.600 i 2010 til ca. 43.700 i 2023, hvilket svarer til et fald på 66 pct. Antallet af kursusdeltagelser på avu var på sit højeste i 2016, hvor tallet lå på ca. 150.400. Oprettelsen af FGU i 2019, hvor en del af aktiviteten på almen VEU fremover blev flyttet til FGU-institutionerne, har haft stor indflydelse på aktiviteten.

Udviklingen i antallet af kursusdeltagelser på avu-dansk som andetsprog har derimod været stigende. Fra 2010 til 2023 er der sket en stigning på 51 pct. i antallet af kursusdeltagelser på avu-dansk som andetsprog. Udviklingen i antallet af kursusdeltagelser på avu-dansk viser et fald i kursusdeltagelser på 83 pct. fra 2010 til 2023.

Andelen af kursusdeltagelser på dansk som andetsprog udgjorde i 2010 blot 5 pct. af de samlede kursusdeltagelser på avu. Dette er steget til 22 pct. i 2023. Derimod er andelen af kursusdeltagelser på dansk faldet fra at udgøre 15 pct. i 2010 til 7 pct. i 2023 af de samlede kursusdeltagelser på avu (se mere i analysepapir 3).

Det er især en udfordring, at det dansksproglige niveau blandt kursister i den udenlandske målgruppe i dag ved optagelsen ofte er lavere end ved udviklingen af dansk som andetsprog som kernefag i 2008. Samtidig er det sektorens vurdering, at kursisternes faglige progression er blevet langsommere (Eftersyn af avu og hf-enkeltfag, 2021). Dette kan skyldes både sproglige og faglige forhold hos kursisten. Mange af kursisterne kan have skoleerfaringer, der adskiller sig markant fra den pædagogik og de undervisningsformer, der kendetegner det danske uddannelsessystem. Derudover er de skriftlige færdigheder hos mange svagere end de mundtlige, hvilket kan gøre det vanskeligt at opnå tilstrækkelige skriftsproglige færdigheder inden for uddannelsestiden. Manglen på et førfagligt sprog udgør desuden en væsentlig barriere i fag som matematik og engelsk, hvor sprogforståelse er en forudsætning for det faglige udbytte. Førfagligt sprog betyder de ord og udtryk, der ligger mellem almindeligt hverdagssprog og decideret fagsprog, og som er nødvendige for at forstå og benytte faglige begreber korrekt. For mange betyder det, at de i praksis arbejder på to niveauer samtidigt, både med det faglige indhold og med de danskkundskaber, der er nødvendige for at tilegne sig det, en dobbelt byrde/opgave, der ikke blev taget tilstrækkelig højde for ved fastsættelsen af niveauer og timetal i 2008. Denne udfordring afspejler sig også i antallet af genvisiteringer på de enkelte niveauer, hvor kursister med dansk som andetsprog er tydeligt overrepræsenteret (jf. analysepapir 13).

4.2 Lovgivning, udbudsstruktur og organisering i det nuværende danskuddannelsessystem

Kommunerne har ansvaret for DU, mens staten har ansvaret for tilbuddene i regi af VEU. DU udbydes af kommunale sprogcentre eller af private aktører, som kommunerne indgår aftaler

med. De almene efteruddannelses tilbud udbydes af voksenuddannelsescentre (VUC), folkeoplysningsforbund, sprogcentre mv., mens sprogtilbud i regi af arbejdsmarkedsuddannelser (AMU) udbydes af erhvervsskoler, AMU-centre mv. DU er kommunalt finansieret via modultakster og VEU-tilbuddene er statsligt taxameterfinansieret. Ansvarsområder, formål og finansieringsmodeller i de forskellige tilbud varierer, hvilket kan udfordre sammenhæng og gennemsigthed for både kursister, virksomheder, kommuner og de institutioner, der skal vejlede dem. Derudover er området kendetegnet ved, at der, ud over uddannelseslovene på henholdsvis DU- og VEU-området, er andre love, som regulerer brugen af danskundervisning, f.eks. integrationsloven og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Nedenfor beskrives de overordnede udfordringer, som dette afstedkommer.

- 4.2.1 Manglende koordinering og sammenhæng mellem de forskellige danskundervisningstilbud** DU1, DU2 og DU3, som er forankret i UIM, og danskundervisningstilbuddene under BUVM (VEU-systemet) er oprettet uafhængigt af hinanden, og er oprindeligt tiltænkt forskellige målgrupper med forskellige behov. Med tiden er der dog opstået et overlap i deltagerkredsen, idet nogle kursister benytter begge typer af tilbud, selvom de oprindeligt var tiltænkt forskellige målgrupper jf. kapitel 2.

I udgangspunktet er der ikke en sammenhæng og planlagt samspil mellem de to systemer, men der er en tendens til, at særligt FVU og til dels også avu for nogle grupper af udlændinge bliver anvendt som supplement eller som en overbygning til DU med sigte på yderligere sprogundervisning. F.eks. viser data, at 42 pct. fra DU1, 53 pct. fra DU2 og 29 pct. fra DU3 deltager i avu eller FVU enten sideløbende med eller i forlængelse af en DU, selvom tilbuddene for mange ikke skal bruges som adgangsgivende til en ordinær uddannelse (jf. analysepapir 7). Dette viser, at flere kursister har behov eller motivation for at lære mere dansk, end de får mulighed for gennem DU. Det gælder især kursister på DU1 og DU2, som afslutter på et lavere niveau end DU3-kursister, når de gennemfører en afsluttende prøve.

Det er ikke nødvendigvis en udfordring, at DU afsluttes på de nuværende fastsatte niveauer, såfremt kursisterne efterfølgende har mulighed for at deltage i relevant sproglig opkvalificering. Dette kan eksempelvis være nødvendigt for at imødekomme krav om optagelse på en erhvervsuddannelse eller tilbud i AMU-regi, hvilket kan være en forudsætning for at kunne varetage specifikke arbejdsopgaver i en virksomhed.

I dag opleves der imidlertid manglende sammenhæng i nogle overgange mellem DU og tilbud i almen VEU. Den manglende sammenhæng og progression mellem de enkelte tilbud kan have flere u hensigtsmæssige konsekvenser for kursisterne samt myndigheder og institutioner, der skal understøtte danskkundskaber blandt udlændinge.

For *det første* kan det som beskrevet i forrige afsnit medføre, at den enkelte udlænding påbegynder forløb, som ikke er målrettet udlændinge og dermed ikke har det rette indhold og formål set i relation til det mål, vedkommende har med forløbet. Det kan føre til, at den enkelte udlænding ikke får et tilstrækkeligt udbytte af tilbuddene og derfor ender med at benytte sig af flere tilbud, som kan føre til utilsigtede lange forløb.

For *det andet* kan det gøre det svært for den enkelte udlænding og myndigheder/fagpersoner at få overblik over relevante muligheder, herunder hvilke sprogkrav, der stilles for optag på de forskellige undervisningstilbud, som også benytter forskellige referencerammer, hvilket gør niveauerne svære at sammenligne. Dette bliver muligvis forstærket af, at der er stor variation af

udbydere, der kan have forskellige institutionsinteresser. Vejledningen gives ofte af de udbydende institutioner selv og er således ikke institutionsuafhængig, hvilket kan indebære, at det ikke alene er kursisters behov og muligheder for uddannelse og job, der styrer vejledningen, men at det også kan være et ønske om at fastholde kursisterne i egne undervisningstilbud. Dette kan betyde, at en kursist, der f.eks. sigter mod en erhvervsuddannelse, anbefales at tage almen voksenuddannelse (avu) frem for et adgangskursus på erhvervsskolen, selvom sidstnævnte kunne være mere målrettet og relevant.

For *det tredje* kan manglende sammenhæng medføre, at der er niveaumæssige "huller" mellem tilbud både internt mellem danskundervisningstilbuddene og i overgangen til ordinær uddannelse. Dette kan føre til, at udlændinge står uden reelle muligheder for at komme videre i uddannelsessystemet, eller at de påbegynder ordinære uddannelser, som de ikke har tilstrækkelige forudsætninger for at kunne følge, hvilket kan medføre frafald. Udfordringer i overgangene uddybes nedenfor.

Udfordringer i overgangen fra DU til FVU

Overgangen fra DU til FVU kan være forbundet med udfordringer. Der stilles formelt et krav om mundtlige færdigheder svarende til en bestået Prøve i Dansk 1 (PD1) til optag på FVU-start, og til FVU-dansk trin 1 stilles krav om danskfærdigheder, som ca. svarer til Prøve i Dansk 2 (PD2). Alligevel vurderer FVU-lærere og ledere, at deltagernes faglige forudsætninger giver uhensigtsmæssige pædagogiske udfordringer (EVA, 2023). Som et led i udviklingen af nye testværktøjer til forbedret afdækning af udlændinges skriftsproglige udfordringer konstaterede Center for læseforskning (Gellert m.fl., 2023) i forbindelse med afprøvningen, at 60-65 pct. af de undersøgte kursister med dansk som andetsprog på FVU-dansk placerede sig under den ministerielt fastsatte vejledende nedre scoregrænse på ordforrådstesten i testmaterialet for adgang til FVU-dansk.

Der kan være forskellige årsager til, at deltagerne ikke har det tilstrækkelige niveau. Dels kan det skyldes, at nogle deltagere ikke har afsluttet deres DU enten fordi, de har mistet deres danskuddannelsesret eller af anden grund har afbrudt den. Dels kan det skyldes, at deltagere, som har afsluttet en DU f.eks. har været væk fra undervisning i en periode, hvor de kan have aflært dansk og således ikke længere har det funktionelle niveau, de ifølge deres prøvebevis har opnået. Konsekvensen af dette er, at mange ikke har de funktionelle færdigheder til at profitere af undervisningen eller har svært ved at følge undervisningen. Undersøgelsen viste, at en del sprogcenterkursister, der var på moduler, som svarer til A2+ (forudsættes for deltagelse i FVU-start) "placerede sig så lavt på de anvendte test af dansk sprogforståelse, at det forekommer usandsynligt, at de i løbet af et enkelt FVU-forløb på blot 30-60 timer skulle have mulighed for at tilegne sig dansk på et niveau, der ville bringe dem i nærheden af f.eks. den nuværende vejledende nedre ordforrådsgrænse for adgang til FVU-dansk" (Gellert m.fl., 2023, s. 6). Disse udfordringer kan også forstærkes af, at kravene og undervisningsindholdet i FVU ikke er tilpasset og målrettet personer med dansk som andetsprog, fordi tilbuddet ikke er målrettet denne målgruppe.

Hvis undersøgelsens iagttagelser er repræsentative, risikerer deltagere at gennemføre FVU-start uden at være kvalificerede til at fortsætte i det næste led, hvilket bidrager til høje genvisiteringsrater. Data viser, at 38-50 pct. af kursisterne genvisiteres til samme niveau, enten i FVU-start eller i FVU-dansk (jf. analysepapir 13). Deltagere med dansk som andetsprog er overrepræsenterede i disse statistikker, hvilket indikerer, at der er tale om strukturelle barrierer snarere end individuelle mangler.

Udfordringer i overgangen til avu

Overgangen fra DU til avu indebærer tilsvarende sproglige og pædagogiske udfordringer som overgangen til FVU. STUK vurderer på baggrund af en erfaringsindsamling i sektoren, at det generelle dansksproglige udgangspunkt blandt kursister på avu er blevet lavere end ved fagets oprettelse.

Samtidig viser erfaringsindsamlingen, at kursistgruppen på avu, i stigende grad har en langsommere progression, herunder som følge af en mere kompleks og sammensat kursistprofil, hvor såvel faglige som sproglige færdigheder påvirker progressionen. Det skyldes bl.a., at de 18-24-årige som følge af FGU-reformen ikke længere er en del af avu-kursistgruppen, og denne gruppe har ofte flere ressourcer, da deres skoleerfaringer ikke ligger så langt tilbage, og de har færre forpligtelser ved siden af uddannelse.

Mange kursister med dansk som andetsprog har skoleerfaringer, der ligger langt fra det danske uddannelsessystems pædagogik og metoder. Det betyder, at overgangen til avu ofte indebærer en dobbelt læringsopgave: Kursisterne skal både udvikle deres dansksproglige færdigheder og tilegne sig nye studiekompetencer. Uden den nødvendige tid og støtte til at forstå og mestre disse nye læringsformer vil kursisterne formentlig få et lavere fagligt udbytte. Ifølge EVA (2023) er et andet gennemgående mønster, at mange kursister med dansk som andetsprog har for svage forudsætninger i læsning og skrivning i forhold til de mål, som kursisterne forventes at kunne opnå efter endt forløb i avu dansk som andetsprog. Mange kursister har derfor behov for at gentage et eller flere niveauer for at kunne leve op til de faglige krav og opnå de tilsigtede læringsmål, jf. antallet af genvisiteringer (se analysepapir 13). At gentage et niveau kan ifølge STUK være en løsning for nogle kursister, men ofte vil mere tid til fordybelse, repetition og mulighed for et lavere indgangsniveau give et bedre resultat.

Overgangsmønstrene efter endt avu-forløb tyder også på, at der er behov for at styrke arbejdet med overgang til erhvervsuddannelserne og brobygning til videre uddannelse generelt eller beskæftigelse. Hovedparten af de kursister, som afslutter avu, overgår til beskæftigelse eller til en erhvervsuddannelse og meget få starter på en gymnasial uddannelse (se analysepapir 5). Dette gælder både for personer med dansk som andetsprog og personer med dansk som modersmål, hvilket hænger dårligt sammen med, at de nuværende læreplaner tager udgangspunkt i en gymnasial skabelon.

Udfordringer i overgangen til erhvervsuddannelser

I målgruppeanalysen, jf. kapitel 3, fremgår det, at blandt de indvandrede kursister i målgruppe 1-6, som har deltaget i DU på et tidspunkt i den 10-årige observationsperiode, da har ca. 9 pct. påbegyndt en erhvervsuddannelse - før, under eller efter deltagelse i DU. Omkring 16 pct. er begyndt på en videregående uddannelse, mens kun ganske få har påbegyndt en gymnasial uddannelse⁶. På de videregående uddannelser, hvor undervisningssproget er dansk, er der et entydigt krav om, at ansøger - udover at have opfyldt de studiespecifikke krav - skal have bestået studieprøven, hvilket niveaumæssigt er højere end Prøve i Dansk 3 (PD3). Det høje niveau samt DU3-kursisternes lange uddannelsesbaggrund og flere læringsressourcer giver dem bedre muligheder for selv at tilegne sig nødvendige kompetencer. Det formodes derfor at være årsagen til, at der ikke er observeret generelle sproglige barrierer på de videregående

⁶ Det skal bemærkes, at unge som ankommer før de fylder 18 år ikke indgår i denne analyse.

uddannelser. Dertil skal nævnes, at der er flere videregående uddannelser, hvor undervisningssproget er engelsk.

På erhvervsuddannelserne er der ikke et entydigt sprogkrav, men ansøgers sproglige forudsætninger vurderes som led i en helhedsvurdering. Ca. to tredjedele af de danskuddannelseskursister, som påbegynder en erhvervsuddannelse, har deltaget i DU2 (se analysepapir 7), som har et noget lavere afslutningsniveau end studieprøven. De uklare adgangskrav og dét, at ansøgerens niveau generelt er lavere, giver nogle udfordringer i overgangen mellem særligt DU2 og erhvervsuddannelserne. I dette afsnit ses der derfor nærmere på udfordringer i overgangen til erhvervsuddannelserne, hvor der skelnes mellem de formelle adgangskrav og forventninger til dansksproglige forudsætninger.

Formelle adgangskrav

For at blive optaget på en erhvervsuddannelse skal ansøger have opfyldt de formelle adgangskrav, som i udgangspunktet er bestået matematik og dansk på G-niveau (f.eks. FVU trin 2 (matematik)/4 (dansk), avu-dansk som andetsprog og DU3). Ansøgerne kan også opfylde dette krav ved en dokumenteret tilsvarende prøve fra hjemlandet, som svarer til folkeskolens afgangsprøve. I denne sammenhæng er det vigtige ikke, at ansøgeren kan tale dansk, men at ansøger har haft undervisning i tekstkompetencer (jf. afsnit 2.1), f.eks. tekstanalyse, formidlingsformer og litteraturkendskab. Det vurderes med udgangspunkt i data, at de fleste kursister, som afslutter DU2, har en grundskoleeksamen eller højere fra hjemlandet. Hvis en ansøger ikke kan dokumentere sine kompetencer, er der mulighed for at gå til en central stillet optagelsesprøve på den ansøgte erhvervsskole på lige fod med ansøgere, der har dansk som modersmål. Dog er prøven ikke tilrettelagt til personer med dansk som andetsprog, hvilket kan gøre det svært for udlændinge at bestå.

For de ansøgere, som ikke har gennemført grundskolen i deres hjemland, vil det være nødvendigt, at de deltager i et tilsvarende forløb i dansk som andetsprog og matematik enten i avu eller som adgangskursus til erhvervsskoler. Optagelseskravet er indført for at understøtte, at kursisterne har de kompetencer, der er nødvendige for at kunne gennemføre grundfagene på erhvervsuddannelserne. Det gælder alle kursister fra DU1, men også nogle fra DU2.

Erhvervsskolerne har i dag mulighed for at udbyde adgangskursus til erhvervsuddannelser i dansk, dansk som andetsprog og matematik (jf. faktaark 5). Fagene på G-niveau kan derfor ligesom avu-dansk som andetsprog bruges til at opfylde de formelle krav til optagelse på en erhvervsuddannelse. Samtidig kan det også understøtte andetsprogede kursisters mulighed for at påbegynde og gennemføre en erhvervsuddannelse, da indholdet - i højere grad end avu - er tonet mod erhvervsuddannelserne. Erfaringer fra sektoren understøtter denne pointe (VIVE 2025). Der er imidlertid den udfordring, at adgangskurset udbydes på meget få skoler.

En af årsagerne til dette er, at erhvervsskolerne ikke har mulighed for at tilbyde adgangskurset til ansøgere, som allerede opfylder de formelle krav, f.eks. ved gennemførelse af avu, og derfor har de ikke elevgrundlag på egen institution til at oprette faget. Det vil sige, at ansøgerne, som formelt opfylder adgangskravet til erhvervsuddannelserne, men som reelt endnu ikke har tilstrækkelige danskkompetencer til at gennemføre uddannelsen, er afskåret fra at tage adgangskurset til erhvervsuddannelserne. Dette bliver kursisterne bl.a. afskåret fra, fordi de oftere deltager i avu-dansk som andetsprog frem for at blive tilbudt adgangskurset.

Dansksproglige krav

Udover at opfylde ovenstående formelle krav skal langt de fleste ansøgere, som søger om optag på grundforløb 2 på en erhvervsuddannelse, deltage i en samtale med den ansøgte erhvervsskole, som foretager en helhedsvurdering af, om ansøgeren kan gennemføre uddannelsen, herunder om ansøgeren har tilstrækkelige danskkundskaber, hvis undervisningssproget er dansk (jf. faktaark 18). Denne vurdering kan have forskellige udfald afhængig af, hvilken type erhvervsuddannelse og hvilken skole der søges optag på. Det, at der ikke er et formelt sprogligt krav, og at det er op til den modtagne skole at vurdere, kan gøre det svært for sprogcentre og VUC'er at planlægge et sammenhængende opkvalificeringsforløb til optag på en erhvervsuddannelse for den enkelte. Derfor opnår nogle kursister aldrig de nødvendige kompetencer, og for andre fører det til unødvendigt lange forløb, før de kan påbegynde en erhvervsuddannelse.

For kursister, som afslutter en DU (særligt DU2), viser det sig oftest at være nødvendigt at gennemføre yderligere danskundervisningsforløb, for at kursisten kan opfylde de sproglige krav til optag. Dette skyldes, at DU2 slutter på et sprogligt niveau, der ligger under det niveau, der almindeligvis kræves ved optag på en erhvervsuddannelse. I praksis deltog 77 pct. af de kursister, som blev optaget på grundforløb 2 eller hovedforløb på en erhvervsuddannelse, i minimum ét danskundervisningsforløb på FVU og/eller avu forinden (se analysepapir 7). Udfordringen ved disse uddannelsesstilbud er, at de har et bredere sigte end at lære sprog, og derfor gør undervisningen ikke nødvendigvis kursisterne i stand til at opfylde de sproglige krav, som erhvervsskolerne stiller ved helhedsvurderingen. Derudover viser det sig ofte, at dét at have bestået avu-dansk som andetsprog på G-niveau ikke er tilstrækkeligt til at kunne følge undervisningen på en erhvervsuddannelse. Ifølge STUK's fagkonsulenter ses det i stigende grad, at kursister, som har gennemført avu-dansk som andetsprog på G-niveau, optages på en erhvervsuddannelse, men sidenhen vender tilbage til VUC for at gennemføre højere niveauer i avu-dansk som andetsprog.

Erhvervsskolerne har også mulighed for at tilbyde grundforløb plus (GF+), som er et 10-ugers forløb for unge og voksne, der er uafklarede eller har behov for at få opkvalificeret deres generelle almene og erhvervsfaglige kompetencer, med henblik på senere at kunne opfylde overgangskravene til hovedforløbet på en erhvervsuddannelse (Jf. faktaark 6). Tilbuddet er ikke et decideret sprogtilbud, men i *Aftale om en markant styrkelse af erhvervsuddannelserne* af maj 2025 er det aftalt at styrke forløbet, bl.a. ved at give større muligheder for at tone kurset med undervisning i erhvervsrettet andetsprogsdansk.

Ifølge VIVE (2025) er det en udfordring, at en del kursister ikke ønsker at deltage i forberedende forløb, som GF+, da det vil forlænge deres uddannelse og herved medføre længere tid på SU. De kursister, som får tilbuddet, har formentlig i mange tilfælde allerede deltaget i både DU og VEU-tilbud og har derfor et længere forløb bag sig.

Erhvervsskolerne har begrænset økonomisk mulighed for at give egentlig sprogstøtte under selve uddannelsen, selvom det af fagpersoner vurderes, at personer med dansk som andet-sprog har behov for kontinuerlig sprogstøtte igennem et skole- og uddannelsesforløb, hvilket kan understøtte gennemførelsen. Dog får SOSU-uddannelserne - med baggrund i *Aftale om flere social- og sundhedsassistenter og social- og sundhedshjælpere til vores sundhedsvæsen og ældrepleje* fra 2024 - årligt tilført 13,4 mio. til sprogstøtte og sprogscreening. Erhvervsrettet andetsprogsdansk (se afsnit 2.9.1) kan vælges som støttende valgfag for elever med dansk som andetsprog, men det erstatter ikke det ordinære danskfag. Derfor kan der opstå en prioriteringskonflikt, hvis begge fag ikke kan følges samtidigt. Hvis dansk C-niveau er et adgangskrav

til hovedforløbet, skal eleven bestå det, og så kan erhvervsrettet andetsprogsdansk blive fra-valgt af ressourcemæssige eller strategiske grunde. Der er ikke pligt til at udbyde faget, og brugen varierer meget fra skole til skole. Ligesom det også gælder for de forberedende forløb (adgangskursus og GF+), kan det også hænge sammen med at erhvervsskolerne mangler lærerkompetencer i dansk som andetsprog.

4.2.2 Forskellige forankrings- og finansieringsstrukturer samt dobbeltforløb

En central udfordring er, at DU og danskundervisning i VEU-regi er underlagt forskellige finansieringsmodeller. DU på UIM's område er kommunalt finansieret og udbydes som kommunale tilbud eller via konkurrenceudsatte udbud af private aktører, mens tilbuddene på BUVM's område er statsligt taxameterfinansierede og udbydes af VUC og driftsoverenskomstparter. I de tilfælde hvor en institution kan udbyde flere danskundervisningstilbud med forskellige finansieringsstrukturer, kan det skabe økonomiske incitamenter, som påvirker institutionernes praksis.

En af de praksisser, som konkret kan være en konsekvens af dette, er dobbeltforløb, hvor kursister deltager i DU og FVU eller avu samtidig. Det gælder for omkring 30 pct. af I-kursisterne og 15 pct. af S-kursisterne, blandt udlændinge med bopæl i Danmark efter fem år. Dobbeltforløb ses oftest på de sidste moduler af DU. I omkring halvdelen af tilfældene, hvor der har været et tidsmæssigt overlap mellem et DU- og et FVU/avu-forløb, har kursisten påbegyndt danskundervisning ved FVU eller avu samme sted, som kursisten senest modtog danskundervisning på DU (se analysepapir 8).

Fra et kursistperspektiv kan incitamentet til dobbeltforløb være at få adgang til mere undervisning og styrke de sproglige færdigheder. VIVE (2025) beskriver, at flere kursister benytter FVU som fagligt supplement til DU og som forberedelse til den afsluttende prøve.

I undersøgelsen fra VIVE peger flere interviewpersoner dog også på, at de økonomiske og organisatoriske rammer for dansktilbuddene kan skabe incitament for kommuner og udbydere af DU til at tilskynde kursister til at påbegynde FVU eller avu, inden de har afsluttet DU. Interviewpersonerne nævner blandt andet, at kommuner kan opnå økonomisk aflastning, når kursister overgår fra det kommunalt finansierede system til statsligt finansierede FVU-forløb. Derudover opleves det af interviewpersoner fra VUC, at sprogcentre, der også udbyder FVU og FVU-start via driftsoverenskomstaftale med VUC, i nogle tilfælde bruger FVU til at kompensere for manglende undervisningstimer på DU med henblik på hurtigere at kunne bestå modulerne på DU og hermed få udbetalt den afsluttende modultakst.

Dette kan lade sig gøre fordi, sprogcentre har mulighed for at udbyde FVU og FVU-start via driftsoverenskomstaftale med VUC og desuden fordi der ikke er noget til hinder for, at en kursist tilmelder sig et FVU-forløb hos en anden udbyder, enten privat eller gennem virksomhedsforlagt undervisning.

Som beskrevet i afsnit 4.1.2 er FVU ikke et hensigtsmæssigt tilbud til personer med dansk som andetsprog, med mindre deltageren har et tilstrækkeligt højt dansksprogligt niveau og i øvrigt er i målgruppen for FVU.

Endelig refererer VIVE, at nogle sprogskoleledere oplever, at VUC rekrutterer kursister til FVU, herunder mens de er på de første moduler i deres DU. Sprogcentre ser en risiko for, at kursisterne ikke får færdiggjort deres DU, fordi de i stedet bruger kræfterne på FVU.

Kursister i dobbeltforløb har i gennemsnit fået tilbudt flere undervisningslektioner på danskuddannelsesmodulet end kursister på samme moduler uden FVU- eller avu-forløb. Dobbeltforløb på DU er også i højere grad forbundet med beståede moduler på DU end ikke-dobbeltforløb, men det er ikke undersøgt, om det skyldes selve dobbeltforløbet, eller om der er tale om en særlig kursistgruppe. Det er derfor ikke muligt at konkludere, om dobbeltforløb styrker progressionen (se analysepapir 8).

Der tegner sig et paradoks i, at FVU anvendes af kursister til at kompensere for mangler i DU, samtidig med at FVU-udbydere fremhæver, at kursister med udenlandsk baggrund ofte ikke har de sproglige niveau til at påbegynde FVU. Samtidig medfører det, at FVU bliver gennemført på et tidspunkt, hvor forudsætningerne for udbytte endnu ikke er optimale.

Endelig skaber de forskellige finansieringsstrukturer en risiko for, at fokus flyttes fra kursistens langsigtede læring og progression til institutionens kortsigtede behov for aktivitet og økonomiske bæredygtighed.

Forankring af tilbud på både statsligt og kommunalt niveau

Utsigtede incitamentsstrukturer kan derudover opstå, idet nogle tilbud er kommunalt og andre er statsligt forankret. Et konkret eksempel kan være deltagelsen i henholdsvis DU eller avu. Ifølge VIVE (2025) er der nogle kursister, som selv vælger eller henvises til at overgå til avu, som er statsligt finansieret og giver adgang til SU, allerede inden de har afsluttet deres DU. Dette kan fra et kommunalt perspektiv være økonomisk fordelagtigt, da kommunen ikke længere vil skulle varetage forsørgelsen. Det kan også ske ud fra et kursistens ønske om økonomisk selvforsørgelse, herunder at det er muligt at have supplerende arbejde ved siden af SU. For ydelsesmodtagere og ægtefælleforsørgede indebærer overgangen desuden, at de ikke længere er omfattet af programmet efter integrationsloven og dermed heller ikke har pligt til at deltage i DU og arbejdspligt, så længe de ikke modtager mindstesats i kontanthjælpssystemet. I denne periode kan deres danskuddannelsesret udløbe, hvilket betyder, at de mister muligheden for at vende tilbage til deres danskuddannelsesforløb senere. Analysepapir 8 viser, at cirka 90 pct. af de I-kursister, som begynder på avu, overgår til SU - men det er ikke registreret, hvor mange der samtidig mister retten til DU. Fagligt set kan det være problematisk med denne tidligere overgang til andre danskundervisningstilbud, da mange kursister endnu ikke har de nødvendige sproglige kompetencer til at få et tilstrækkeligt udbytte af undervisningen på avu.

Disse elevstrømme fra DU til avu skal evt. også ses i sammenhæng med, at VUC har økonomiske incitament til at optage kursisterne, selvom de ikke har de tilstrækkelige forudsætninger, da VUC er afhængige af en vis aktivitet for at være økonomiske bæredygtige. Disse incitament kan også gælde for andre institutionstyper og uddannelsesforløb, herunder optag af kursister på FVU på sprogcentre, folkeoplysningsforbund mv.

4.2.3 Forskellig lovgivning og formål med snitflader til danskundervisning

Danskundervisningstilbuddene på tværs af BUVM og UIM har snitflader til lovgivning på flere områder, som er rammesættende for de muligheder, udlændinge har for at tilgå danskundervisning og for institutionernes mulighed for at tilrettelægge af undervisningen. Eksempelvis anviser lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, hvilke aktiviteter ledige kan deltage i som en del af beskæftigelsesindsatsen, ligesom at lov om en aktiv beskæftigelsesindsats- og integrationsloven anviser, hvilke aktiviteter borgere i arbejdspligten kan og skal deltage i. Nogle kommuner og sprogcentre vurderer, at dette i nogle tilfælde kan begrænse fleksibiliteten, og det nævnes

eksempelvis i VIVE's rapport, at der bør være mere fleksibilitet i forhold til DU for nytilkomne I-kursister på de første moduler (VIVE 2025, s. 67).

Derudover er de enkelte ressortområder naturligt præget af forskellige formål, som kommer til udtryk i de politiske prioriteringer og de tiltag, der iværksættes inden for hvert område. I BUVM har der eksempelvis gennem længere tid været fokus på, hvordan flere unge kan gennemføre en erhvervskompetencegivende uddannelse (jf. lov om kommunal indsats for unge under 25 år), samt hvordan voksne kan få bedre adgang til livslang læring. Dette kommer eksempelvis til udtryk i avu-loven, hvor formålet er at styrke kursisternes muligheder for videre uddannelse og fremme deres interesse for at uddanne sig. I UIM indgår danskundervisningen bl.a. som en del af den generelle beskæftigelsesrettede integrationsindsats for ydelsesmodtagere, hvor fokus i højere grad er rettet mod hurtigst muligt at opnå selvforsørgelse og arbejdsmarkedsdeltagelse, ligesom danskkundskaber også er væsentlige i dele af udlændingeretten. For nogle målgrupper kan der være diskrepans mellem disse formål, hvilket eksempelvis gælder for unge under 25 år (jf. afsnit 4.3.4) og voksne, som ønsker at blive faglærte, samt for virksomheder, hvor f.eks. fem-årsreglen udgør en barriere for nogle medarbejderes mulighed for deltagelse i virksomhedsforlagt undervisning (jf. afsnit 4.3.2).

Den samlede konsekvens af ovenstående kan betyde, at nogle kursister ikke altid har de bedst mulige forudsætninger for at lære dansk, tage en uddannelse eller komme i varig beskæftigelse.

4.3 Udfordringer for specifikke målgrupper

Mens de foregående afsnit har beskrevet udfordringer knyttet til bestemte uddannelsestilbud og overgange samt sammenhænge imellem dem, rettes fokus nedenfor mod udfordringer, der gør sig gældende for specifikke målgrupper

4.3.1 Manglende brug af tilbud til den danske målgruppe

I perioden 2010-2023 er andelen af kursusdeltagelser for den udenlandske målgruppe på FVU vokset fra 51 pct. til 84 pct., mens andelen af kursusdeltagelser for den danske målgruppe er faldet fra 42 pct. til 13 pct. Udviklingen skyldes dels en stigning i antallet af kursusdeltagelser blandt den udenlandske målgruppe og dels et markant fald i antallet af deltagelser blandt den danske målgruppe (jf. analysepapir 2).

I takt med denne ændring i deltagerprofilen bliver det relevant at overveje, om FVU-dansk med den nuværende deltagerprofil i tilstrækkelig grad imødekommer behovene hos voksne med dansk som modersmål. Flere undersøgelser, herunder PIAAC, viser, at en væsentlig del af den voksne befolkning med dansk herkomst har begrænsede læse- og skrivefærdigheder. I PIAAC (2024) fremgår det eksempelvis, at 14 pct. af voksne mellem 16 og 65 år med dansk oprindelse har svage læsefærdigheder (s. 46). Det understreger, at der fortsat er en væsentlig potentiel målgruppe for FVU-dansk blandt de voksne, tilbuddet i udgangspunktet er udviklet til.

Rekruttering af deltagere i den danske målgruppe har historisk set været udfordrende, og den nuværende sammensætning af deltagergruppen kan være medvirkende til, at tilbuddet ikke i tilstrækkelig grad opleves som relevant eller tilpasset deres forudsætninger (EVA, 2020, VIVE, 2025). Det er dog væsentligt at fremhæve, at der kan være mange årsager til, at den danske

målgruppe udebliver, herunder årsager som ikke handler om uddannelsestilbuddet, men barrierer og motivationsfaktorer hos såvel målgruppen som deres eventuelle arbejdsgiver. En faktor kan være manglende tid - både hvis uddannelsen foregår i eller uden for arbejdstiden, dvs. både travlhed i virksomheden og i den enkeltes privatliv (EVA 2019, Plougmann-Copenhagen A/S 2017, Damvad 2014). En anden faktor kan være, at kortuddannede ofte er disponerede for andre forhold end uddannelse f.eks. for at gøre deres pligt og for at tilstræbe stabilitet i deres arbejdsliv. Nogle har også antipati over for uddannelse pga. negative oplevelser i folkeskolen (f.eks. Klindt og Sørensen 2010). Et tredje eksempel kan være et ringe kendskab til mulighederne for efteruddannelse både blandt virksomheder og deres medarbejdere i målgruppen (Damvad 2014).

4.3.2 Udfordringer med at etablere virksomhedsrettede forløb

DU, FVU og AMU kan tilrettelægges som virksomhedsrettet og/eller virksomhedsforlagt undervisning, dvs. undervisning, der foregår på arbejdspladsen.

DU og FVU på arbejdspladsen

Flere undersøgelser peger på en række barrierer forbundet med virksomhedsrettet undervisning inden for både DU og FVU, der begrænser mulighederne for at tilrettelægge forløb, som afspejler virksomhedernes og de udenlandske arbejdstageres behov (f.eks. SIRI 2023). Samtidig er der også virksomheder, som oplever, at resultaterne af deres sprogindsatser ikke lever op til forventningerne (VIVE 2025).

For det første viser undersøgelserne, at det kan være vanskeligt for udbyderne at tilpasse indholdet af DU og FVU til virksomhedernes behov under de nuværende rammer. F.eks. oplever virksomhederne, at DU-undervisningens fokus på test ikke giver plads og tid til, at medarbejderne lærer det sprog, der er brug for i virksomheden. Hvorvidt de består de løbende modultest og de afsluttende prøver er ifølge VIVE's undersøgelse ikke væsentligt for virksomheden. I stedet er aftagerne primært interesserede i, at medarbejderen lærer det sprog, de skal bruge i hverdagen på virksomheden og i hverdagslivet, så medarbejderen bliver i Danmark og på arbejdspladsen. Såfremt virksomheden ønsker et specifikt indhold har virksomheden dog altid mulighed for at tilkøbe dansk til deres medarbejdere efter indtægtsdækket virksomhed (IDV)-reglerne.

For det andet peger undersøgelserne på, at det er svært for udbyderne at gøre virksomhedsforlagt undervisning økonomisk og fagligt bæredygtigt, da det kræver, at der kan samles en gruppe af medarbejdere på nogenlunde samme niveau. For at sikre økonomisk bæredygtighed må udbyderen ofte samlæse undervisningen på tværs af FVU-trin og DU-moduler, selvom der er stor niveaumæssig spredning mellem kursisterne. Dette udfordres yderligere, hvis nogle medarbejdere ikke kan tilbydes undervisning, fordi de har opbrugt deres danskuddannelsesret eller ikke kan optages på FVU.

For det tredje peger undersøgelserne på, at der er meget administration forbundet med at etablere hold grundet differentierede målgrupper med forskellige rettigheder i forhold til hvilket danskundervisningstilbud, medarbejderne kan deltage i, samt forskellige finansieringsmodeller, alt efter om der er tale om FVU eller DU. Det er ofte udbyderne, der påtager sig opgaven med at afdække dette for virksomhederne. I situationer hvor medarbejdere har opbrugt deres ret til DU, kan virksomhederne vælge selv at finansiere undervisningen for disse medarbejdere. Det er dog ikke alle virksomheder, der benytter sig af muligheden for selv at finansiere undervisningen, hvilket betyder, at de pågældende medarbejdere ikke har mulighed for at deltage.

AMU på arbejdspladsen

Der findes en række muligheder for fagspecifik og virksomhedsforlagt undervisning i AMU-systemet, som giver kursisterne både almene og fagspecifikke færdigheder i dansk. Virksomheder kan i den sammenhæng modtage VEU-godtgørelse, og undervisningen er uafhængig af rettigheder og forudgående historik for DU. Imidlertid viser data, at AMU's tilbud til tosprogede bruges i begrænset omfang. Et praksistjek foretaget af SIRI, STUK og STAR i 2023 samt EVA's evaluering fra 2014 peger på en række forskellige årsager.

Efter AMU-udbydernes opfattelse kender virksomhederne ikke til de særlige tilbud for tosprogede kursister, og de efterspørger dem derfor ikke. Den manglende efterspørgsel fremhæves som en væsentlig årsag til, at der ikke gennemføres flere særlige kurser og særlige forløb for tosprogede kursister i AMU.

Herudover mangler institutionerne kompetencer til at tilbyde målrettet undervisning til de tosprogede kursister i AMU. 51 pct. af institutionerne vurderede således, at de ikke har nok undervisere, der er uddannet til at undervise i dansk som andetsprog, og 69 pct. af institutionerne vurderede, at deres faglærere mangler viden om, hvordan de kan understøtte kursister med dansk som andetsprog. Det kan have den konsekvens, at fagene ikke bliver oprettet og udbudt.

Det kan videre være svært at samle en gruppe med nogenlunde samme behov, der er stor nok til, at det er rentabelt at udbyde de pågældende kurser, og AMU-systemet har forskellige betalingsniveauer alt efter uddannelsesbaggrund. Derudover kan det være en barriere for virksomhederne, at der skal betales fuld deltagerbetaling for kursister, som har en videregående uddannelse.

Endelig fører gennemførelse af AMU-dansk som andetsprog ikke til rettighedsgivende prøve som FVU, avu og DU, hvilket kan have betydning for kursisternes motivation til at deltage i AMU.

4.3.3 Manglende sprogtilbud målrettet læger og sygeplejersker

Udenlandske læger og sygeplejersker, der søger at opnå dansk autorisation med henblik på at kunne arbejde i Danmark, har brug for særlige dansksproglige kompetencer for at kunne varetage patientkontakt og samarbejde med kolleger på danske hospitaler. Det er lovbestemt, at arbejdsgiver skal sikre, at ansatte sundhedspersoner besidder de nødvendige sproglige kompetencer for at udøve den stilling, de ansættes i.

Det vil f.eks. indebære, at sundhedspersonen skal kunne tilrettelægge patientbehandlingen på en måde, hvor der kommunikeres klart, tydeligt og forståeligt, så der bl.a. kan indhentes et fornødent samtykke fra patienten til den behandling, som ønskes iværksat. Det forudsætter, at patienten forstår den information om behandlingen, som sundhedspersonen har ansvaret for at give. Samtidig skal sundhedspersonen sikre, at sundhedspersonen forstår patientens tilkendegivelser, så der kan optages relevant sundhedshistorie mv.

Det er en generel erfaring på hospitaler, at den ordinære undervisning på DU alene ikke sikrer dette, idet undervisningen retter sig mod almene dansksproglige færdigheder og almene prøver i dansk som andetsprog, som ikke har særskilt fokus på kommunikative behov i sundheds- og omsorgssektoren. Der opstår således en afstand mellem de færdigheder, som opnås i undervisningen og de sproglige kompetencer, der er nødvendige for at kunne varetage visse stillinger i sundhedssektoren.

Det vurderes derfor også som en særskilt udfordring, at der ikke er et målrettet og specifikt tilbud til målgruppen af udenlandske læger og sygeplejersker, som kan styrke deres færdigheder i forhold til bl.a. patientkontakt og kollegial interaktion. Målgruppen har brug for et tilbud, der tager udgangspunkt i de kommunikative situationer, de vil møde i deres professionelle hverdag, og de krav, der stilles til præcis og mere avanceret kommunikation.

På baggrund af en af anbefalingerne fra Taskforcen om udenlandsk arbejdskraft målrettet sundhedsvæsenet (Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2024) har SIRI gennemført en undersøgelse af udfordringer samt muligheder for at etablere et sprogforløb målrettet læger og sygeplejersker. Undersøgelsen indeholder anbefalinger til udformning af et forløb, hvor der undervises i sprog, som er relateret til kommunikation med patienter og andre sundhedspersoner. Anbefalingerne danner grundlag for arbejdsgruppens løsningsforslag, som behandles i kapitel 5.

4.3.4 Nytilkomne unge under 18 år

Der er en særlig udfordring for unge udlændinge, som ankommer til Danmark i perioden mellem de har opfyldt undervisningspligten (ca. 16-17 år) og frem til perioden efter, de fylder 18 år. Udfordringen er, at unge er underlagt forskellige regler hhv. før og efter de fylder 18 år, hvilket gør det svært for de unge at få et sammenhængende danskuddannelsesforløb, som kan forberede dem til enten uddannelse eller job.

Kommunerne har pligt til at tilbyde unge under 18 år, for hvem undervisningspligten er ophørt, et tilbud om danskundervisning, som kan udbydes i regi af ungdomsskoleloven. Tilbuddet skal ækvivalere med DU. Den unge under 18 år kan også påbegynde en ungdomsuddannelse, eller kommunen kan vælge at målgruppevurdere den unge til FGU, hvis den unge er besiddelse af tilstrækkelige dansksproglige kompetencer til at kunne følge undervisningen. På FGU kan udbydes dansk som andetsprog på introducerende niveau, men i dag er læreplanerne ikke tilrettelagt på begynderniveau. Kommunerne kan i helt særlige tilfælde henvise personer under 18 år til tilbud efter danskuddannelsesloven på et sprogcenter, når kommunalbestyrelsen ikke anser det for muligt eller rimeligt at henvise dem til andet relevant undervisningstilbud.

Hvis en ung ankommer til Danmark, før personen er fyldt 18 år, er vedkommende som udgangspunkt ikke omfattet af integrationslovens program og vil heller ikke blive omfattet, når vedkommende fylder 18 år⁷. Når den unge fylder 18 år, vil vedkommende ikke blive betragtet som nytilkommen længere og vil derfor ikke, uanset opholdsgrundlag, have ret til gratis DU i fem år, som personer, der ankommer som voksne, har. Den unge kan derfor være i en situation, hvor vedkommende kun har modtaget danskundervisning i få måneder på en ungdomsskole alt afhængigt af, hvornår den unge er ankommet til Danmark. Den unge vil derfor ikke have opnået tilstrækkelige dansksproglige kompetencer til at kunne følge undervisningen på FGU eller en ungdomsuddannelse, og der findes ikke andre alternative tilbud i dansk som andetsprog, som den unge kan anvende for at opnå tilstrækkelige danskundskaber.

Kommunen kan give den unge over 18 år tilbud om danskundervisning efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, hvis den unge er omfattet af en af lovens målgrupper. Det gælder også, hvis den unge er omfattet af arbejdspligten. Hvis kommunen ønsker at finansiere det, er

⁷ Dette gælder dog ikke uledsagede unge, som undtagelsesvis kan blive omfattet af selvforsørgelses- og hjemrejseprogrammet inden de fylder 18 år og derfor har pligt til at deltage i danskuddannelse.

der også mulighed for at forlænge de unges forløb på ungdomsskolen efter ungdomsskoleloven, frem til de fylder 24 år. Begge dele er dog afhængigt af, at kommunen vælger at tilbyde det.

Der mangler således rammer, som understøtter, at unge har mulighed for at påbegynde et danskundervisningsforløb, som de unge kan fortsætte i indtil den unge kan overgå til ordinær uddannelse eller beskæftigelse - også selvom de undervejs fylder 18 år.

4.4 Opsamling på udfordringsbilledet og overgang til løsninger

Selvom de enkelte uddannelser isoleret set har mange styrker, viser det samlede udfordringsbillede, at danskundervisningssystemet rummer udfordringer både inden for de enkelte tilbud, i forhold til bestemte målgrupper og i sammenhængen mellem systemerne.

I kapitel 5 peger arbejdsgruppen på mulige løsninger på udfordringerne på området. Arbejdet med løsninger følger kommissoriet for arbejdsgruppen, som angiver rammen for hvilke ændringer, der kan overvejes. På baggrund af udfordringsbilledet formulerer arbejdsgruppen en række pejlemærker, som udgør de overordnede principper for løsningerne. De skal bl.a. understøtte, at udviklingen af danskundervisningssystemet fremmer sammenhæng mellem systemerne, øger fleksibiliteten og tilgængeligheden og styrker kvaliteten i undervisningen.

Nedenfor præsenteres afgrænsninger og fokuspunkter i løsningsforslagene.

4.4.1 Afgrænsninger i løsningsforslag

De samlede forslag skal være udgiftsneutrale

Arbejdsgruppens forslag skal samlet set være udgiftsneutrale. Det betyder, at forslagene skal tilrettelægges inden for den eksisterende økonomiske ramme, og at eventuelle ændringer i indhold eller organisering ikke må medføre øgede nettoudgifter samlet set.

Forslagene skal holde sig inden for rammerne af Aftale om en ny arbejdspligt

Arbejdsgruppens forslag til løsninger skal holde sig inden for rammerne af *Aftale om en ny arbejdspligt* med klare krav til borgere i kontanthjælpssystemet som ikke opfylder optjeningsreglerne (oktober 2023). Borgere, der er omfattet af arbejdspligten, fordi de ikke opfylder opholds- og beskæftigelseskravene i kontanthjælpssystemet, skal som udgangspunkt kontinuerligt deltage i en beskæftigelsesrettet indsats i op til 37 timer om ugen. Det kan f.eks. omfatte virksomhedspraktik, løntilskudsjob, nytteindsats samt vejledning og opkvalificering i begrænset omfang. For udlændinge omfattet af integrationsloven vil arbejdspligten også omfatte DU. Personer omfattet af lov om en aktiv beskæftigelsesindsats vil endvidere kunne modtage tilbud om danskundervisning.

Som led i udmøntning af aftalen om en ny arbejdspligt er modul 6 på DU1 afskaffet. Ud over en økonomisk besparelse var formålet at effektivisere forløbet, så kursistgruppen får bedre mulighed for at gennemføre uddannelsen. Antallet af moduler i DU1 skal således fastholdes

på fem, men der kan foreslås indholdsmæssige justeringer inden for uddannelsen. Aftalen forholder sig ikke til, hvilke øvrige uddannelsesstilbud DU1-målgruppen, som ikke er omfattet af arbejdspligten, kan benytte.

Der skal fortsat være mulighed for at tage prøver på et niveau svarende til Prøve i dansk 2 og Prøve i dansk 3.

Arbejdsgruppen skal sikre, at muligheden for at aflægge prøver på niveauer svarende til Prøve i Dansk 2 og Prøve i Dansk 3 opretholdes, da disse er forankret i udlændingelovgivningen. Indholdet af undervisningen kan dog ændres, herunder i en mere erhvervsrettet retning, forudsat at de afsluttende prøveniveauer fastholdes.

4.4.2 Fokusområder i løsningsforslag

Tiltag med henblik på styrket kvalitet i danskuddannelserne

DU skal i højere grad understøtte, at kursisterne opnår et solidt sprogligt fundament, der gør dem i stand til at begå sig i hverdags- og arbejdsliv. Der er forskellige forslag til, hvordan indhold og rammer på DU kan styrkes med henblik på højere kvalitet.

Konkurrenceudsættelse på danskuddannelsesområdet

Kommunerne bør fortsat have mulighed for at anvende enten kommunale eller private udbydere af DU. Det giver kommunerne en øget fleksibilitet i forhold til at løse opgaven, ligesom konkurrenceudsættelse kan medvirke til at sikre omkostningseffektivitet. Der bør dog tilstræbes, at de utilsigtede konsekvenser af konkurrenceudsættelse mindskes gennem andre greb.

Fleksibilitet i tilgangen til tilbud

Tilbuddene skal indrettes fleksibelt, så forløbene kan tilpasses kursisternes behov, både hvad angår indhold og mål i forhold til beskæftigelse eller uddannelse.

Sammenhængende system for kursisterne

Der skal sikres bedre sammenhæng i tilbud på danskundervisningsområdet, så kursister ikke deltager parallelt i overlappende forløb. Målet er at undgå dobbeltforløb og uhensigtsmæssig konkurrence mellem udbydere. Et mere sammenhængende system skal samtidig gøre det enklere for kursisterne at navigere i de forskellige tilbud, mindske risikoen for niveaumæssige "huller" mellem tilbud og understøtte en effektiv udnyttelse af de samlede ressourcer på området.

Tydeligere adskillelse af målgrupper

Der bør tilstræbes en klarere opdeling mellem tilbud til personer med dansk som andetsprog og tilbud til personer med dansk som modersmål. Kursisterne skal møde undervisning, der er didaktisk tilrettelagt efter deres sproglige, uddannelsesmæssige og beskæftigelsesrettede behov.

Tættere kobling til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelsesområdet

DU og/eller kompetencegivende forløb i almene VEU skal i højere grad understøtte kursisternes tilknytning til arbejdsmarkedet og overgange til erhvervsuddannelsesområdet. Det indebærer, at indholdet i højere grad målrettes konkrete brancher og uddannelser, og at der udvikles forløb, som kombinerer faglig og sproglig opkvalificering og dermed i højere grad og mere struktureret bygger bro til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelserne. Der skal samtidig gives mulighed, at udenlandske læger og sygeplejersker (og eventuelt øvrige sundhedspersoner), der

skal arbejde i Danmark, i særlig grad undervises i sprog, der er relateret til kommunikation med patienter og andre sundhedspersoner.

Danskundervisningstilbud til virksomheder

Danskundervisningstilbud til virksomheder om sproglæringsforløb på arbejdspladsen skal gøres mere tilgængelige, og der skal indføres mere indholdsmæssig og organisatorisk fleksibilitet for afvikling af virksomhedsforlagt DU. Der bør være øget fokus på at overkomme administrative barrierer og økonomiske begrænsninger i relation til sproglæring på arbejdspladserne.

Helhedsorienterede forløb for unge

Unge, der ankommer til Danmark kort før de fylder 18 år, skal have bedre muligheder for at lære dansk. Der bør derfor etableres mulighed mere sammenhængende danskundervisningsforløb i perioden før og efter, de fylder 18 år, som kan bygge bro til uddannelse og beskæftigelse.

Attraktive tilbud til den danske målgruppe

Der skal fortsat sikres målrettede tilbud til voksne med dansk som modersmål med svage basale færdigheder. Undervisningen skal tilrettelægges, så den opleves som vedkommende og tilgængelig for denne målgruppe, samtidig med at tilbuddene bevarer deres faglige bæredygtighed.

5. Forslag til ændringer af danskundervisningsområdet

I det følgende præsenteres arbejdsgruppens forslag til udformning og organisering af et fremtidigt danskuddannelsestilbud for nytilkomne voksne udlændinge samt øvrige danskundervisningstilbud til voksne med dansk som andetsprog. Forslagene har til formål at løse de indholdsmæssige og strukturelle udfordringer, der er skitseret i kapitel 4.

Arbejdsgruppens forslag indeholder en række indholdsmæssige og strukturelle ændringer af den nuværende danskuddannelse (DU) samt forløb i regi af forberedende voksenundervisning (FVU).

Det skal bemærkes, at arbejdsgruppens forslag ikke indebærer ændringer i niveau og indhold i de danskprøver, der indgår som krav i forbindelse med bl.a. permanent opholdstilladelse og dansk statsborgerskab.

De fremtidige dansktilbud skal tage hensyn til den enkelte kursists eventuelle pligter i henhold til integrationsloven og arbejdspligten samt give mulighed for specialisering i forhold til den enkeltes uddannelsesønsker, jobmuligheder og branchetilknytning.

Det bemærkes, at de samlede forslag og overvejelser tager udgangspunkt i det kommende institutionslandskab fra 2030, jf. *Aftale om en ny erhvervs- og professionsrettet gymnasieuddannelse* af 18. februar 2025.

Forslag til indholdsmæssige ændringer

Danskuddannelsestilbuddet til nytilkomne voksne udlændinge foreslås opdelt i 1) Basisdansk og 2) Udvidet Dansk. Udvidet Dansk er en overbygning til Basisdansk og indeholder to ordinære spor samt et fagrettet spor. Opdelingen skal tilskynde til, at danskuddannelsestilbuddet i højere grad end i dag kan understøtte de enkelte kursistgruppers mål med DU. I afsnit 5.1 følger uddybede begrundelser for denne opdeling. Der vil fortsat være sproglige opkvalificeringstilbud i voksen- og efteruddannelses-regi (VEU), som kursisterne kan anvende alt efter deres muligheder og mål i forhold til arbejde og uddannelse, hvilket uddybes i afsnit 5.3.

Arbejdsgruppen har også en række forslag, som ikke specifikt knytter sig til danskuddannelserne, men som har et bredere perspektiv. Det gælder 1) fem-årsreglen, 2) sundhedsdansk, 3) sprogstøtte til erhvervsuddannelseselever, 4) tilbud til virksomheder og 5) løsninger for sent ankomne unge under 18 år. Disse forslag præsenteres i afsnit 5.4.

Forslag til forankring

Det foreslås, at Basisdansk er forankret i kommunerne og udbydes af kommunale eller private sprogcentre for at sikre en fortsat tæt kobling til den kommunale integrations- og beskæftigelsesindsats. I forhold til Udvidet Dansk opstiller arbejdsgruppen tre modeller for, hvordan danskundervisningstilbud efter Basisdansk kan forankres, det vil sige forskellige scenarier for, hvem der har det styringsmæssige ansvar for danskundervisningstilbuddene, og hvem der kan ud-

byde danskuddannelse. På enkelte punkter varierer indholdet i modellerne, men de fleste elementer er gennemgående. I model 1 forankres Udvidet Dansk i kommunerne. I model 2 forankres det i staten, og i model 3 er der en delt forankring mellem kommune og stat. Modellerne præsenteres i afsnit 5.5-5.7.

Arbejdsgruppen anbefaler ikke én model frem for en anden, men beskriver fordele og ulemper ved de tre modeller. Modellerne tager i forskellig grad højde for de udfordringer, der er identificeret i kapitel 4, og de imødekommer på forskellig vis målgruppernes behov, hvilket der samles op på i afsnit 5.8. De forskellige elementer i modellerne kan justeres, men der vil skulle tages højde for evt. mer- eller mindreudgifter, samt indbyrdes afhængigheder elementerne imellem, ved ændring af modellerne. De tre konkrete modeller repræsenterer mulige scenarier, som vil kræve nærmere konkretisering, hvis der træffes politisk beslutning om at ændre danskundervisningsområdet.

Økonomi

Arbejdsgruppens forslag er estimeret til at være udgiftsneutralt. Økonomien for hver af de tre modeller er beskrevet nærmere under det enkelte modelforslag. Det skal bemærkes, at skøn over udgifter og finansiering af modellerne er behæftet med betydelig usikkerhed. De økonomiske beregninger tager udgangspunkt i senest tilgængelig aktivitet. Ændringer i det nuværende aktivitetsgrundlag for både danskuddannelser og de almene voksenuddannelser, f.eks. som følge af ny og uforudset indvandring, kan således ændre de økonomiske forudsætninger. Hertil er udgifter, som følge af ændringer i kursisternes adfærd, svære at skønne over. Både aktivitets- og adfærdseffekter vil skulle konsolideres ved udformning af et eventuelt konkret politisk initiativ i forlængelse af arbejdsgruppens afrapportering.

Den primære finansieringskilde på tværs af alle modeller er en afgrænsning af adgangen til FVU-dansk, hvor screeningen skærpes. Hertil nedlægges FVU-start i model 1 og 2. Det forudsættes, at aktivitetsbestemte udgifter til Basis- og Udvidet Dansk kan afholdes inden for samme udgiftsniveau, som gælder i dag for de danskuddannelser, som de erstatter. I tilfælde, hvor strukturen for de enkelte tilbud ikke direkte ændres, forudsættes uændrede udgiftsniveauer. I alle tre modeller er der afsat en pulje til kvalitetsudvikling, som i forbindelse med eventuelle politiske forhandlinger kan afgrænses mere konkret i henhold til formålet.

5.1 Opdeling af det nuværende danskuddannelsestilbud

Det foreslås, at det nuværende danskuddannelsestilbud opdeles i Basisdansk og efterfølgende Udvidet Dansk.

Målet med indførelsen af Basisdansk er at give kursisterne de grundlæggende sproglige færdigheder og kompetencer, der er nødvendige for at deltage i det danske samfund, på arbejdsmarkedet og i eventuel videre dansksproglig opkvalificering. Data viser, at omkring 40 pct. af alle kursister i dag ikke deltager i moduler ud over det niveau, der svarer til det foreslåede Basisforløb (jf. kap. 3). En ny struktur og styrkede rammer for undervisningen på Basisdansk skal understøtte, at kursisterne tilegner sig tilstrækkelige basale sprogfærdigheder, så udenlandske arbejdstagere, studerende m.v. (S-kursister) vil kunne betragte et afsluttet Basisforløb som en selvstændig DU. Denne målgruppe kan enten afslutte deres DU efter Basisdansk eller forsætte i Udvidet Dansk eller VEU-dansktilbud.

Basisdansk består af det nuværende:

Danskuddannelse 1: Modul 1-5. Dansk 1 kan afsluttes med Prøve i Dansk 1

Danskuddannelse 2: Modul 1-4

Danskuddannelse 3: Modul 1-3

Det foreslås, at Basisdansk bliver forankret i kommunerne og udbudt af kommunale eller private sprogcentre.

5.1.1 Overvejelser om forankring af Basisdansk

Siden danskuddannelsesloven trådte i kraft i 1998, har kommunerne haft ansvaret for at tilbyde DU til nytilkomne udlændinge. Formålet med at placere opgaven hos kommunerne var at samle ansvaret for integration ét sted og skabe en stærk kobling mellem sprogundervisning og den beskæftigelsesrettede indsats, som kommunerne i forvejen varetager.

En fortsat kommunal forankring af Basisdansk vurderes at være den mest hensigtsmæssige løsning, da den understøtter tæt samspil mellem DU, beskæftigelse og øvrige integrationsindsatser. Det er især vigtigt i forhold til nytilkomne udlændinge uden beskæftigelse (I1-kursister), som i 2023 udgjorde ca. 20 pct. af kursisterne på DU, hvoraf ca. 16 pct. af alle nytilkomne kom fra Ukraine.

Kommunerne spiller samtidig en central rolle i modtagelsen af udenlandsk arbejdskraft og deres familier. Det lokale samarbejde mellem sprogcentre, virksomheder og kommunale bosætningsstrategier muliggør en effektiv og målrettet integrationsindsats. Kommunernes kendskab til lokale forhold og behov giver desuden den nødvendige fleksibilitet ved eksempelvis flygtningetilstrømninger, hvor hurtig en og sammenhængende indsats er nødvendig.

Derudover eksisterer der allerede et fungerende marked for DU med både kommunale og private udbydere. Disse har opbygget samarbejdsrelationer til erhvervslivet og kommunale aktører, hvilket bidrager til kontinuitet og lokal forankring. Denne struktur kan styrkes yderligere uden at ændre ved den grundlæggende forankring.

En statslig forankring vil på den anden side kunne medvirke til at skabe en ensartethed i standarder på tværs af kommuner, skabe mulighed for at samle faglige miljøer i voksenuddannelsessektoren og give mulighed for en bedre sammenhæng mellem de forskellige undervisningstilbud i voksenuddannelsessystemet. Dette kan være særligt relevant efter 2030, hvor de voksenpædagogiske miljøer samles på erhvervsuddannelserne.

Samlet set vurderes det, at den kommunale forankring af Basisdansk fortsat har betydelige styrker, særligt i forhold til at sikre fleksibilitet, lokal tilpasning og samspil med øvrige integrationsindsatser. Det vurderes dog, at de nuværende rammer for DU kan justeres med henblik på at løfte kvaliteten i tilbuddet indholdsmæssigt, hvilket beskrives nedenfor.

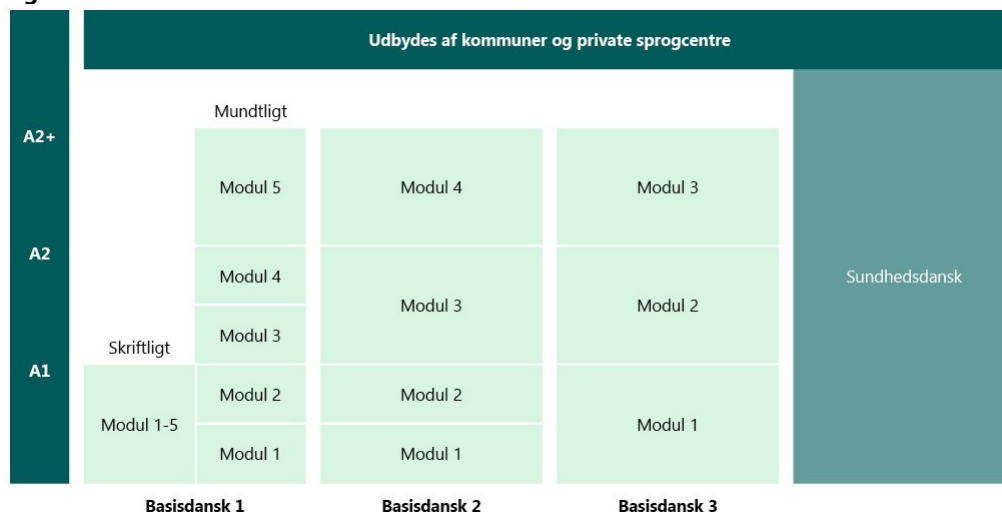
5.1.2 Formål, indhold og organisering

Basisdansk skal, i lighed med det nuværende danskuddannelsesstilbud, som udgangspunkt være et obligatorisk tilbud til både flygtninge og familiesammenførte (I-kursister) og et frivilligt tilbud til udenlandske arbejdstagere, EU-borgere, studerende m.fl. og ægtefæller til disse (S-kursister).

Der lægges op til at fastholde tre danskuddannelser på Basisdelen, som ligesom i dag differencieres på baggrund af generelle og sproglige forudsætninger samt forventet progression og mål med DU. Basisdansk 1 vil være for kursister, der har ingen eller få års skolegang fra hjemlandet. Basisdansk 2 vil primært være målrettet kursister, som har kort skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet. Basisdansk 3 vil primært være målrettet kursister, som har en mellem-lang/lang skolebaggrund eller en videregående uddannelse fra hjemlandet og har lært et eller flere fremmedsprog. Der bør fortsat være mulighed for, at en kursist kan revisiteres og omplaceres til et andet spor, såfremt kursisten viser sig at have en hurtigere eller langsommere progression end forventet.

Niveaumæssigt vil Basisdansk 1 svare til den nuværende DU1, Basisdansk 2 vil svare til de første 4 moduler på det nuværende DU2, og Basisdansk 3 vil svare til de første 3 moduler på det nuværende DU3. De tre Basisspor afsluttes således med en prøve på Basisdansk 1 og en test på Basisdansk 2 og 3 på følgende CEFR-niveauer: Basisdansk 1: A1 skriftligt og A2+ mundtligt. Basisdansk 2 og Basisdansk 3 afsluttes på niveau A2+.

Figur 3. Basisdansk



Anm. På Basisdansk 2 og 3 er afslutningsniveauet A2+ både mundtligt og skriftligt.

Der skal som på DU i dag lægges vægt på mundtlige færdigheder og hverdagsdansk i danskundervisningen, og undervisningen skal fortsat tilrettelægges med et beskæftigelsesrettet fokus på alle moduler og med udgangspunkt i dansk sprog og kultur samt arbejdsmarkeds- og samfundsforhold i Danmark.

Målet med indførelsen af Basisdansk er at tilbyde et grundlæggende dansktilbud, hvor der skabes styrkede rammer for en undervisning, der skal understøtte, at deltagerne tilegner sig et funktionelt, kommunikativt sprog, som er målrettet det sproglige behov i deres hverdags- og arbejdsliv. Det vil give alle kursister et bedre tilbud, hvilket særligt er væsentligt for kursister på DU1. Det kan endvidere øge incitamentet til, at flere udlændinge end i dag gennemfører en påbegyndt DU på Basisniveau og tilegner sig basale sprogfærdigheder.

For at understøtte dette, vurderes det, at der er behov for at justere rammerne for det nye basisdansktilbud med nedenstående tiltag med henblik på højere kvalitet i undervisningen:

- *Vejledende lektionstal:* Med henblik på at understøtte en høj kvalitet i Basisdansk-tilbuddet og for at understøtte, at kursisterne efter endt Basisdansk-forløb har et bredere og mere funktionelt sprog end i dag foreslås det at indføre et vejledende antal undervisningslektioner lig medianen for antal lektioner for et gennemført modul - samt at der sættes et vejledende lektionstal for alle moduler. Dette foreslås af økonomiske årsager kun i model 1 og 2. Hvis det skal indgå i model 3, vil det kræve et fravalg af andre løsningsforslag.
- *Justering af finansieringsmodel:* Det foreslås at justere den nuværende finansieringsmodel, så udbyderne ikke først får størstedelen af modultaksten, når kursisten har bestået et modul. Som det fremgår af udfordringsbilledet, kan dette tilskynde til en undervisning, der er tilrettelagt efter kursisternes beståelse af modultest. Forslaget indebærer en justering af fordelingen mellem start- og sluttakst til eksempelvis 50/50 pct. frem for den gældende model, hvor fordelingen er 30/70 pct. Forslaget, herunder procentandele, i en ny finansieringsmodel vil kunne skaleres. Modultakster ved DU fastsættes i en driftsaftale mellem sprogcenter og driftsansvarlig kommune. Kommunen kan enten selv stå for sprogcenter-driften eller udlægge den til en ekstern leverandør. For ikke-kommunalt ejede sprogcentre vil indgåelsen af en driftsaftale med en kommune ske på baggrund af en udbudsproces. Forslaget vurderes at være udgiftsneutralt.
- *Færre modultest:* Et færre antal obligatoriske modultest på Basisdansk kan medvirke til at styrke fleksibiliteten af undervisningen i tilbuddet og medvirke til, at undervisningen rettes mindre mod testen og mere mod kursisternes aktuelle sproglige behov og udvikling. Udbydere af DU skal løbende evaluere kursisternes sprogtilegnelse og sproglige niveau. De eksisterende modultest kan fortsat benyttes som evalueringsværktøj på de enkelte sprogcentre, eventuelt sammen med øvrige evalueringsredskaber, der understøtter kursistens læring. Forslaget forudsætter, at det samtænkes med finansieringsreglerne, jf. ovenfor. Forslaget vurderes at være udgiftsneutralt.
- *Justering i regler for løbende optag:* For at understøtte stabilitet og kontinuitet i den første begynderundervisning for både S- og I-kursister foreslås det at ændre de nuværende regler vedr. henvisning til DU, således at udbyderne kun er forpligtede til at opstarte nye kursister en gang om måneden frem for løbende optag som i dag. Det vurderes, at dette vil styrke muligheden for, at kursister med samme sproglige niveau og behov undervises sammen i kontinuerlige forløb med henblik på at understøtte undervisningens kvalitet og kursisternes progression. Ændringen i reglerne for løbende optag forventes særligt i begynderundervisningen at have positiv effekt på det sociale læringsfællesskab, som kan understøtte fremmøde og fastholdelse. Der skal ses på sammenhæng til bl.a. regler i integrationsloven, herunder arbejdspligten, om hvornår der er pligt til tilbud om DU. Eventuelle administrative udgifter forbundet med afdækning af regler, herunder pligt til tilbud mv. vil skulle afholdes inden for de nuværende økonomiske rammer på Udlændinge- og Integrationsministeriets område.
- *Konkurrenceudsættelse* To tredjedele af kommunerne anvender i dag driftsaftaler med private sprogcentre, og det anbefales at bevare muligheden for at indgå aftaler med private leverandører. Det foreslås, at der gennemføres en nærmere afdækning af udbudspligten, og hvorledes kommunerne tilrettelægger udbud. Eventuelle administrative udgifter forbundet med tiltaget vil skulle afholdes inden for de nuværende økonomiske rammer på Udlændinge- og Integrationsministeriets område.

- *Institutionsuafhængig vejledning:* Det skal udbores nærmere, hvordan der kan sikres en institutionsuafhængig vejledning i forbindelse med afslutningen af Basisdansk, således at deltagerne vejledes om deres videre muligheder for danskundervisning og øvrige muligheder for opkvalificering i uddannelsessystemet. Der lægges videre op til, at en visitering til overbygningen kan være en mulighed, så der aktivt tages stilling til eventuelt yderligere DU. Eventuelle administrative udgifter forbundet med tiltaget vil skulle afholdes inden for de nuværende økonomiske rammer på Udlændinge- og Integrationsministeriets område.

Snitflader til andre love og regler

Det skal ikke være muligt at deltage i almen VEU samtidig med Basisdansk. Det gælder alle fag, da kursisternes dansksproglige niveau endnu ikke er tilstrækkeligt til at kunne følge undervisningen.

5.2 Udvidet Dansk

Udvidet Dansk består af

- Et spor, som fører til Prøve i Dansk 2
- Et spor, som fører til Prøve i Dansk 3
- Et fagrettet spor, som fører til Prøve i Dansk 2 eller Prøve i Dansk 3

5.2.1 Formål, indhold og organisering

Udvidet Dansk er tiltænkt de kursister, som har pligt til eller behov for mere danskundervisning i forlængelse af Basisdansk for at kunne deltage i og bidrage til det danske samfund.

Flygtninge og familiesammenførte til flygtninge (I-kursister), som får tilbudt et introduktionsprogram tilrettelagt af den ansvarlige kommune, skal deltage i DU parallelt med deltagelse i beskæftigelsesrettede tilbud. I-kursister, som indplaceres på Basisdansk 2 og 3, vil være forpligtede til at deltage i Udvidet Dansk, så længe de er omfattet af introduktionsprogram og modtager ydelse.

En væsentlig del af målgruppen på DU er i dag selvforsørgede kursister (S-kursister), som ikke har pligt til at deltage, men som ønsker at videreudvikle deres dansksproglige kompetencer, f.eks. med henblik på at styrke deres deltagelse i samfunds- og arbejdsliv. I dag er ca. 80 pct. af kursisterne på sprogcentre arbejdstagere, der modtager danskundervisning på aften- eller weekendhold.

For nogle kursister vil det være relevant at fortsætte i Udvidet Dansk Fagrettet med kombineret sproglig og faglig opkvalificering målrettet en erhvervsuddannelse eller en særlig branche. For andre kursister vil det være relevant at fortsætte med Udvidet Dansk 2 eller 3 og afslutte med

en Prøve i Dansk 2 (PD2) eller 3 (PD3), som bl.a. stilles som krav for at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse (TUB) og optagelse på et lovforslag om indfødsrets meddelelse. Der vil også være kursister, som har behov for fagrettet sprog, men som samtidig også ønsker at bestå af afsluttende danskprøve.

Udvidet Dansk skal derfor kunne rumme forskellige læringsbehov og mål. Det foreslås, at Udvidet Dansk organiseres i tre spor, hvor nummereringen af de to ordinære spor afspejler det prøveniveau, de sigter mod:

- Udvidet Dansk 2 - sigter mod Prøve i Dansk 2
- Udvidet Dansk 3 - sigter mod Prøve i Dansk 3
- Udvidet Dansk Fagrettet - sigter mod Prøve i Dansk 2 eller 3.

Det fagrettede spor har som sit primære sigte at udvikle kursisternes sproglige kompetencer i relation til konkrete udvalgte brancher og erhvervsuddannelser. Undervisningen tilrettelægges praksisnært og anvendelsesorienteret med vægt på fagsprog og kommunikation i arbejdssituationer, f.eks. instruktioner, sikkerhed, samarbejde og dokumentation. Der kan indgå værkstedsundervisning, virksomhedssamarbejde eller tematiseret undervisning med afsæt i faglige aktiviteter, som kursisterne kender fra deres job eller kommende uddannelsesretning.

Forløbene skal således kombineres af fagligt og sprogligt indhold, og de skal målrettes specifikke brancher som f.eks. sundhed, byggeri eller transport, afhængigt af det lokale behov og kursistgrundlag.

Fagrettet dansk afsluttes med en prøve svarende til niveauet for PD2 eller PD3.

Udvidet Dansk 2 og 3 er identiske med de eksisterende danskuddannelsers sidste moduler og har lige som DU i dag sigte på at udvikle kursisternes generelle dansksproglige kompetencer med henblik på samfundsdeltagelse, videre uddannelse og arbejdsmarkedstilknytning. Sprogundervisningen er ikke koblet til én bestemt udvalgt branche, som i det fagrettede spor, men ruster deltagerne til at kommunikere i mange forskellige kontekster, både i forhold til hverdag, job og uddannelse.

Udvidet Dansk 2 er målrettet kursister med sproglige forudsætninger svarende til afsluttet Basisdansk 2 og sigter mod, at kursister afslutter med PD2.

Udvidet Dansk 3 er målrettet kursister med sproglige forudsætninger svarende til afsluttet Basisdansk 3 og sigter mod, at kursisterne afslutter med PD3.

5.2.2 Omfang og struktur

Hvert spor i Udvidet Dansk er struktureret i to moduler, som tilsammen skal give kursisten mulighed for at opnå den nødvendige sproglige progression frem mod afsluttende prøve og videre deltagelse i samfunds-, uddannelses- eller arbejdsliv.

Det anbefales, at undervisningens samlede varighed svarer til det niveau og den progression, som i dag kendetegner afslutningen af henholdsvis DU2 og DU3.

Det foreslås at indføre et vejledende minimumslektionstal for hvert modul.

Til sammenligning med det eksisterende tilbud svarer:

- Udvidet Dansk 2 til modul 5 og 6 på det nuværende DU2
- Udvidet Dansk 3 til modul 4 og 5 på det nuværende DU3
- Fagrettet dansk dækker tilsvarende modul 5–6 på DU2 og modul 4 og 5 på DU3, men med et tydeligt branche- og anvendelsesorienteret fokus.
- Det nuværende modul 6 på DU3, som forbereder til Studieprøven (C1), fastholdes som et selvstændigt tilbud.

5.2.3 Optagelseskrav og vejledning

Optagelse til Udvidet Dansk skal ske på baggrund af en faglig vurdering, som sikrer, at kursisten har de nødvendige forudsætninger for at kunne følge undervisningen og få et reelt udbytte af forløbet. Som et led i denne vurdering skal det også sikres, at kursisten får den rette vejledning i forhold til videre muligheder for danskundervisning og eventuel anden opkvalificering, herunder ordinær uddannelse. I-kursister, som modtager ydelse og er omfattet af arbejdspligt, har ret og pligt til at deltage i Udvidet Dansk, så længe de er omfattet af danskuddannelsesretten.

Såfremt en ansøger har afsluttet Basisdansk 2 eller 3 inden for det seneste år vil der som udgangspunkt ikke være behov for en faglig vurdering. Der skal tages stilling til, hvordan det afgrænses, om en ansøger skal gennemgå en faglig vurdering eller kan optages direkte. Her kan det eksempelvis indgå i vurderingen, hvor lang tid der er gået, siden ansøgeren afsluttede Basisdansk, eller om ansøgeren har udviklet sit sprog i den mellemliggende periode. Den faglige vurdering skal klarlægge, om den enkelte har et niveau i mundtligt og skriftligt dansk på A2+ iht. CEFR (svarende til bestået Basisdansk) og dermed opfylder adgangskravene til optagelse på Udvidet Dansk. Vurderingen skal samtidig danne grundlag for hvilket af de tre spor og hvilket modul, kursisten optages på. En eventuel indførelse af en faglig vurdering afholdes inden for BUVM's og UIM's egne rammer.

Snitflader til andre love og regler

Det er muligt at deltage i almen VEU samtidig med Udvidet Dansk, såfremt kursisten lever op til de gældende krav for optagelse. Det gælder dog ikke fagene dansk og dansk som andetsprog.

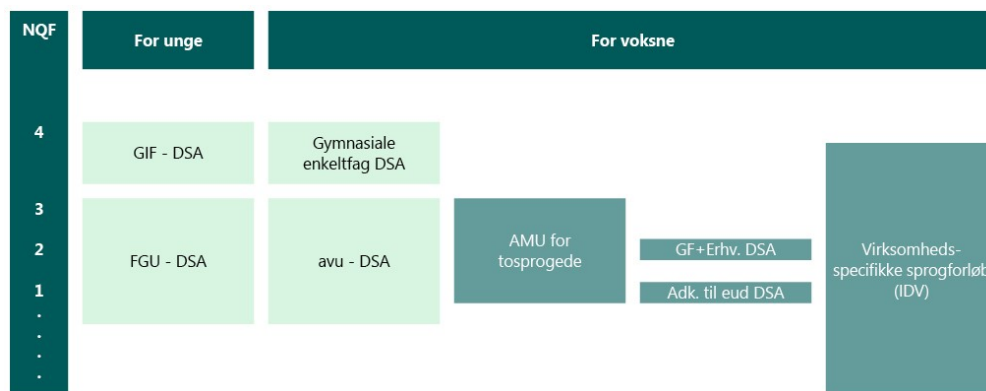
5.3 Ungdoms-, voksen-, og efteruddannelsessystemet

5.3.1 Dansk som andetsprog i ungdoms-, voksen og efteruddannelsessystemet

Der findes i dag en række tilbud i dansk som andetsprog (DSA) i ungdoms- voksen- og efteruddannelsessystemet (jf. afsnit 2.4-2.10), som bevares i et ændret danskuddannelsessystem, fordi fagene fortsat er væsentlige trædesten til videre uddannelse i ungdoms- eller voksenuddannelsessystemet og til et mere stabilt fodfæste på arbejdsmarkedet.

FVU-start er det eneste FVU-fag, der udelukkende henvender sig til personer med dansk som andetsprog. Det er samtidig det eneste fag i VEU-systemet, som berøres af de foreslåede modeller, og det indgår derfor ikke i figuren nedenfor, der alene viser de DSA-fag, der bevares. Da FVU-dansk ikke er særligt målrettet kursister med dansk som andetsprog, fremgår faget ikke af figuren nedenfor.

Figur 4. DSA-tilbud der bevares i et ændret danskuddannelsessystem



Anm.

NQF: "National Qualification Framework" eller "Den nationale kvalifikationsramme"

GF+ er ikke indplaceret på NQF, men optagelse forudsætter G-niveau i dansk og matematik

Se de forskellige differentierede niveauer for FGU, avu og AMU i afsnit 2.5-2.7 og for GIF og gymnasiale enkeltfag i afsnit 2.9.

5.3.2 Tilbud til voksne med svage basale færdigheder

Som nævnt i afsnit 4.3.1 har deltagerprofilen på FVU-dansk ændret sig markant over tid. Hvor der tidligere var en forholdsvis ligelig fordeling mellem deltagere med dansk og udenlandsk herkomst, udgør personer med udenlandsk herkomst i dag langt størstedelen af deltagerne på FVU-dansk. Samtidig er antallet af deltagere med dansk herkomst faldet betydeligt.

Det eksisterende tilbud er rettet mod hele den voksne befolkning, som har behov for styrkelse af grundlæggende læse- og skrivefærdigheder. Imidlertid anvendes tilbuddet i begrænset omfang af voksne med dansk som modersmål, til trods for at undersøgelser, herunder PIAAC, peger på, at denne gruppe har et betydeligt kompetencebehov. Den aktuelle skævhed i deltager-sammensætningen indebærer, at aktiviteten i praksis i stigende grad bæres af én målgruppe. Det kan gøre udbuddet sårbart, hvis andelen af deltagere med dansk som andetsprog reduceres, eller hvis målgruppen i højere grad henvises til andre undervisningstilbud. En tilsvarende tendens ses for avu. Udviklingen i deltager-sammensætningen på FVU og avu samt den fremtidige placering af disse tilbud på erhvervsskoler rejser spørgsmålet om, hvordan tilbud om grundlæggende opkvalificering til voksne bedst tilrettelægges fremover. Det vurderes afgørende, at der også fremadrettet findes tilbud, som kan imødekomme behovene hos voksne, der har behov for at styrke deres basale færdigheder i f.eks. læsning, skrivning og matematik, uanset om de har dansk som modersmål eller andetsprog. Samtidig peger udviklingen på en nødvendighed af at sikre, at disse tilbud indholdsmæssigt svarer til både målgruppens og arbejdsmarkedets behov, og udbydes under rammer, der gør dem bæredygtige både fagligt, økonomisk og socialt.

De konkrete behov for ændringer på det samlede almene VEU-område vil yderligere afhænge af valg af forankringsmodel. For eksempel vil model 1 medføre et markant fald i aktiviteten på det almene VEU-område, som der vil skulle tages højde for, mens model 2 vil samle flere undervisningstilbud på erhvervsskolerne, hvorfor der vil være behov for en sammentænkning af de øvrige tilbud på erhvervsskolerne f.eks. i regi af AMU eller erhvervsuddannelser. Eksempelvis bør der ses på snitfladerne mellem adgangskursus til erhvervsuddannelse (adk. til eud) og avu-dansk/matematik, da de fremover vil blive udbudt af samme uddannelsesinstitution. Tilbuddene har samme kompetenceniveau og har overlappende formål. Der bør også ses på sammenhæng og progression mellem Udvidet Dansk, avu dansk som andetsprog/adk. til eud og GF+ for den udenlandske målgruppe. Ovenstående overvejelser skal også ses i lyset af, at der igangsættes en større omlægning af uddannelseslandskabet efter 2030 ifm. epk.

Den skitserede udvikling peger, uanset valg af model, på en væsentlig problemstilling, som omhandler det samlede almene VEU-område (hele fagrækken). Det ligger imidlertid uden for arbejdsgruppens kommissorium at fremsætte konkrete forslag til en fremtidig indholdsmæssig indretning af det samlede VEU-område, selvom der er snitflader til danskundervisning. Arbejdsgruppen foreslår derfor, at der igangsættes et særskilt arbejde i regi af BUVM med henblik på at belyse, hvordan indholdet i uddannelserne rammer de behov, som kursisterne og arbejdsmarkedet har samt mulige veje fremad mhp. at understøtte, at der også i fremtiden er relevante tilbud til personer, der har behov for at styrke deres færdigheder inden for dansk og andre grundlæggende fag. Udgifterne til denne afdækning afholdes inden for BUVM's egne rammer.

5.4 Forslag på tværs af modeller

Nedenfor beskrives forslag, der går på tværs af de tre modeller for forankring af Udvidet Dansk.

5.4.1 Overvejelser om femårsregel

Forslag

- Danskuddannelsesretten på fem år fastholdes samtidig med, at perioden, hvor der kan gøres brug af den femårige danskuddannelsesret, forlænges fra fem til otte år for S-kursister.
- Det foreslås, at femårsreglen fastholdes på både Basisdansk og Udvidet Dansk. Det kan dog overvejes, at Udvidet Dansk ikke længere skal være omfattet.

I kapitel 4 blev udfordringerne i relation til femårsreglen beskrevet. Nogle nyttilkomne udlændinge (primært S-kursister) har en forventning om, at opholdet i Danmark skal være midlertidigt og påbegynder ikke eller fravælger derfor i forskellig grad DU. Såfremt denne målgruppe, som primært består af arbejdstagere, efter flere år beslutter sig for at bosætte sig i Danmark, kan de få en udfordring med at lære dansk, idet den femårige danskuddannelsesret på det tidspunkt kan være helt eller delvist opbrugt.

Såfremt det vurderes hensigtsmæssigt at tilbyde arbejdstagere, medfølgende ægtefæller og studerende mulighed for at udvikle deres danskundskaber på et senere tidspunkt, bl.a. med henblik på at fastholde målgruppen som arbejdskraft i Danmark, kan det overvejes at justere de gældende regler for den femårige danskuddannelsesret for S-kursister. Ét forslag er, at danskuddannelsesretten på fem år fastholdes samtidig med, at perioden, hvor der kan gøres brug af danskuddannelsesretten, forlænges fra fem til otte år. Den femårige danskuddannelsesret vil med dette forslag træde i kraft, når kursisten påbegynder en DU. Dog skal DU med denne model være afsluttet inden for maksimalt otte år. Det kan i den forbindelse overvejes at stille krav om, at kursisten påbegynder DU inden for et nærmere fastsat antal år. Denne del af forslaget er samlet set et udtryk for en afvejning mellem dels at skabe mere fleksibilitet for de personer, der først efter nogle år beslutter, at de vil blive i landet og dels hensynet om fortsat at motivere nytilkomne arbejdstagere til at lære dansk hurtigst muligt efter ankomsten til Danmark, så de kan begå sig i det danske samfund.

Formålet med at justere den femårige danskuddannelsesret vil være 1) at flere S-kursister kan påbegynde og gennemføre en DU, så de i højere grad kan anvende deres kvalifikationer på arbejdsmarkedet og i hverdagslivet, og 2) at understøtte en styrket tilknytning og integration af udenlandske arbejdstagere (og studerende) i Danmark.

Det bemærkes hertil, at arbejdsgruppens forslag til justering af den femårige danskuddannelsesret for S-kursister kan skales. I så fald vil der skulle foretages nye økonomiberegninger på baggrund heraf. Eftersom DU er obligatorisk for I-kursister, som modtager ydelse, vil forslaget ikke gælde denne målgruppe. Forslagene vil heller ikke gælde A-kursister, der er ledige, og har opbrugt deres danskuddannelsesret. Denne gruppe vil – ligesom i dag – efter en konkret vurdering kunne få danskundervisning (finansieret af hjemkommunen), men har således fortsat ikke en ret hertil.

Det foreslås, at Udvidet Dansk fremadrettet også er omfattet af femårsreglen, hvilket er tilsvarende praksis i dag. Idet der samtidig foreslås en ændring af adgangen til FVU-dansk, vil de kursister, som i dag benytter sig af statsligt finansieret FVU-dansk, fordi deres ret til DU er udløbet, dog have langt sværere ved på et senere tidspunkt at opkvalificere deres dansksproglige kompetencer med mindre en kommune, virksomhed eller kursisten selv finansierer et forløb. I det lys kan det overvejes, om Udvidet Dansk for S-kursister i konkrete tilfælde skal fritages fra femårsreglen, således at de på et senere tidspunkt vil kunne følge f.eks. Udvidet Dansk Fagrettet for at kvalificere sig til optag på en erhvervsuddannelse. I så fald vil der være yderligere merudgifter forbundet ved tiltaget, der vil skulle finansieres ved nedskalering af andre forslag.

5.4.2 Sundhedsdansk

Forslag

- Der etableres et tilbud om 'Sundhedsdansk' for læger og sygeplejersker.
- Tilbuddet skal understøtte målgruppen i at tilegne sig nødvendige dansksproglige kompetencer i forhold til at kunne varetage et arbejde i sundhedssektoren.
- Forløbet afsluttes med eksisterende Prøve i Dansk 3, der suppleres med en fagrettet test.
- Øvrige højtuddannede faggrupper inden for sundhedssektoren vil eventuelt kunne deltage i en variant af tilbuddet.

Det foreslås at etablere et tilbud om 'Sundhedsdansk' for læger og sygeplejersker fra EU/EØS og tredjelandsborgere, der er i Danmark med henblik på at opnå autorisation til at kunne arbejde som læge eller sygeplejerske.

Det er vanskeligt at vurdere det konkrete kursistgrundlag for et sådant tilbud. Der er aktuelt en målgruppe af læger og sygeplejersker fra EU/EØS (eksklusiv Norden) på omkring 300 personer årligt, jf. faktaark 26. I forhold til læger og sygeplejersker fra tredjelande må det formodes, at kursistgrundlaget på kort sigt vil falde. Regeringen har derfor i august 2025 fremsat lovforslag til ændring af loven om autorisation af sundhedspersoner, der blandt andet omhandler en kvote for antallet af autorisationsansøgninger fra tredjelande og afvisning af allerede indgivne ansøgninger. Lovændringen træder i kraft den 7. oktober 2025 og skal bidrage til, at der ikke gives tilladelse til at lukke flere udlændinge ind i autorisationsprocessen, end der vurderes at være behov for henset til den aktuelt manglende efterspørgsel.

Der kan dog komme fremtidig efterspørgsel på sygeplejersker. Det kan overvejes at give udbyderne mulighed for at etablere en variant af forløbet og tilpasse organisering og undervisning i Sundhedsdansk, således at det også kan målrettes øvrige faggrupper, der rekrutteres til sundhedssektoren.

I den forbindelse kan det overvejes at give udbyderne mulighed for at etablere en variant af forløbet og tilpasse organisering og undervisning i Sundhedsdansk, således at øvrige højtuddannede faggrupper inden for sundhedssektoren vil kunne deltage. Denne målgruppe vil eventuelt skulle påbegynde Sundhedsdansk på et højere niveau end Basisdansk afhængig af dansksproglige kompetencer ved ankomst.

For læger fra tredjelande er sprogprøvekravet, som skal opfyldes forud for deltagelse i bl.a. fagprøver og evalueringsansættelse, i øjeblikket PD3 med en karakter på mindst 10 i mundtlig kommunikation og mindst 7 i læseforståelse og skriftlig fremstilling. For læger og sygeplejersker fra EU/EØS er der i dag ikke et formelt sprogprøvekrav for at opnå autorisation. Det nye forløb og tilhørende prøve vil dog stadig være relevant for denne gruppe, idet arbejdsgiverne vil stille krav til sprogkompetencer for at leve op til sundhedslovens bestemmelser om, at ansættelsesstedet har pligt til at sikre, at medarbejderne kan kommunikere forsvarligt.

Formålet med tilbuddet om Sundhedsdansk vil være at understøtte, at målgruppen tilegner sig de dansksproglige kompetencer, der er nødvendige i forhold til patientkontakt og samarbejde på et dansk sygehus/hospital. Indhold i undervisningen på Sundhedsdansk vil rette fokus mod fagspecifikt sprog og de kommunikative situationer, målgruppen vil møde i deres professionelle hverdag, og de krav, der stilles til præcis og mere avanceret kommunikation.

Organisering af Sundhedsdansk

Undervisningen i Sundhedsdansk forslås opdelt i et basisforløb og et overbygningsforløb i Sundhedsdansk. Undervisningen i Sundhedsdansk kan overordnet følge en model, hvor den første del er et forløb, som består af Basisdansk med et sundhedsfagligt perspektiv. På modul 2 og 3 anbefales det, at en del af undervisningen af de sundhedsfaglige kursister fagrettes med basale sproghandlinger og basalt ordforråd, der er relateret til sundhedsfaglighed. Basisdanskforløbet efterfølges af et forløb i sundhedsfagligt Udvidet Dansk, som med fordel kan forlægges helt eller delvist til et sygehus/hospital. Dette vil styrke forbindelsen mellem praksis og sprogindlæring, da det fysiske miljø og de ressourcer og muligheder, der er på en arbejdsplads, kan styrke sproglæringsprocessen. Undervisningen kan kombineres med fagrelevante workshops i samarbejde med danske sundhedsprofessionelle og kan tage udgangspunkt i arbejdsområder og arbejds gange på hospitalet.

Praksisnær test i Sundhedsdansk

Undervisningen vil ligge på niveau med DU3, og forløbet forudsættes afsluttet med PD3 suppleret af en praksisnær test i sundhedsdansk, som vil skulle udvikles til forløbet. Den praksisnære test i Sundhedsdansk tester særligt de nødvendige mundtlige kompetencer og skal medvirke til at understøtte, at hospitaler/sygehuse får en fagligt velfunderet og kvalitetssikret vurdering af det udenlandske sundhedspersonales branchespecifikke sproglige kompetencer. Testen gøres fagligt relevant og praksisnær og skal medvirke til at sikre, at relevante elementer vægtes i den forberedende undervisning på selve Sundhedsdanskforløbet. Det kan overvejes at udvikle testen således, at den kan erstatte hospitalernes/sygehusenes sprogscreening. Ved udviklingen af den supplerende praksisnære test, kan der bygges videre på de erfaringer, der allerede er lokalt med at evaluere udenlandske sundhedspersoners beherskelse af sundhedsdansk. Det kan eventuelt være en test, hvor koncept og retningslinjer udvikles centralt, men som administreres, afholdes og bedømmes lokalt. Dette er muligt, da der er tale om en vejledende branchespecifik sprogtest, der fungerer som *supplement* til PD3, der er en rettgivende prøve.

Forankring og finansiering

Tilbud om Sundhedsdansk kan etableres som et regionalt samarbejde mellem sygehuse/hospitaler og et mindre antal sprogcentre, der så vidt muligt kan samle kursistgrundlaget i en eller flere regioner på få hold. Det skal i den forbindelse bemærkes, at der, jf. ovenfor, er en betydelig usikkerhed om det fremtidige kursistgrundlag.

Det kan overvejes at indføre en model, hvor:

- a) Staten godkender de sprogcentre, der vil udbyde Sundhedsdansk.
- b) Sprogcentret som i dag får betaling fra kommunen via modultakster (som aftales mellem kommune og udbyder af DU).
- c) Sprogcentrene kan opkræve en deltagerbetaling, som eventuelt kan refunderes eller indbetales af regionen.

- d) Der afsættes bevilling til en statslig pulje, hvorfra sprogcentre kan søge midler til opstart og udvikling af Sundhedsdansk.

For at øge fleksibiliteten kan det overvejes at gøre det muligt for sprogcentre at fravige regler om f.eks. modulopbygning og depositum i forbindelse med udbud af Sundhedsdansk.

Der lægges ikke op til, at der indføres en decideret statslig reguleret prøve i Sundhedsdansk. Kursisten afslutter med PD3, der suppleres med en fagrettet test, som beskrevet ovenfor.

For at sikre et gennemførligt tilbud om Sundhedsdansk vurderes det hensigtsmæssigt, at kommunerne har en rolle i etablering og koordinering af tilbuddet i samarbejde med udbyder frem for at flytte ansvaret til regionerne. Dette skyldes, at kommunerne allerede i dag har erfaring med etablering og koordinering af sådanne tilbud, og herudover vil kursistgrundlaget formentlig være for begrænset til, at der kan opbygges tilbud i regi af regionerne. Dette vil dog skulle overvejes i sammenhæng med den generelle forankring af danskundervisningen jf. model 1-3 beskrevet i afsnit 5.5-5.7.

5.4.3 Sprogstøtte på erhvervsuddannelse

Forslag

- Sprogscreening og sprogstøtte for udvalgte elevtyper på erhvervsuddannelser som ikke er omfattet af SOSU-aftalen fra 2024.

Det foreslås, at der - i lighed med den indsats for sprogscreening og sprogstøtte, der blev aftalt for SOSU-uddannelserne i 2024 - afsættes midler til tilsvarende muligheder på andre erhvervsuddannelser, hvor det vurderes relevant.

Flere elever, særligt fra ikke-EU-lande, møder sproglige barrierer, som øger risikoen for frafald. Det gælder både mangelfuld tilegnelse af det faglige sprog, vanskeligheder i kommunikationen under oplæringsforløb samt udfordringer ved skriftlige prøver. Selvom sproget spiller en særlig central rolle i SOSU-fagene, har det også væsentlig betydning i en række øvrige erhvervsuddannelser. Eksempelvis kan utilstrækkelige sproglige kompetencer føre til problemer med forståelsen af sikkerhedsregler og tekniske instruktioner i uddannelser som elektriker, VVS og tømrer, vanskeligheder med kundekommunikation og administrative procedurer i detail- og kontoruddannelser samt udfordringer knyttet til komplekse arbejdsgange i uddannelser som gastronom og tandklinikassistent.

De erfaringer, som er høstet på SOSU-området, kan anvendes som inspiration for en eventuel udvidelse til andre erhvervsuddannelser. I denne sammenhæng er skolerne ansvarlige for elevernes sprogstøtte gennem hele uddannelsesforløbet og for løbende at vurdere, hvornår eleven har opnået tilstrækkelige dansksproglige kompetencer. Sprogstøtten indgår i den ordinære skole- og oplæringstid og varetages af undervisere med formelle kompetencer inden for dansk som andetsprog.

En nærmere afklaring vil være nødvendig for at identificere, hvilke uddannelser og elevgrupper der har størst behov, og på denne baggrund kan der udformes kriterier for tildeling af midlerne. Udgifter ifm. udmøntningen vil skulle håndteres inden for BUVM's egne rammer.

5.4.4 Tilbud til virksomheder

Forslag

- Mere fleksibilitet i forbindelse med virksomhedsforlagt DU, jf. femårsreglen.
- Tilskud til at virksomheder kan etablere kollegiale sprogmakkerordninger.
- Afdække og styrke muligheder på AMU-området.
- Styrke lærer kvalifikationer hos AMU-udbydere.
- Ændre reglerne for depositum, så virksomhederne kan betale for medarbejderne.
- Mere og målrettet vejledning til virksomhederne om mulighederne for DU for virksomheder.

Det foreslås, at udvikle rammer, der understøtter, at udbydere kan tilbyde let tilgængelige og fleksible undervisningstilbud til virksomheder, der ønsker at styrke medarbejdernes dansk-sproglige kompetencer. Flere eksisterende undervisningstilbud, herunder DU, FVU og AMU, giver allerede i dag mulighed for at tilrettelægge undervisning i og omkring virksomheden. De forskellige undervisningstilbud har dog forskellige rammer og begrænsninger, blandt andet i forhold til målgruppe, finansiering, godtgørelse, deltageradgang og krav til undervisningsorganisering og indhold, der kan være en hindring for virksomhedernes anvendelse af dansk-uddannelsestilbuddene til deres medarbejdere inden for rammerne af ordinær aktivitet. Der ses i den forbindelse et behov for at gøre det lettere og mere tilgængeligt for virksomheder at rekvirere undervisningsforløb til deres udenlandske medarbejdere med behov for sproglig opkvalificering uanset opholdsgrundlag, danskuddannelsesret og bopælskommune. Formålet er at understøtte medarbejdernes tilknytning til arbejdspladsen med fokus på udvikling af konkrete sprogfærdigheder tilpasset medarbejderens og virksomhedens behov.

I praksis oplever virksomheder og udbydere, at det kan være administrativt og økonomisk vanskeligt at tilrettelægge virksomhedsforlagt undervisning, særligt når medarbejderne har forskellige rettigheder eller deltager på tværs af opholdsordninger. Det kan eksempelvis være en udfordring, hvis nogle medarbejdere har opbrugt deres ret til DU eller ikke opfylder adgangs-betingelserne for FVU.

I sådanne tilfælde skal virksomheden selv finansiere undervisningen. Udbydere af DU og FVU kan f.eks. tilbyde undervisning som indtægtsdækket virksomhed (IDV), der gør det muligt at skræddersy et uddannelsesforløb til den enkelte virksomhed, men som virksomheden betaler den fulde pris for (jf. faktaark 10).

Nedenstående kan overvejes, såfremt brugen af virksomhedsforlagt danskundervisning skal styrkes i virksomheder med udenlandske medarbejdere:

➤ *At skabe mere fleksibilitet i forbindelse med virksomhedsforlagt DU.*

Der er en oplevelse hos udbydere af DU samt hos virksomhederne af, at der er meget administration forbundet med virksomhedsforlagt danskundervisning, da nogle ansatte f.eks. har mistet retten til DU eller ikke opfylder betingelserne for optagelse på

FVU, hvilket besværliggør processen med at etablere virksomhedsforlagte hold. Såfremt tidsrammen for den nuværende femårige danskuddannelsesret udvides for S-kursister, vil dette også have betydning - om end den er lille - for virksomhedernes muligheder for at anvende de eksisterende danskuddannelsestilbud efter danskuddannelsesloven for denne målgruppe af udlændinge.

- *At yde tilskud til at virksomheder kan etablere kollegiale sprogmakkerordninger.*
Der findes allerede i dag en sprogmakkerordning for flygtninge og indvandrere i integrationsgrunduddannelsen (igu). Det kan overvejes at udbrede sprogmakkerkonceptet, så det bliver et tilbud til alle S-kursister og I2-kursister omfattet af danskuddannelsesloven på såvel offentlige arbejdspladser som private virksomheder.

En sprogmakker er en dansktalende medarbejder i virksomheden, der har et særligt ansvar for at støtte en udenlandsk kollegas sprogindlæring. Kollegaen får gennem sprogmakkeren direkte adgang til hjælp til at lære netop det sprog, der er behov for på arbejdspladsen. Medarbejderen kan også få hjælp til at forstå arbejdspladsens normer og rutiner og til at indgå i det sociale fællesskab på arbejdspladsen. Virksomheder oplever, at medarbejdere, der har en kollega som sprogmentor, lærer mere dansk i hverdagen på arbejdspladsen og efter noget tid kan løse deres opgaver mere selvstændigt.

Ordningen vil kræve midler til tilskud til frikøb af medarbejdere, der fungerer som sprogmakker for de udenlandske kolleger (op mod fem timer ugentligt i op til 26 uger), samt et kursus af én dags varighed for sprogmakkerne.

- *At afdække og styrke muligheder på AMU-området, så virksomheder i højere grad bruger tilbud i AMU-regi.*
AMU for tosprogede kan i nogle tilfælde være relevant for virksomhederne, men bliver brugt i meget begrænset omfang. Det vurderes, at der kan være potentiale i de allerede eksisterende muligheder i AMU, både hvad angår de fagspecifikke kurser og AMU-dansk som andetsprog og særligt kombinationen af disse. Det anbefales, at det afdækkes nærmere, hvordan AMU kan spille en mere central rolle for efteruddannelse af tosprogede. I den forbindelse kan en del af den afsatte kvalitetsudviklingspulje afsættes til lokal udvikling mhp. at styrke samarbejdet mellem AMU-udbydere og virksomheder om den udenlandske målgruppe.
- *Øge andelen af lærere med kompetencer i dansk som andetsprog hos AMU-udbydere.*
EVA's evaluering fra 2014 pegede på, at AMU-udbydere ikke har nok undervisere, der er uddannet i at undervise i dansk som andetsprog, ligesom faglærerne hos AMU-udbydere ikke altid har viden om, hvordan kursister med dansk som andetsprog understøttes. Med epx-aftalen om institutions- og uddannelseslandskabet forventes det, at forudsætningerne for at prioritere dansk som andetsprog i AMU styrkes. Samtidig er der med igu-aftalen fra 2023 udpeget 12 AMU-udbydere til at have et særligt ansvar for at udbyde fagrettede igu-pakker til tosprogede, hvilket ligeledes forventes at medvirke til at styrke området.

- *At ændre reglerne for depositum, så virksomhederne kan betale for medarbejderne.*
I dag er det den enkelte S-kursist, der skal betale depositum på 2000 kr. for deltagelse i DU. Det kan overvejes at gøre det muligt, at de virksomheder, der ønsker at styrke deres udenlandske medarbejders danskundskaber og tilbyde deres medarbejdere DU, kan betale depositummet. Administrative udgifter til denne ændring afholdes inden for UIM's egen ramme.
- *Mere og målrettet vejledning til virksomhederne om mulighederne for danskundervisning for virksomheder.*
Det er i mange sammenhænge kortlagt, at mulighederne for virksomhedsforlagt danskundervisning opleves som uoverskueligt for virksomheder. Det kan derfor overvejes, at virksomheder med mange udlændinge ansat modtager målrettet vejledning i de eksisterende muligheder for virksomhedsrettet undervisning både i form af IDV, FVU, AMU og DU - evt. i samarbejde med interesseorganisationer. Udgifter til vejledning afholdes inden for UIM's og BUVM's egne rammer.

5.4.5 Sent ankomne unge mellem 18-24 år

Forslag

- Der skabes rammer for, at dansk som andetsprog kan udbydes på FGU, som kommunalbestyrelsen kan målgruppevurdere unge mellem 16 og 24 år til.
- Det kan overvejes, at danskuddannelse for nytilkomne udlændinge skrives ud af ungdomsskoleloven.
- En mere fleksibel anvendelse af muligheden for, at unge under 18 år kan få ret til danskuddannelse efter danskuddannelsesloven.

For at understøtte at sent ankomne unge udlændinge får et mere sammenhængende og målrettet danskundervisningsforløb, kan det overvejes at udvikle løsninger, som etablerer mere tydelige rammer for, hvilke danskundervisningstilbud kommunerne skal tilbyde de unge, og hvordan det kan hænge sammen med og sigte mod ordinær uddannelse.

En løsning kan være at skabe rammer for, at dansk som andetsprog i højere grad kan udbydes i regi af FGU, som kan påbegyndes før den unge fylder 18 år og fortsætte efter myndighedsalderen er passeret. Løsningen vil understøtte kontinuitet og bidrage til, at sprogtilegnelsen forløber uden afbrydelser samt en hurtigere gennemførelse af en ungdomsuddannelse. Dette strukturelle bidrag understøtter ambitionen om at understøtte en mere effektiv uddannelsesvej og styrke integration i samfundet, herunder gennem deltagelse i fællesskaber med andre unge. På FGU kan der i dag udbydes dansk som andetsprog på introducerende niveau samt G-, E- og D-niveau. Der er dog ikke udarbejdet læreplaner til det introducerende niveau. Konkret vil det således kræve, at der udvikles læreplaner til det introducerende niveau, som indeholder begynderniveau i dansk som andetsprog på FGU. De unge vil samtidig kunne deltage i øvrig undervisning på FGU, herunder værkstedsundervisning. Erfaringer fra FGU-institutioner viser, at unge ofte hurtigt lærer dansk ved at deltage i en dansksproget uddannelse.

Det kan i forlængelse heraf overvejes at lade ungdomsskolen udgå som kommunal ramme for undervisning i dansk som andetsprog til nytilkomne unge, særligt set i lyset af, at 10. klasse forventes udfaset i 2030 som led i det nye uddannelseslandskab, hvor epk-uddannelsen etableres. Det betyder, at grundlaget for et fagligt ungdomsmiljø for denne målgruppe vil svækkes væsentligt, hvilket taler for, at elevgruppen placeres i et ungdomsmiljø, der strækker sig længere end til det fyldte 18. år. Desuden er tilbuddet i FGU rettet mod, at unge under 25 år skal i uddannelse og beskæftigelse, hvor ungdomsskolen har mere vide indholdsmæssige rammer med et bredere alment sigte for unge mellem 14-18 år.

Det er en forudsætning, at udbyderne har undervisere, som er uddannet i at undervise i dansk som andetsprog. Dette kan være en udfordring, hvis eleverne og hermed ressourcerne er fordelt mellem ungdomsskole og FGU-institutioner, hvilket ligeledes taler for at sprogundervisningen kun udbydes på FGU, da det i dag er en udfordring, som FGU-institutionerne står med.

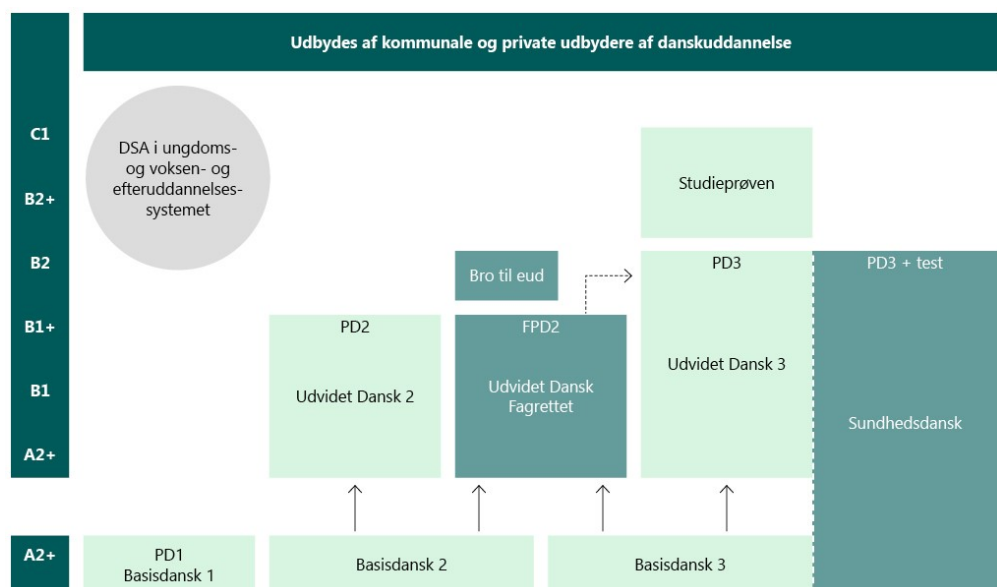
En anden og parallel løsning kan være at opbløde anvendelsen af den regel, der i dag anvendes som en undtagelsesbestemmelse i danskuddannelsesloven og i højere grad give mulighed for at unge, som ankommer tæt på myndighedsalderen, kan få et tilbud om DU på lige fod med voksne udlændinge i medfør af danskuddannelsesloven. Det skal overvejes nærmere, hvordan dette afgrænses, så det understøtter, at de unge, som vil profitere af det, får mulighed for at modtage danskundervisning på en FGU-institution. Det anbefales derfor i første omgang, at ovenstående muligheder afsøges nærmere.

5.5 Model 1

MODEL 1

Danskundervisningstilbud og forankring i model 1:

- Basisdansk forankres i kommunerne.
- Udvidet Dansk 2 og 3 og Udvidet Dansk Fagrettet, forankres i kommunerne og udbydes af kommunale eller private udbydere af danskuddannelse.
- Det fagrettede spor udbydes som et fagligt og sprogligt kombinationsforløb i samarbejde med erhvervsskoler eller AMU-udbydere og målrettes specifikke brancher.
- Der oprettes et nyt brobygningsforløb i overgangen mellem Udvidet Dansk og erhvervsuddannelserne.
- Adgang til FVU-dansk og avu-dansk som andetsprog begrænses.
- FVU-start nedlægges.
- Der indføres vejledende lektionstal på Udvidet Dansk 2 og 3 og Udvidet Dansk Fagrettet.



Anm. Første venstre søjle angiver CEFR-niveau. Indholdet i den grå cirkel fremgår af figur 4.

5.5.1 Forklaring af model 1

I model 1 har kommunerne det fulde ansvar for DU til voksne udlændinge. Staten har ansvar for danskundervisningstilbud i VEU-systemet for personer i både den danske og udenlandske målgruppe. Udvidet Dansk forankres i kommunerne og udbydes af kommunale eller private sprogcentre. Udvidet Dansk Fagrettet skal udbydes i samarbejde med erhvervsskoler eller AMU-udbydere, hvilket kan styrke koblingen mellem sprogundervisning og erhvervskompetencegivende uddannelser.

For at understøtte overgangen fra danskuddannelsessystemet til erhvervsuddannelserne foreslås det, at der etableres et nyt brobygningsforløb i overgangen mellem Udvidet Dansk og erhvervsuddannelserne for særligt at medvirke til at understøtte, at det gab, der i dag eksisterer efter afsluttet DU2 og erhvervsuddannelserne, mindskes. Det nærmere indhold skal konkretiseres, men det er formålet at understøtte, at kursisterne kan optages direkte på en erhvervsuddannelse efter brobygningsforløbet. Forløbet skal forberede kursisterne sprogligt og uddannelseskulturelt i forhold til de krav, der stilles i erhvervsuddannelserne og dermed lette tilgangen og øge chancen for fastholdelse.

Kursister, som ikke har en grunduddannelse svarende til folkeskolens afgangsprøve, vil som en del af brobygningsforløbet skulle gennemføre et adgangskursus til erhvervsuddannelse i dansk som andetsprog og matematik. Adgangskurset vil foregå på den ansøgte erhvervsuddannelse, da dette er et krav fra erhvervsskolerne for at få adgang.

Der sker samtidig en skærpelse af adgangen til FVU-dansk og avu-dansk som andetsprog. Fremover vil deltagelse i disse tilbud forudsætte, at kursisterne ikke samtidig deltager i Udvidet Dansk eller brobygningsforløb og, som i dag, i øvrigt opfylder adgangsbetingelserne. Det er yderligere en betingelse for optag på brobygningsforløbet, at ansøger ikke har deltaget i FVU-dansk, ligesom personer, der deltager i brobygningsforløbet, heller ikke efterfølgende vil kunne deltage i FVU-dansk. For at skærpe adgangen til FVU-dansk, ændres optagelseskriterierne i forbindelse med visitationen. Som i dag vil det fortsat være obligatorisk, at ansøgere til FVU-dansk skal gennemføre læsetesten udviklet for Børne- og Undervisningsministeriet af Center for Læseforskning, men som noget nyt vil grænseværdien skulle lægges til grund for optagelse frem for at være vejledende. FVU-start nedlægges, fordi det kun undtagelsesvis er hensigten, at personer med dansk som andetsprog skal deltage i FVU-dansk. Dette skal reducere overlap mellem tilbuddene og sikre en mere målrettet anvendelse af ressourcerne i undervisningstilbud, som er udviklet til personer med dansk som andetsprog. I forbindelse hermed skal det overvejes, hvordan udlændinge, hvis DU-ret er udløbet, kan understøttes i at opnå tilstrækkelige kompetencer til at kunne varetage job eller eventuelt påbegynde relevant erhvervsuddannelse. Det kan i den forbindelse overvejes, om perioden for den femårige danskuddannelsesret skal justeres, jf. afsnit 5.4.1.

5.5.2 Styrker ved model 1

➤ *Entydig ansvarsfordeling*

Modellen indebærer, at kommunerne får det samlede ansvar for danskundervisningen af udlændinge, og at der dermed kommer en entydig fordeling af opgaven. Dette bidrager til sammenhængende forløb for kursister, der kan tage såvel Basisdansk som Udvidet Dansk på samme institution. Desuden mindskes risikoen for deltagelse i FVU-forløb, som ikke er målrettet kursistgruppen eller dækker deres behov. Organiseringen vil understøtte en fortsat tæt kobling til den kommunale integrations- og beskæftigelsesindsats.

➤ *Stærkere kobling mellem sproglig og faglig opkvalificering i fagrettet spor*

Et fagrettet spor i Udvidet Dansk skal understøtte bredere rammer for, at undervisningen kan målrettes specifikke fagområder. Dette muliggør undervisningsforløb, som i højere grad imødekommer udlændinges konkrete behov i forbindelse med beskæftigelse og erhvervsfaglige uddannelser. For at understøtte denne model skal der etableres et formelt og centralt understøttet samarbejde mellem sprogcentre og erhvervsskoler, så kvaliteten og udbredelsen af forløbene ikke bliver afhængige af lokalt engagement og ressourcer. Udgifter til at udforme retningslinjer for etablering af samarbejde sprogcentre og erhvervsskoler imellem afholdes inden for UIM's og BUVM's nuværende økonomiske rammer. Såfremt løsningen viser sig at være udgiftsdrivende, kan det overvejes at anvende midler fra den afsatte pulje til kvalitetsudvikling.

➤ *Brobygning til erhvervsskolerne*

Et nyt brobygningsforløb i forlængelse af Udvidet Dansk skal bygge bro til erhvervsuddannelserne. Forløbet skal erstatte den nuværende praksis, hvor kursister efter afsluttet DU ofte tager almen VEU for at blive klar til en erhvervsuddannelse, hvilket er en uddannelsesvej, der ofte er lang. Det nye brobygningsforløb skal derimod give mulighed for en kortere og mere relevant uddannelsesvej, der er bedre tilpasset kursisternes sproglige og faglige forudsætninger.

Det skal afdækkes, om der kan udvikles en centralt stillet optagelsesprøve i dansk som andet-sprog, som ækvivalerer med den nuværende optagelsesprøve i dansk. Prøven skal kunne benyttes af kursister, der har en grundskoleuddannelse fra hjemlandet, som svarer til folkeskolens afgangsprøve, men ikke har dokumentation herfor. Eventuelle udgifter forbundet med denne afdækning holdes inden for BUVM's rammer.

➤ *Klar skelnen mellem danskundervisningstilbud til personer der har behov for sprogundervisning og personer der har behov for løft af grundlæggende læse- og skrivefærdigheder*

Adgangen til FVU-dansk begrænses væsentligt, så kursister med dansk som andetsprog ikke henvises til tilbud, som indholdsmæssigt og didaktisk ikke er målrettet personer med dansk som andetsprog. Målgruppen for FVU er personer, som har svage grundlæggende færdigheder i læsning og skrivning. Det vil kræve lovmæssige tiltag at sikre, at kursisterne afskæres i praksis. Det kan f.eks. ske ved, at udbydere af Basisdansk helt afskæres fra at kunne indgå driftsoverenskomst om udbud af FVU og/eller ved at grænseværdierne i forbindelse med visitation til FVU ændres fra at være vejledende til at være obligatoriske at følge.

Kursister med dansk som andetsprog skal fortsat kunne tilgå avu, såfremt de har behov for bredere opkvalificering og har de sproglige forudsætninger for at blive optaget og følge progressionen.

5.5.3 Udfordringer ved model 1

➤ *FVU-start nedlægges*

Der vil ikke længere være et introducerende tilbud i almen VEU til personer med dansk som andetsprog med fokus på sproglige færdigheder. De svageste kursister (særligt kursister fra DU1), vil få begrænsede muligheder for at deltage i yderligere opkvalificering i avu, AMU og FVU. Personer, som ikke har gennemført en fuld DU, og som dermed ikke har opnået tilstrækkelige dansksproglige kompetencer og har opbrugt deres danskuddannelsesret vil ligeledes ikke kunne optages på avu og FVU, medmindre de opkvalificeres på anden vis.

➤ *Øvrig opkvalificering foregår på anden institution*

Kursisterne skal som i dag gå på to forskellige institutioner, hvis de ønsker og de har ret til at tage supplerende fag i regi af FVU eller avu samtidig med Udvidet Dansk, hvilket kan afholde nogle fra at deltage parallelt. I stedet vælger de måske først at tage andre fag efter afslutningen af Udvidet Dansk. Alternativt kan nogle kursister vælge at søge mod avu-dansk som andetsprog, inden de har afsluttet Udvidet Dansk, for at kunne følge øvrige avu-fag på samme institution, hvilket i praksis betyder, at de afbryder deres forløb i Udvidet Dansk før end det er hensigtsmæssigt.

➤ *Aktiviteten på de almene voksenuddannelser reduceres*

Aktiviteten i de fremtidige almene voksenuddannelsesmiljøer vil blive reduceret betydeligt, da op mod 70 pct. af aktiviteten forventes at bortfalde. Den udenlandske målgruppe vil i langt mindre grad benytte tilbuddene, idet de ikke er målrettet kursister med dansk som andetsprog. Dette stiller nye krav til organiseringen af almen VEU og de undervisningstilbud, der fremover skal udbydes. Der skal tages stilling til, om og i så fald hvordan et bæredygtigt og fagligt stærkt uddannelsesmiljø kan opretholdes på trods af faldende volumen, jf. afsnit 4.3.1, således at den danske målgruppe forsat har mulighed for at få styrket deres grundlæggende færdigheder og kompetencer.

➤ *Overgangen til erhvervsuddannelserne*

Modellen søger at løse overgangen og koblingen til erhvervsuddannelserne på bedre vis end det nuværende system gør, og der skal i den forbindelse tages højde for, at det kræver en indsats at etablere et samarbejde mellem erhvervsskoler og sprogcentre, som fungerer i praksis.

Udover at et samarbejde mellem forskellige institutioner kan være vanskeligt, kan det i nogle sammenhænge være en udfordring, at den enkelte sprogcenter skal samarbejde med flere erhvervsskoler forskellige uddannelsesretninger i forbindelse med Udvidet Dansk Fagrettet og brobygningsforløbet.

Der er i dag flere af de større SOSU-skoler, som har et etableret, velfungerende samarbejde, men nogle sprogcentre kan være udfordrede i at etablere samarbejde med erhvervsskoler, som udbyder andre erhvervsuddannelser, med en lavere tilgang af personer med dansk som andetsprog. Denne model vil i mindre grad understøtte overgangen for kursister, som søger uddannelser med en mindre volumen af udlændinge.

5.5.4 Implementering og økonomi til model 1

Model 1 er den af de tre modeller, som er mindst risikobetonet, for så vidt angår DU, og som vil medføre færrest implementeringskonsekvenser, eftersom modellen i vidt omfang kan implementeres inden for den eksisterende danskuddannelsesstruktur. De forhold ved DU, som i dag fungerer, vil med større sandsynlighed kunne bevares end i de øvrige modeller. Det gælder eksempelvis den faglige ekspertise blandt underviserne, som i denne model i højere grad kan fastholdes samlet i modsætning til de øvrige modeller, hvor underviserne skal fordeles mellem flere institutionstyper. For det almene VEU-system vil denne model omvendt kræve en grundlæggende omlægning af FVU og avu, hvilket også vil have konsekvenser for tilbuddenes øvrige fagrække.

Økonomien i model 1 fremgår af tabel 13. Model 1 adskiller sig fra de øvrige modeller ved etablering af brobygningsforløb til eud i forlængelse af kursistens deltagelse i Udvidet Dansk.

Brobygningsforløb finansieres ved forventet mindreforbrug ved avu og FVU-dansk for de kursister, der i dag overgår fra disse tilbud til en erhvervsuddannelse. Det vil således ikke være muligt fremover både at deltage i brobygning og FVU-dansk/avu dansk som andetsprog.

Tabel 13 Økonomiskøn for model 1

(mio. kr., 2025-pl)	År 1	År 2	År 3	År 4	Varigt
(1) Udgiftsskøn for tiltag i model 1					
Nye tiltag ved Basisdansk	55	55	55	55	55
Etablering af Udvidet Dansk	224	224	224	224	224
Meraktivitet som følge af omlægninger	11	11	11	11	11
Udvidelse af femårsreglen (Basis+Udvidet Dansk)	42	42	42	42	42
Øvrige tiltag (Sprogstøtte, mentorstøtte m.m.)	15	15	15	18	15
Pulje til kvalitetsudvikling	15	2	4	16	19
Udgifter til offentlig administration	5	18	16	1	1
(2) Skøn for finansiering af model 1					
Nedlæggelse af FVU-start	-47	-47	-47	-47	-47
Omlægning af DU2 og DU3	-182	-182	-182	-182	-182
Skærpet adgang til FVU-dansk herunder mindredgifter til SVU	-112	-112	-112	-112	-112
Mindreaktivitet ved avu og FVU sfa. brobygningsforløb	-26	-26	-26	-26	-26
Balance (1) + (2)	0	0	0	0	0

Anm: Under udgifter til offentlig administration indgår initiativ om sundhedsdansk samt ramme til implementeringsudgifter. Hvorvidt alle implementeringsmidler anvises til administrative formål er uklart.

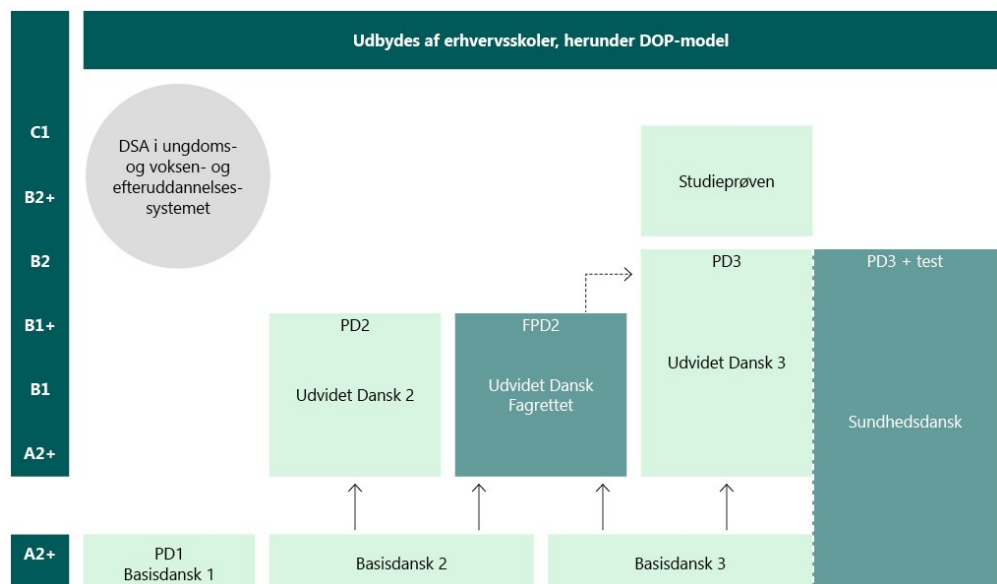
Meraktivitet omfatter forventet meraktivitet ved danskuddannelser som følge af afgrænsning af adgang til fvu-dansk

5.6 Model 2

MODEL 2

Danskundervisningstilbud og forankring i model 2:

- Basisdansk forankres i kommunerne.
- Udvidet Dansk 2 og 3 og Udvidet Dansk Fagrettet forankres i staten og udbydes af erhvervsskolerne, evt. med mulighed for at benytte driftsoverenskomstpartnere, f.eks. sprogcentre.
- Der kan etableres sprogundervisning (Udvidet Dansk) sideløbende med en erhvervsuddannelse på de typer af erhvervsuddannelser, hvor kursister kan optages direkte efter Basisdansk.
- Adgangen til FVU-dansk og avu-dansk som andetsprog begrænses.
- FVU-start nedlægges.
- Der indføres vejledende lektionstal på Udvidet Dansk 2 og 3 og Udvidet Dansk Fagrettet.



Anm. Første venstre søjle angiver CEFR-niveau. Indholdet i den grå cirkel fremgår af figur 4.

5.6.1 Forklaring af model 2

De foreslåede ændringer i organiseringen af danskundervisningen for voksne med dansk som andetsprog under model 2 har til formål at samle mere af den sproglige og faglige opkvalificering på erhvervsskolerne med henblik på at understøtte en tættere kobling mellem danskundervisning og øvrige undervisnings- og uddannelsesstilbud. Det bemærkes, at FVU og avu fra 2030 forventes at ligge på erhvervsskolerne, hvilket kan bidrage til mere synergi mellem VEU-tilbud og DU. Bl.a. kan adgangskursus til eud og GF+ i højere grad anvendes som en overgang til eud. Ændringerne indebærer blandt andet, at alle tre spor i Udvidet Dansk forankres i staten og udbydes af erhvervsskolerne, og dermed flyttes ansvaret for en del af DU fra kommunerne til staten. Der kan evt. indgå driftsoverenskomster (DOP) med sprogcentre og folkeoplysningsforbund om udbud af Udvidet Dansk 2 og 3. Der er ikke taget stilling til om denne DOP-løsning skal følge samme rammer, som DOP-modellen for OBU og FVU.

Modellen giver mulighed for, at kursister kan deltage i de fag i almen VEU, som de har niveau til at blive optaget på, uden at skulle skifte mellem forskellige institutioner, da både Udvidet Dansk og de relevante almene VEU-tilbud samt erhvervsuddannelser og hovedparten af AMU-kurser udbydes fra samme lokation. Derudover kan sprogundervisning i form af Udvidet Dansk foregå sideløbende med en erhvervsuddannelse, hvis der er uddannelser, hvor kursister kan optages direkte efter Basisdansk. Det kan skabe en hurtigere og mere sammenhængende vej ind i erhvervsuddannelserne for de kursister, der har sproglige forudsætninger, men fortsat har behov for målrettet sproglig støtte undervejs.

Der sker samtidig en skærpelse af adgangen til FVU-dansk, så deltagelse fremover forudsætter, at kursisterne ikke samtidig deltager i Udvidet Dansk og, som i dag, i øvrigt opfylder adgangsbetingelserne. For at skærpe adgangen til FVU-dansk, ændres optagelseskriterierne i forbindelse med visitationen. Som i dag vil det fortsat være obligatorisk, at ansøgere til FVU-dansk skal gennemføre læsetesten udviklet for BUVM af Center for Læseforskning, men som noget nyt vil grænseværdien skulle lægges til grund for optagelse frem for at være vejledende. Som i model 1 indebærer det, at FVU-start nedlægges. Dette skal reducere overlap mellem tilbuddene og sikre en mere målrettet anvendelse af ressourcerne i undervisningstilbud, som er udviklet til personer med dansk som andetsprog.

5.6.2 Styrker ved model 2

➤ *Stærkere kobling mellem sprogundervisning og øvrig opkvalificering*

Erhvervsskolerne modtager kursisterne tidligere i deres sprogforløb, end de gør i dag, og får derfor mulighed for at tilrettelægge mere sammenhængende og helhedsorienterede forløb for den gruppe af kursister, der har ret til og ønsker opkvalificering gennem, avu, FVU, AMU og eud. Det gælder især ufaglærte og lavt uddannede, som har behov for både sproglig og faglig opkvalificering. Det skal udbores, om kursister, som søger eud, kan starte tidligere, hvis de opfylder formelle adgangskrav og samtidig modtager sprogstøtte/sprogundervisning sideløbende.

➤ *Fordele for kursister med fysisk placering på erhvervsuddannelser*

Placering på en erhvervsskole kan give kursister, adgang til et dansksproget og danskulturelt studiemiljø, hvor de udenlandske kursister kan indgå i både sociale og faglige fællesskaber med personer med dansk som modersmål. De får samtidig kendskab til uddannelses- og opkvalificeringsmuligheder samt adgang til relevante faglokaler. Udvidet Dansk Fagrettet kan kobles

tæt til de brancheretninger, som udbydes på den pågældende erhvervsskole, hvilket kan understøtte relevansen af undervisningen. Dette er primært relevant for ufaglærte, som fortsætter på Udvidet Dansk, herunder de kursister, som fortsætter på eud.

➤ *Erhvervsskoler kan opbygge fagligt stærke undervisningsmiljøer i dansk som andetsprog*

Når både avu-dansk som andetsprog, AMU-dansk som andetsprog og Udvidet Dansk samles på samme institution, skabes der forventeligt en kursistvolumen til at ansætte specialiserede undervisere og etablere et stærkt undervisermiljø i dansk som andetsprog. Det kan betyde, at forløb for tosprogede i AMU, som i dag ikke anvendes pga. manglende underviserkompetencer, i højere grad kan forventes udbudt. Dette kan også komme elever med dansk som andetsprog på erhvervsuddannelserne til gode gennem mulighed for bedre sproglig støtte og pædagogiske indsatser. Repræsentationen af dansk som andetsprogskompetencer blandt underviserne kan desuden bruges aktivt til at styrke de øvrige underviseres kompetencer i forhold til de andetsprogede elever/kursister.

➤ *Entydigt ansvar for finansiering af overbygningstilbud*

Ved at alle danskundervisningstilbud efter Basisdansk er statsligt finansieret vil der være en mere entydig ansvarsfordeling mellem staten og kommunerne for overbygningsdelen, herunder færre utilsigtede økonomiske incitamentsstrukturer. Eksempelvis vil det være erhvervsskolen, som vurderer, om en kursist har gavn af at benytte avu frem for Udvidet Dansk. I det nuværende system kan der være en økonomisk fordel for kommunerne, hvis kursisten overgår fra DU til avu, og det kan være en økonomisk fordel for avu-udbydere, såfremt kursisterne påbegynder tilbud i VEU-regi frem for at deltage i et danskuddannelsestilbud.

5.6.3 Udfordringer ved model 2

➤ *I-kursister omfattet af arbejdspligten vil være længere væk fra kommunens integrations- og beskæftigelsesindsats*

Kursister omfattet af arbejdspligten skal være i tæt dialog med kommunen. I den kommunale model (model 1) kan sprogundervisning koordineres tæt med kommunen, praktik og øvrige integrations- og beskæftigelsesrettede indsatser. Hvis overbygningen på DU flyttes til statslige institutioner vil det skabe en afstand til den kommunale integrations- og beskæftigelsesindsats, som vil kræve, at der etableres et samarbejde med kommunerne om koordinering af tilrettelæggelse af DU og beskæftigelsesrettede tilbud. Dette er dog kun relevant for en mindre del af den udenlandske målgruppe, da hovedparten er i beskæftigelse. Hertil har kommunen og erhvervsskolerne erfaringer med at etablere et samarbejde og kontakt jf. de nuværende regler om fastholdelse i overgangen til uddannelse for borgere omfattet af et uddannelsespålæg. Reglerne om uddannelsespålægget forventes at bortfalde d. 1. januar 2027, jf. Aftale om reform af beskæftigelsesindsatsen (2025).

➤ *Skift af uddannelsesinstitution og længere transport*

Nogle kursister vil kunne opleve det som udfordrende at skulle skifte uddannelsesinstitution efter Basisdansk. For andre kursister kan det dog være en motivationsfaktor at rykke videre. De synergier der kan opstå ved placering på erhvervsskoler, hvor Udvidet Dansk kan kobles til de brancheretninger, som udbydes på den pågældende erhvervsskole, vil umiddelbart ikke være relevant for gruppen af højtuddannede udenlandske arbejdstagere eller kursister, som vil fortsætte på en videregående uddannelse (jf. faktaark 9). Det skal fremhæves, at der kan være risiko for, at nogle kursister vil få længere transportafstand til en erhvervsskole, end de i dag har til et

sprogcenter. Både institutionsskift og transportudfordring kan delvist afhjælpes af muligheden for driftsoverenskomstaftaler. Dette skal tages i betragtning, når rammerne for en driftsoverenskomstafale fastlægges.

➤ *Overgangen mellem kommunalt og statsligt tilbud*

Modellen indebærer, at kommunerne har ansvaret frem til afslutningen af Basisdansk, som sker ved gennemførelse af en test. Ligesom der i dag er overgangsproblematikker mellem DU, VEU-tilbud og ordinære uddannelser, vil der også kunne opstå en overgangsproblematik mellem Basisdansk og Udvidet Dansk, idet der skiftes udbyder. Omvendt må overgangsproblematikker mellem Udvidet Dansk og VEU-tilbud og erhvervsfaglige uddannelser forventes mindsket.

➤ *Aktiviteten på de kommunale danskuddannelser reduceres*

Aktiviteten i den kommunalt forankrede DU vil blive reduceret med ca. 15 pct., da Udvidet Dansk overgår til statslige tilbud. Dette kan medføre, at det bliver vanskeligere at opretholde bæredygtige tilbud i nogle kommuner. Det skal afdækkes, i hvilket omfang det kan udfordre deres økonomiske bæredygtighed. I den forbindelse vil der skulle tages højde for, at nogle sprogcentre også vil kunne fungere, som driftsoverenskomstpart til Udvidet Dansk 2 og 3.

➤ *Aktiviteten på de almene voksenuddannelser reduceres*

Aktiviteten i FVU vil ligesom i model 1 blive reduceret betydeligt, da kursister med dansk som andetsprog i udgangspunktet afskæres for brug af FVU-dansk. Dog vil der i model 2 være en højere grad af synergi mellem DU og de øvrige FVU- og avu-fag, som kan opretholde et fagligt miljø blandt undervisere.

➤ *FVU-start nedlægges*

Som i model 1 vil der ikke længere være et introducerende tilbud i almen VEU til personer med dansk som andetsprog med fokus på sproglige færdigheder. Som i model 1 vil personer, som ikke har gennemført en fuld DU, og som dermed ikke har opnået tilstrækkelige dansksproglige kompetencer og har opbrugt deres danskuddannelsesret ligeledes ikke kunne optages på avu og FVU medmindre de opkvalificeres på anden vis.

5.6.4 Implementering og økonomi til model 2

Model 2 indebærer en større omlægning af ansvars- og opgavefordeling end model 1, da ansvaret for de moduler, der vil svare til Udvidet Dansk, overgår fra kommunerne til staten og forankres på erhvervsskolerne. En vigtig opgave bliver at udvikle modeller for, hvordan overgangen fra Basisdansk til Udvidet Dansk organiseres, så der ikke opstår faglige eller organisatoriske "huller" mellem forløbene.

Økonomien i model 2 fremgår af tabel 14. Model 2 adskiller sig fra de øvrige modeller ved at der afsættes en forhøjet ramme til uforudsete implementeringsudgifter i etableringsåret samt et mindre beløb i år 2. Dette henset til at model 2 medfører den største ændring af den nuværende struktur. For at understøtte, at både kommuner, erhvervsskoler og udlændingemyndighederne har adgang til fælles data, som vedrører danskuddannelserne, er der endvidere afsat midler til udvikling og drift af IT-understøttelse af Udvidet Dansk på BUVM's område, herunder eksamensdatabase, statistik- og indberetning samt uddannelses- og tilskudsadministration. Beviserne for de nye danskuddannelser vil kunne indberettes digitalt, og deres indhold kan stilles til rådighed i relevante sammenhænge, f.eks. for udlændingemyndigheder og evt. ifm. opta-

gelse til uddannelser - forudsat at de relevante hjemler er på plads. Eventuelle yderligere udgifter forbundet hermed afholdes inden for afsat ramme til implementeringsudgifter. De samlede implementeringsudgifter finansieres ved en reduktion af pulje til kvalitetsudvikling i de pågældende år. Derudover vil 'øvrige tiltag' først træde i kraft i år 4.

Tabel 14 Økonomiskøn for model 2

(mio. kr., 2025-pl)	År 1	År 2	År 3	År 4	Varigt
(1) Udgiftsskøn for tiltag i model 2					
Nye tiltag ved Basisdansk	55	55	55	55	55
Etablering af Udvidet Dansk	197	197	197	197	197
Meraktivitet som følge af omlægninger	11	11	11	11	11
Udvidelse af femårs reglen (Basis+Udvidet Dansk)	42	42	42	42	42
Øvrige tiltag (Sprogstøtte, mentorstøtte m.m.)	0	0	0	18	15
Pulje til kvalitetsudvikling	3	9	16	13	16
Udgifter til offentlig administration	33	27	20	5	5
(2) Skøn for finansiering af model 2					
Nedlæggelse af FVU-start	-47	-47	-47	-47	-47
Omlægning af DU2 og DU3	-182	-182	-182	-182	-182
Skærpet adgang til FVU-dansk herunder mindredgifter til SVU	-112	-112	-112	-112	-112
Balance (1) + (2)	0	0	0	0	0

Anm: Under udgifter til offentlig administration indgår initiativ om sundhedsdansk, udgifter til IT-implementering og drift samt ramme til implementeringsudgifter. Hvorvidt alle implementeringsmidler anvises til administrative formål er uklart.

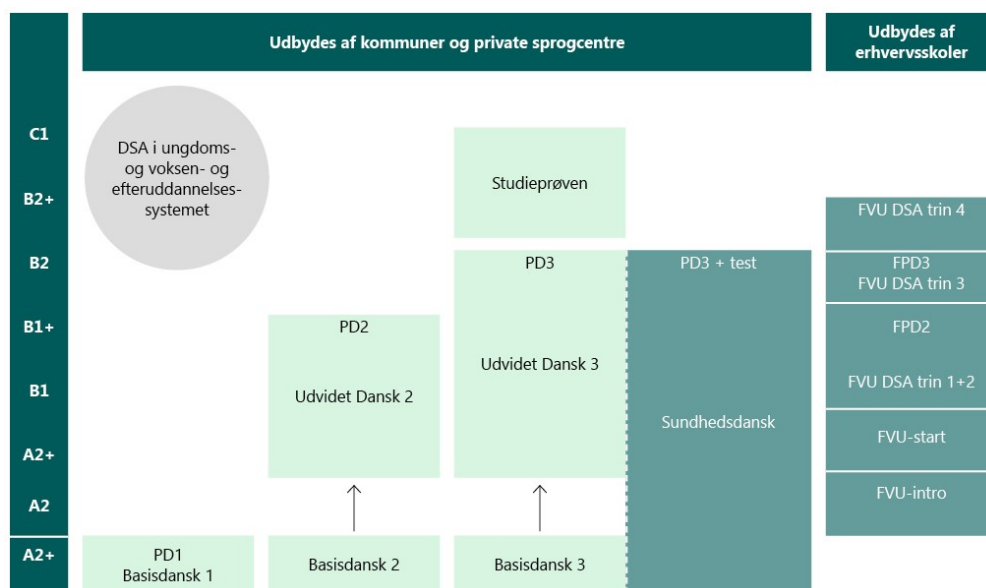
Meraktivitet omfatter forventet meraktivitet ved danskuddannelser som følge af afgrænsning af adgang til fvu-dansk

5.7 Model 3

MODEL 3

Danskundervisningstilbud og forankring i model 3

- Basisdansk forankres i kommunerne.
- Udvidet Dansk 1 og 2 forankres i kommunerne og udbydes af kommunale eller private sprogcentre, og Udvidet Dansk Fagrettet forankres på erhvervsskolerne. Prøve i Dansk 2 og Prøve i Dansk 3 kan aflægges hos udbydere af danskuddannelse.
- Udvidet Dansk Fagrettet udvikles i regi af FVU, som et nyoprettet FVU-dansk som andetsprog (FVU DSA).
- Adgang til FVU-dansk og avu-dansk som andetsprog begrænses.
- FVU-start bibeholdes og udvides. FVU-dansk som andetsprog har fire trin, hvor trin 2 svarer til Prøve i Dansk 2 og trin 4 svarer til Prøve i Dansk 3.
- Der kan etableres mulighed for at følge FVU-dansk som andetsprog sideløbende med erhvervsuddannelsen på de erhvervsuddannelser, hvor kursister kan optages direkte efter Basisdansk.



Anm. Første venstre søjle angiver CEFR-niveau. Indholdet i den grå cirkel fremgår af figur 4.

5.7.1 Forklaring af model 3

De foreslåede ændringer i model 3 har til formål at kombinere styrkerne ved et kommunalt forankret danskuddannelsesstilbud med et styrket statsligt forankret fagrettet spor i VEU-systemet, så der skabes mere fleksible uddannelsesveje for voksne med dansk som andetsprog. Modellen indebærer, at to ordinære spor i Udvidet Dansk forbliver i kommunerne og udbydes af kommunale eller private sprogcentre. Her kan kursister gennemføre en fuld ordinær DU i direkte forlængelse af Basisdansk uden at skulle skifte institution.

Samtidig udvikles et nyt fagrettet sprogtilbud, FVU DSA, inden for FVU-loven, som indholdsmæssigt vil være det samme som Udvidet Dansk Fagrettet. Årsagen til at Udvidet Dansk Fagrettet oprettes inden for FVU-loven er for ikke at have for mange forskellige tilbud med forskellige rammer, hvilket kan gøre administrationen nemmere for udbydere. Samtidig vil det medføre mindre bureaukrati, f.eks. kan samme fagkonsulenter og IT-understøttelse benyttes. FVU-lovgivningen er samtidig tilstrækkelig fleksibel til, at FVU DSA indholdsmæssigt vil kunne udformes, så det giver de samme muligheder, som Udvidet Dansk Fagrettet i de to øvrige modeller. FVU DSA er målrettet forskellige behov: Kursister, der har ret til og ønsker bredere opkvalificering til erhvervsuddannelser eller AMU, og kursister, der ikke ønsker eller har behov for at gennemføre en fuld danskuddannelse. Tilbuddene forankres i staten og udbydes på erhvervsskolerne, hvilket giver mulighed for at samle faglige ressourcer og styrke koblingen mellem sprogundervisning og øvrig opkvalificering. Der lægges ikke op til, at FVU DSA skal kunne udbydes af driftsoverenskomstpartnere, da det er væsentligt, at undervisningen ligger i et erhvervsrettet undervisningsmiljø.

Det nye FVU DSA organiseres som et forløb med fire trin, der parallelt afspejler de eksisterende trin i FVU-dansk. Niveauerne er ækvivalerende, men timetallet er højere end på de tilsvarende trin i FVU-dansk, så der bliver mere tid til at arbejde med både mundtlige og skriftlige færdigheder. Trin 2 vil fremover svare til det sproglige niveau ved PD2, og trin 3 vil svare til PD3. Der vil således være et fjerde trin, som ligger over niveauet på Udvidet Dansk 3. Ikke alle kursister forventes at gennemføre samtlige fire trin på FVU DSA. FVU-start udvides samtidig til to trin, der placerer sig efter Basisdansk. Kursister visiteres til det trin, der passer til deres niveau og forudsætninger, og det er derfor ikke nødvendigt at gennemføre begge trin. FVU-dansk som andetsprog vil lægge mere vægt på mundtlighed end det ordinære FVU-dansk. Det nye FVU DSA kan fagrettes for at imødekomme efterspørgslen efter et målrettet sprogligt tilbud til arbejdsmarkedsrettede formål. Derudover kan FVU DSA i visse tilfælde følges sideløbende med de erhvervsuddannelser, hvor kursister kan optages direkte efter Basisdansk.

Som i model 1 og 2 sker der en skærpelse af adgangen til FVU-dansk og avu dansk som andetsprog, så deltagelse fremover forudsætter, at kursisterne ikke samtidig deltager i Udvidet Dansk og, som i dag, i øvrigt opfylder adgangsbetingelserne. For at skærpe adgangen til FVU-dansk, ændres optagelseskriterierne i forbindelse med visitationen. Som i dag vil det fortsat være obligatorisk, at ansøgere til FVU-dansk skal gennemføre læsetesten udviklet for BUVM af Center for Læseforskning, men som noget nyt vil grænseværdien skulle lægges til grund for optagelse frem for at være vejledende.

5.7.2 Styrker ved model 3

- *Sammenhængende forløb for kursister, der ønsker ordinær Udvidet Dansk*

Kursister, der ønsker at aflægge Prøve i Dansk 2 eller 3, kan fortsætte på Udvidet Dansk 2 eller 3 direkte efter Basisdansk på samme sprogskole. Det giver en sammenhængende læringsvej uden institutionsskift og understøtter kontinuitet i undervisning, relationer og progression.

➤ *Kobling til den kommunale integrations- og beskæftigelsesindsats*

Ved at fastholde spor i Udvidet Dansk i kommunerne bevares den tætte forbindelse til integrations- og beskæftigelsesindsatsen for kursister på disse forløb, herunder borgere omfattet af arbejdspligten. Det sikrer, at sprogundervisningen fortsat kan koordineres med øvrige indsatser for at fremme beskæftigelse og integration. Dette er dog kun relevant for en mindre del af den udenlandske målgruppe, da hovedparten er i beskæftigelse.

➤ *Kursister på erhvervsuddannelserne får samme fordele som i model 2*

Kursister, der er i job eller ønsker anden opkvalificering parallelt med danskundervisningen, kan drage nytte af at følge dele af deres forløb på erhvervsskolerne. Her får de adgang til et dansksproget studiemiljø, relevante faglokaler og mulighed for at koble sprogundervisningen til brancherettede forløb, jf. model 2.

➤ *Eksisterende tilbud i FVU-systemet styrkes*

Ved at oprette målrettede tilbud i FVU til både dansksprogede og andetsprogede bevares et fleksibelt og lettilgængeligt tilbud, som kan tilgås uafhængigt af opholdstid i Danmark. Det fagrettede FVU DSA kan samtidig imødekomme arbejdsmarkedsrettede behov. Der stilles krav om, at FVU-undervisere har uddannelsen til underviser i dansk som andetsprog eller en master i dansk som andetsprog med henblik på at understøtte kvalitet.

Ved at indføre et lavere niveau i FVU-start imødekommes de udfordringer, som i dag ses, hvor kursister kan have svært ved at leve op til kravene til optag på de efterfølgende niveauer på FVU. De første trin på FVU DSA vil kunne forberede til avu-basis for kursister, som har behov for dansk på G-niveau og eventuel bredere opkvalificering i andre avu-fag. Muligheden for at fagrette FVU kan imødekomme nogle af de generelle udfordringer med uddannelsestilbuddenes formål og indhold, som sektoren længe har peget på er forældede.

➤ *Erhvervsskoler kan opbygge fagligt stærkere undervisningsmiljøer i dansk som andetsprog*

Ved at fordele opgaverne mellem sprogcentre og erhvervsskoler kan der etableres bæredygtige miljøer for dansk som andetsprog begge steder, dog i mindre grad på erhvervsskolerne end i model 2, da kursistvolumen vil være mere begrænset.

5.7.3 Udfordringer ved model 3

➤ *Prøve i Dansk 2 og 3 kan ikke aflægges på erhvervsskolerne*

Prøver i Dansk 1, 2 og 3 vil fortsat kun kunne aflægges på sprogcentrene. Det betyder, at kursister på det fagrettede spor på erhvervsskolerne ikke har direkte adgang til disse prøver. Det kan løses ved, at prøver i avu og FVU DSA ligesom i dag sidestilles med Prøve i Dansk 2. Hvis FVU som andetsprog skal ækvivalere med FVU-dansk, vil trinprøve 3 kunne sidestilles med Prøve i Dansk 3 og trin 2 sidestilles med Prøve i Dansk 2. Ligeledes (eller alternativt) kan kursisterne tilmelde sig Prøve i Dansk 2 og 3 og studieprøven som selvstuderende.

➤ *Der vil fortsat være to parallelle danskundervisningssystemer*

Modellen fastholder eksistensen af to parallelle systemer for danskundervisning målrettet voksne med dansk som andetsprog; ét kommunalt forankret og ét statsligt forankret. System-

merne har forskellige finansieringsstrukturer, men retter sig mod den samme overordnede målgruppe. Det kan give kompleksitet for både kursister og aktører og stiller krav til koordinering og klare ansvarsforhold.

➤ *Udfordringer i visitation fra Basisdansk til Udvidet Dansk og øvrige sproglige opkvalificeringstilbud*

Der kan opstå udfordringer i visitationen fra Basisdansk til Udvidet Dansk og øvrige sproglige opkvalificeringstilbud, da sprogcentre kan have incitament til at holde kursisterne i eget system. Omvendt kan der ligesom i dag være incitamenter til, at kursister vælger eller opfordres til at overgå til avu med SU-forsørgelse. Det skal undersøges om og evt. hvordan en institutionsuafhængig vejledning kan imødekomme dette. Udgifter til dette afholdes inden for BUVM's og UIM's egne rammer.

Der kan være risiko for, at kursisterne vil benytte sig af begge systemer, dog ikke parallelt, men i forlængelse af hinanden.

5.7.4 Implementering og økonomi til model 3

Model 3 forudsætter, at der etableres en velfungerende koordinering mellem to parallelle danskundervisningssystemer; de kommunalt forankrede ordinære spor i Udvidet Dansk og de statsligt forankrede FVU- og avu-tilbud på erhvervsskolerne. En central opgave bliver at sikre, at visitationen mellem Basisdansk, Udvidet Dansk og de statslige tilbud sker på et oplyst og institutionsuafhængigt grundlag, så kursisterne modtager det mest relevante tilbud i forhold til deres sproglige, faglige og beskæftigelsesmæssige behov og ønsker.

Oprettelse af Udvidet Dansk i kommunalt regi og FVU DSA vurderes at have begrænsede implementeringskonsekvenser, da begge tilbud etableres inden for de eksisterende rammer.

Der bør ske en afklaring af, hvordan prøverne i danskuddannelsesregi og eventuelle ækvivalente prøver i FVU- og avu-regi skal administreres, så kursister på begge spor har klare og lige adgangsvæje til formel dokumentation for deres sproglige kompetencer.

Økonomien i model 3 fremgår af tabel 15. Model 3 adskiller sig fra de øvrige modeller, ved at FVU-start bibeholdes og udvides med et nyt lavere trin. Der afsættes midler til meraktivitet ved det nye lavere niveau for FVU-start. Videre afsættes midler til særskilte etablerings- og driftsomkostninger til ændring af det fagrettede spor, inklusiv IT-udvikling og drift. Der afsættes modsat de øvrige modeller ikke midler til vejledende lektionstal ved danskuddannelserne, da midlerne i stedet prioriteres til at højne kvaliteten af FVU-start ved etablering af et lavere niveau. Det følger, at besparelse ved afskaffelse af FVU-start ikke realiseres i denne model.

Tabel 15 Økonomiskøn for model 3

(mio. kr., 2025-pl)	År 1	År 2	År 3	År 4	Varigt
(1) Udgiftsskøn for tiltag i model 3					
Nye tiltag ved Basisdansk	0	0	0	0	0
Etablering af Udvidet Dansk	146	146	146	146	146
Etablering af fagrettet Udvidet Dansk	36	36	36	36	36
Meraktivitet som følge af omlægninger	27	27	27	27	27
Udvidelse af femårs reglen (Basis+Udvidet Dansk)	42	42	42	42	42
Øvrige tiltag (Sprogstøtte, mentorstøtte m.m.)	15	15	15	18	15
Pulje til kvalitetsudvikling	12	3	7	19	22
Udgifter til offentlig administration	16	25	22	6	6
(2) Skøn for finansiering af model 3					
Omlægning af DU2 og DU3	-182	-182	-182	-182	-182
Skærpet adgang til fvu-dansk herunder mindreudgifter til SVU	-112	-112	-112	-112	-112
Balance (1) + (2)	0	0	0	0	0

Anm: Under udgifter til offentlig administration indgår initiativ om sundhedsdansk, oprettelse af fvu-dsa, oprettelse af nyt lavere trin ved fvu-start, udgifter til IT-implementering og drift samt ramme til implementeringsudgifter. Hvorvidt alle implementeringsmidler anvendes til administrative formål er uklart.

Meraktivitet omfatter forventet meraktivitet ved danskuddannelser som følge af afgrænsning af adgang til fvu-dansk. Meraktivitet omfatter forventet meraktivitet ved fvu-start som følge af etablering af nyt lavere trin.

5.8 Opsamling på forslag om ændringer af danskundervisningsområdet

I kapitel 5 er præsenteret forslag til, hvordan danskundervisningstilbuddene kan organiseres fremover. Forslagene holder sig indenfor rammerne i kommissoriet. Der er her opstillet tre modeller for, hvor Udvidet Dansk kan forankres, og hvordan det kan skabe samspil med VEU-systemet og erhvervsuddannelserne, så systemet samlet set bliver sammenhængende og transparent for de enkelte målgrupper. Hertil præsenteres en række forslag, som på tværs af modellerne har fokus på at styrke kvaliteten i danskuddannelserne, understøtte større fleksibilitet i tilgangen til tilbud samt en mere effektiv ressourceudnyttelse. Samtidig lægges der i de tværgående forslag for alle tre modeller vægt på en tættere kobling til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelsesområdet samt muligheden for at udvikle målrettede danskundervisningstilbud til virksomheder.

På baggrund af arbejdsgruppens analyser blev en række udfordringer identificeret og beskrevet. Flere af disse håndteres på tværs af alle modellerne, mens andre kun håndteres helt eller delvist i nogle af modellerne. Nedenfor opsummeres forslagene i forhold til de beskrevne udfordringer.

5.8.1 Tiltag med henblik på styrket kvalitet i danskuddannelserne

For at kursisterne i højere grad opnår et solidt sprogligt fundament, der gør dem i stand til at begå sig i hverdags- og arbejdsliv, foreslås det i model 1 og 2 at indføre et vejledende lektionstal for modulerne i såvel Basisdansk som Udvidet Dansk. I model 3 er der ikke foreslået at indføre vejledende lektionstal, da det i stedet er valgt at bibeholde og udvide FVU-start. Derudover foreslås i alle modeller en ændret modulfinansiering, indførelse af fleksibel brug af modultest på Basisdansk og justering af regler om løbende optag (jf. afsnit 5.1.2).

Med henblik på at kommuner og sprogcentre kan undgå at bruge ressourcer på en udbudsproces, og at de potentielt i stedet kan anvende disse ressourcer på undervisning, gennemføres en nærmere kortlægning af udbudspligten, og hvorledes kommunerne tilrettelægger udbud.

5.8.2 Fleksibilitet i tilgang til tilbud

For at øge fleksibiliteten i tilgangen til danskundervisning for kursisterne er nedenstående foreslået.

For det første foreslås en udvidelse af tidsrammen for femårsreglen (jf. afsnit 5.4.1), som gør det muligt for S-kursister at gøre brug af den femårige danskuddannelsesret inden for en tidsramme på otte år frem for de nuværende fem år. Dermed bliver tilbuddene i VEU-systemet i mindre grad et alternativ til DU og skal i stedet anvendes som et efterfølgende supplement i sammenhæng med kompetencegivende uddannelse (f.eks. avu) eller anden kompetenceudvikling i tilknytning til beskæftigelse (f.eks. AMU). En justering af de gældende regler for den femårige ret til danskuddannelse vil give bedre muligheder for S-kursister, der først efter nogle år beslutter sig for at blive i Danmark, for at lære dansk.

For det andet er der foreslået en opdeling mellem Basisdansk og Udvidet Dansk, som giver kursisterne mulighed for at afslutte deres danskuddannelse på et af de to niveauer. Denne

opdeling understøtter, at flere kursister oplever at færdiggøre en danskuddannelse, selvom de ikke fortsætter på Udvidet Dansk.

Adgangen til FVU-dansk begrænses i alle modeller, og FVU-start nedlægges i model 1 og 2. Det forventes, at tiltag med henblik på højere kvalitet i alle tre modeller, f.eks. vejledende lektionstal, vil reducere behovet for FVU-start som trædesten til eksempelvis AMU. Der kan dog stadig være tilfælde, hvor kursister fortsat har utilstrækkelige funktionelle sproglige færdigheder til at kunne fortsætte på enten Udvidet Dansk eller AMU – eksempelvis som følge af længere pauser, hvor færdigheder er blevet aflært. Der kan også være kursister som har afsluttet med PD1, som har behov for at fortsætte i AMU, men hvor der, som led i afskaffelsen af modul 6, er opstået et potentielt hul mellem DU1 og AMU Dansk. Dette kan skabe udfordringer i overgangen til Udvidet Dansk eller VEU-tilbud, særligt for denne gruppe. I model 3 er der et vist overlap mellem niveauerne i Basisdansk og Udvidet Dansk, som kan afhjælpe ovenstående målgrupper, men her indgår ikke initiativ med henblik på højere kvalitet i form af f.eks. vejledende lektionstal på Basisdansk og Udvidet Dansk.

Sammenhæng i danskundervisningstilbud for udlændinge:

Alle tre modeller sigter mod - inden for rammerne af kommissoriet - at skabe et mere sammenhængende og gennemskueligt system for kursisterne. I kapitel 3 fremgår det af de analytisk konstruerede målgrupper, at de er sammensat af personer med mangeartede og meget forskellige behov. Derfor vil de enkelte borgere også opleve modellerne forskelligt, og graden af sammenhæng vil variere. Nedenfor fokuseres på fire målgrupper der udgør hovedparten af de målgrupper, der henvises til danskuddannelse.

- *Kursister, som modtager ydelse og er omfattet af arbejdspligt (og som ikke fortsætter i ordinær uddannelse).* Målgruppen består både af personer med en uddannelse fra hjemlandet og ufaglærte. Denne gruppe vil have fordel af, at danskundervisning er tæt på den øvrige integrationsindsats, f.eks. virksomhedspraktik og nytteindsats. For den del af målgruppen, der som led i arbejdspligten tilbydes f.eks. AMU eller igu, kan det omvendt være en fordel, at danskundervisningen udbydes samme sted som opkvalificeringsmulighederne.
- *Ledige som kan henvises til danskundervisning efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (A-kursister).* Personer der modtager dagpenge eller kontanthjælp, og som har været i landet i mere end fem år. Denne gruppe kan enten have opbrugt danskuddannelsesret uden at have de dansksproglige kompetencer, som arbejdsmarkedet efterspørger, eller de kan mangle at afslutte en danskuddannelse af forskellige årsager som f.eks. fravær eller personlige forhold mv.
- *Kursister i beskæftigelse (selvforsørgende, herunder S- og I2-kursister).* Målgruppen består både af personer med en uddannelse og af ufaglærte udlændinge. Målgruppen, som ikke benytter sig af supplerende VEU vil ikke umiddelbart have gavn af et institutionsskift, og nogle vil opfatte det som en ulempe. Omvendt vil det kunne forholde sig for kursister, som benytter supplerende VEU, eller som blot vil finde det motiverende med et institutionsskift.
- *Uddannelsessøgende kursister.* Kursister, som fortsætter på en erhvervsuddannelse efter en danskuddannelse, vil skulle gennem et institutionsskift til en erhvervsskole under alle omstændigheder (se nedenfor vedr. overgang til eud). For kursister som fortsætter på en videregående uddannelse, kan det være en ulempe at skulle skifte uddannelsesinstitution to gange.

De tre modeller adskiller sig fra hinanden i forhold til sammenhængende forløb på følgende måder:

Model 1: Kursisterne deltager i både Basisdansk og Udvidet Dansk på samme uddannelsesinstitution (sprogcenter), og de kursister, som foretrækker at undgå et institutionsskift, vil drage fordel heraf. Omvendt udbydes VEU-tilbud overvejende på erhvervsskolerne, og derfor vil kursister, som benytter sig heraf, skulle gå på to forskellige uddannelsesinstitutioner samtidig eller i forlængelse af hinanden.

Model 2: Kursisterne vil skulle foretage et institutionsskift mellem Basisdansk og Udvidet Dansk med mindre deres sprogcenter bliver driftsoverenskomstspart til Udvidet Dansk 2 og 3. Kursister, som deltager i VEU-tilbud eller som overgår til en erhvervsuddannelse, vil kunne deltage i dette sideløbende eller i forlængelse af Udvidet Dansk på samme uddannelsesinstitution.

Model 3: Kursisterne kan i udgangspunktet selv vælge om de vil skifte uddannelsesinstitution, da der både udbydes Udvidet Dansk på sprogcentret (ordinært spor) og på erhvervsskolen (fagrettet spor). Dog kan volumen være spredt så meget ud, at ikke alle tilbud kan oprettes lokalt, og derfor vil nogle i realiteten ikke have et valg. Nogle kursister vil opleve, at et valg af uddannelsessted både rummer muligheder og begrænsninger. Eksempelvis kan en I1-kursist ikke både være tæt på den kommunale integrationsindsats og vælge Udvidet Fagrettet Dansk.

5.8.3 Ressourceudnyttelse og økonomiske incitamenter

For at udnytte de samlede ressourcer, som bruges på danskundervisning for udlændinge, mest hensigtsmæssigt, foreslås det, at FVU-dansk ikke tilbydes som et tilbud med fokus på sproglig opkvalificering til den udenlandske målgruppe, idet tilbuddet er udviklet til personer med dansk som modersmål. Udlændinge med svage basale færdigheder kan fortsat deltage, når de falder inden for målgruppen og har gavn af et tilbud med fokus på at styrke grundlæggende færdigheder i læsning, stavning og skriftlig fremstilling. Dele af mindreudgifterne fra aktiviteten på FVU-dansk og FVU-start kan anvendes til at styrke kvaliteten i Basisdansk og Udvidet Dansk i model 1 og 2, og derved forventes mindre behov for yderligere danskundervisning i VEU-systemet efterfølgende. I model 3 oprettes FVU DSA, som et fagrettet spor og FVU-start bibeholdes og udvides. Desuden er det potentielle afslutningsniveau B2+, hvorfor der samlet set også forventes mindre behov for yderligere VEU-dansk for kursister med dansk som andet-sprog i model 3.

For at undgå u hensigtsmæssige økonomiske incitamenter, som ses i det nuværende danskuddannelsessystem (jf. afsnit 4.4.2), foreslås det i alle tre modeller, at kursister ikke længere må deltage i flere danskuddannelses tilbud samtidig (dobbelthforløb). Desuden foreslås der i model 1 og 2 en mere klar ansvarsfordeling. I model 1 får kommunerne det fulde ansvar for at lære kursisterne dansk. Det betyder også, at såfremt det ønskes at tilføre ekstra danskundervisningstilbud (f.eks. erstatning for FVU-start), så bør det være kommunalt forankret i regi af danskuddannelserne. I model 2 er der en klar adskillelse mellem kommunalt og statsligt ansvar, hvor kommunerne har ansvar for Basisdansk og staten for Udvidet Dansk samt VEU-tilbudene. I model 3 er der fortsat et delt ansvar, og derfor kan der opstå utilsigtede økonomiske incitamenter (jf. afsnit 5.7.3). Dog er der i model 3 tilrettelagt en mere tydelig vej end i dag for den enkelte kursist, hvor de enten kan påbegynde en fagrettet vej eller en ordinær vej.

5.8.4 Tættere kobling til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelsesområdet

For at danskuddannelserne og/eller kompetencegivende forløb i de almene voksenuddannelser i højere grad understøtter kursisternes tilknytning til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelsesområdet er der udarbejdet nedenstående forslag.

For det første er det i alle tre modeller foreslået at oprette Udvidet Dansk Fagrettet (jf. afsnit 5.2) og Sundhedsdansk (jf. afsnit 5.4.2), som på hver sin måde fokuserer på den fagrettede danskundervisning og dermed koblingen til arbejdsmarkedet eller videre uddannelse i erhvervsuddannelsessystemet.

For det andet er der i alle tre modeller desuden indarbejdet løsninger, som skal understøtte en overgang til og gennemførelse en erhvervsuddannelse. De tre modeller har dog forskellige greb i forhold til dette:

- Model 1: Brobygningsmodul og samarbejde med erhvervsskolerne om Udvidet Dansk Fagrettet kan give en mere lige vej mod erhvervsuddannelser for særligt DU2-kursister, da mange ikke vil få behov for ekstra tilbud i VEU-systemet som f.eks. avu og FVU for at blive optaget på en erhvervsuddannelse. Brobygningsforløbet forventes primært at skulle udbydes i samarbejde med erhvervsuddannelser med stor volumen af den udenlandske målgruppe og som samtidig er inden for områder med mangel på arbejdskraft, som f.eks. SOSU eller transportområdet.
- Model 2: Placering af Udvidet Dansk på erhvervsskoler giver mulighed for at kombinere faglig undervisning og sprogundervisning på flere typer erhvervsuddannelser - også med mindre volumen allerede efter Basisdansk. Derudover får erhvervsskolerne mulighed for at anvende eksisterende dansk som andetsprogstilbud i forlængelse af Udvidet Dansk for de kursister, som måtte have behov. Det gælder eksempelvis adgangskursus til eud.
- Model 3: Model tre giver i udgangspunktet de samme muligheder, som model 2. Der vil dog tilgå en mindre volumen af den udenlandske målgruppe på hver erhvervsskole, da det kun er Udvidet Dansk Fagrettet, der udbydes på erhvervsskolerne, hvilket kan få betydning for lokale muligheder.

5.8.5 Danskundervisningstilbud til virksomheder

For at danskundervisningstilbud til virksomheder bliver mere tilgængeligt, er det foreslået, at afdække og styrke muligheder på AMU-området, så virksomheder i højere grad bruger tilbud for tosprogede i AMU.

Herudover er det foreslået at indføre et sprogmakkerkoncept, som kan tilbydes alle S-kursister og I2-kursister omfattet af danskuddannelsesloven på såvel offentlige arbejdspladser som private virksomheder, jf. kapitel 5.4.4.

Såfremt tidsrammen for den nuværende femårige danskuddannelsesret udvides for S-kursister, vil dette også have betydning for virksomhedernes muligheder for at anvende de eksisterende danskuddannelsestilbud efter danskuddannelsesloven for denne målgruppe af udlændinge.

Desuden foreslås at ændre reglerne for depositum, så virksomhederne kan betale for medarbejderne.

Muligheden for at bl.a. sprogcentre og erhvervsskoler kan udbyde skræddersyede forløb via IDV bibeholdes, så virksomhederne kan købe det, de efterspørger. Ligeledes gælder muligheden for at virksomhedsforlægge danskuddannelse.

Afgræsninger i brug af FVU-dansk, f.eks. i form af skærpede krav til screening, for den udenlandske målgruppe kan ses som en uhensigtsmæssig konsekvens for virksomhedsrettede forløb.

5.8.6 Helhedsorienterede forløb for unge

For at unge, der ankommer til Danmark kort før de fylder 18 år, får bedre muligheder for at lære dansk, som kan bygge bro til uddannelse og beskæftigelse, er der foreslået justeringer af gældende lovgivning (jf. afsnit 5.4.5)

5.8.7 Attraktive tilbud til den danske målgruppe

Der skal fortsat sikres målrettede tilbud til voksne med dansk som modersmål med svage basale færdigheder, hvorfor der er lagt op til, at der igangsættes en nærmere analyse eller et særskilt udvalgsarbejde med henblik på at belyse, hvordan indholdet i uddannelserne svarer til behov, der er hos den enkelte og på arbejdsmarkedet. (jf. afsnit 5.9)

6. Litteraturliste

Børne- og Undervisningsministeriet (2021): *Eftersyn af avu og hf-enkeltfag*, København: Børne- og Undervisningsministeriet

Damvad (2014): *Undersøgelse af virksomhedernes anvendelse af VEU*, København: Damvad

Deloitte (2016): *Analyse af danskuddannelse*, København: Deloitte

Det Nationale integrationsbarometer (2023): *Årsrapport 2023*. Lokaliseret på: <https://integrationsbarometer.dk/danskuddannelserne/arsrapporter>

EVA (2014): *AMU for tosprogede kursister*, København: Danmarks Evalueringsinstitut

EVA (2019): *Erfaringer med digitalisering af VEU*, København: Danmarks Evalueringsinstitut

EVA (2020): *Brug af Forberedende Voksenundervisning (FVU). En registerundersøgelse af aktivitet, deltagerprofiler og videre uddannelsesforløb*, København: Danmarks Evalueringsinstitut

EVA (2023): *Evaluering af voksenpædagogiske miljøer på FVU*, Holbæk: Danmarks Evalueringsinstitut

Gellert, A. S., Elbro, C., & Stidsen, M. (2023). *Rapport om projekt vedrørende udvikling og afprøvning af test til målgruppeafgrænsning på FVU-dansk og FVU-start*. Center for læseforskning, Københavns Universitet.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2024): *Afrapportering fra taskforce om udenlandsk arbejdskraft*, København: Indenrigs- og Sundhedsministeriet

Jensen, Charlotte Sun (2024): *Navigating language policies: International employees' second language socialisation in a Danish state administration*, Ph.D. - afhandling, København: Aarhus Universitet

Klindt, M. P. og Sørensen, J. H. (2010): *Barrierer og løftestænger for kortuddannedes opkvalificering*, Aarhus: Nationalt Center for Kompetenceudvikling, Aarhus Universitet

Plougmann-Copenhagen A/S (2017): *Analyse af motivation og barrierer for lønmodtagernes deltagelse i VEU*, København: LO

Reformkommissionen (2023): *Nye Reformveje III*, København: Reformkommissionen

Rambøll (2020): *Evaluering af danskuddannelsesreformen 2017*, København: Rambøll

Rådet for Voksen- og Efteruddannelse (2022): *VEU-rådets udtalelse om danskuddannelse for tosprogede elever med anden etnisk baggrund*, lokaliseret på: <https://www.uvm.dk/-/media/filer/uvm/ministeriet/moedemateriale-udsendt-til-veu-raadet-med-svarfrist-den-22--juni-2022.pdf>

Styrelsen for International Rekruttering og Integration (2023): *Sproglæring på arbejdspladser*, København: Udlændinge og Integrationsministeriet

VIVE (2025): *Danskundervisning til voksne udlændinge. Kvalitativ analyse af udfordringer ved den nuværende sammensætning og organisering af tilbud*, København: VIVE

VIVE (2019): *Benchmarking og effektivitetsanalyse af danskuddannelse til voksne udlændinge*, København: VIVE

7. Bilag

7.1 Bilag 1: Kommissorium for tværministeriel arbejdsgruppe om danskundervisningsområdet

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 f.eks. 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 f.eks. 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 f.eks. 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 dansk-uddannelserne i forbindelse med ansøgning om f.eks. 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 nærmere. 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 kursist-gruppen 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 hverdagssprog med det mundtlige som løftestang.
- *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 efteruddannelses tilbud 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 konkurrence-udsætte danskuddannelse i henhold til danskuddannelsesloven.
- 5) undersøge udfordringen vedr. ledige udlændinge med et utilstrækkeligt dansk- eller engelsk-niveau, 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 danskundervisnings-tilbud 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 kontanthjælpssystemet 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 Ud-

dannelses- 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.

Kolofon

Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om danskundervisningsområdet

Redaktion:

Departementet, Børne- og Undervisningsministeriet

Departementet, Udlændinge og Integrationsministeriet

Layout:

Børne- og Undervisningsministeriet

Udgivet af:

Børne- og Undervisningsministeriet, 2025

