

Samarbejde om danskuddannelse til voksne udlændinge

Rammeaftale for KKR Hovedstaden for perioden 2021 -2025

Indhold

1. Baggrund og formål	2
2. Emner til tværkommunal dialog om danskuddannelsesområdet	2
3. Kommunernes rolle på danskuddannelsesområdet	2
4. KKR Hovedstaden	3
4.1 Udviklingen på danskuddannelsesområdet	3
4.2 Hvilke sprogudbydere benytter hovedstadskommunerne?	5
5. Temaer	6
5.1 Branche og virksomhedsrettet danskuddannelse (tema 1)	6
5.2 Det pædagogiske tilsyn (tema 2)	7
5.3 Udbud af danskuddannelse med særlig fokus på undervisningens kvalitet (tema 3)	8
6. Opfølgning på rammeaftalen	9

1. Baggrund og formål

Som en del af reformen af danskuddannelserne fra 2017 blev der indført krav om, at kommunalbestyrelserne mindst hvert 4. år skal indgå regionale rammeaftaler om danskuddannelse. Aftalerne skal indgås i regi af de 5 Kommunekontaktråd (KKR). Hensigten er, at kommunerne i hvert KKR koordinerer og samarbejder om at tilbyde danskuddannelse til voksne udlændinge af høj kvalitet, herunder styrker det tværkommunale samarbejde om danskuddannelses tilbud. Håbet er at opnå et tilstrækkelig kursistgrundlag og bedre sammenhæng mellem pris og kvalitet i tilbuddet.

Kommunerne i KKR Hovedstaden indgår på den baggrund denne 4-årige rammeaftale i henhold til forpligtigelsen i lovens § 19 a, stk. 1, lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. Rammeaftalen skal i henhold til bekendtgørelse 1089 af 26/6/2020 stk. 2: 1) Beskrive de tilbud om danskuddannelse, der gives inden for regionen og den forventede udvikling, herunder i kursistgrundlaget; 2) Beskrive mulighederne for tværkommunalt samarbejde på danskuddannelsesområdet i regionen, f.eks. fælles udbudsrunder.

Rammeaftalen kan endvidere behandle udvalgte temaer inden for danskuddannelsesområdet som fastsat af udlændinge- og integrationsministeren (jfr. stk. 3 i bekendtgørelsen). De tre temaer som ministeren har udvalgt er: 1) Branche- og virksomhedsrettet danskuddannelse, 2) Det pædagogiske tilsyn, 3) Udbud af danskuddannelse med særligt fokus på undervisningens kvalitet. Temaerne belyses i dette dokument på baggrund af gennemførte spørgeskemaundersøgelser i kommunerne og de seneste tilsynsrapporter for de enkelte sprogudbydere.

2. Emner til tværkommunal dialog om danskuddannelsesområdet

På baggrund af den gennemførte afdækning af danskuddannelsesområdet i hovedstadskommunerne foreslås bl.a. følgende emner som genstand for videre tværkommunal dialog om området:

- 1) Kommunerne har forskellige måder at gennemføre de pædagogiske tilsyn af danskudbydere på. Nogle er del af en turnusordning med andre sprogudbydere, andre hyrer eksterne konsulenter og atter andre bruger eget kommunalt personale. Flere kommuner peger på mulige fordele i at professionalisere tilsynsopgaven f.eks. via etablering af et korps af certificerede tilsynsførende
- 2) Kvaliteten af det de enkelte sprogudbydere tilbyder kommunerne er forskellig, hvis der sammenlignes på et række parametre (pris, karakterer, gennemførelsesandel og kursusdage). Dette kan indikere muligheder for løbende udvikling af undervisningens kvalitet f.eks. gennem iværksættelse af projekter på tværs af sprogcentre
- 3) Alle udbydere af danskuddannelser tilbyder kursisterne fleksible løsninger som f.eks. undervisning i dag- og aftentimerne, kombination af fremmøde og fjernundervisning (blended learning) eller kombination af virksomhedspraktik og skoleundervisning med nogle dage om ugen i virksomhederne og nogle dage på skolen. Det kunne være interessant at afdække, om udbydere har høstet erfaringer under Corona-nedlukningen, som kan bidrage til udviklingen af nye fleksible tilbud til kursisterne.

3. Kommunernes rolle på danskuddannelsesområdet

Kommunerne er ansvarlige for at levere danskuddannelse til voksne udlændinge inden for de første fem år, de er i landet. Undervisningen kan udbydes enten af et kommunalt sprogcentertilbud eller ved at indgå kontrakt med en privat leverandør.

Målgruppen opgøres i fire hovedgrupper:

I-kursister: Flygtninge og familiesammenførte med flygtninge under integrationsloven

S-kursister: Udenlandske arbejdstagere, studerende m.v.

A-kursister: Kontanthjælps-, overgangs- og dagpengemodtager under lov om en aktiv beskæftigelsesindsats

Ø-kursister: Kursister der ikke er omfattet af danskuddannelseslovens målgruppe, men deltager som selvbetalere.

I-kursister deltager i danskuddannelse som led i et program og er forpligtede til at deltage i undervisningen, så længe de modtager ydelse. De kan sanktioneres, hvis de ikke deltager. Danskuddannelse for I-kursister udgør maksimalt 15 timer om ugen. S-kursister modtager tilbud om danskuddannelse som led i et introduktionsforløb og er ikke forpligtede til at tage imod tilbuddet. Der er ikke regler for antallet af timer til S-kursister. A-kursister har som udgangspunkt opbrugt deres danskuddannelsesret, men kan få tilbud om danskuddannelse som led i en jobplan efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. De er forpligtede til at deltage i undervisningen, så længe de modtager ydelse og kan sanktioneres, hvis de ikke deltager. Der er ikke regler for antallet af timer til A-kursister. Ø-kursister er ikke omfattet af målgruppen for danskuddannelse og danskuddannelsesret. De deltager som selvbetalere. Der er ikke regler for antallet af timer til Ø-kursister.

Danskuddannelserne er grundlæggende uddannelser, hvor kursisterne lærer at forstå, tale, læse og skrive dansk. Der er tre selvstændige danskuddannelser, som er tilrettelagt forskelligt, så undervisningen svarer til kursisternes mål og forudsætninger. Hver af de tre uddannelser er opdelt i 6 moduler.

Den driftsansvarlige kommune er ansvarlig for at føre tilsyn med udbyderen, hvilket både indebærer administrativt, økonomisk og pædagogiske tilsyn.

Kommunerne har som nævnt mulighed for at tilbyde danskuddannelse til udlændinge, som har været i landet mere end fem år som del af den aktive beskæftigelsesindsats. Derudover står det også kommunerne frit for at tilrettelægge og indgå aftaler om øvrige tilbud om danskundervisning og sproglig opkvalificering for borgere med behov herfor.

Kommunerne har mulighed for at indgå et mere formaliseret samarbejde om udbuddet af danskuddannelse. Som beskrevet i Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge § 11 kan "en kommunalbestyrelse træffe aftale med en anden kommunalbestyrelse eller et kommunalt fællesskab om at tilbyde danskuddannelse."

4. KKR Hovedstaden

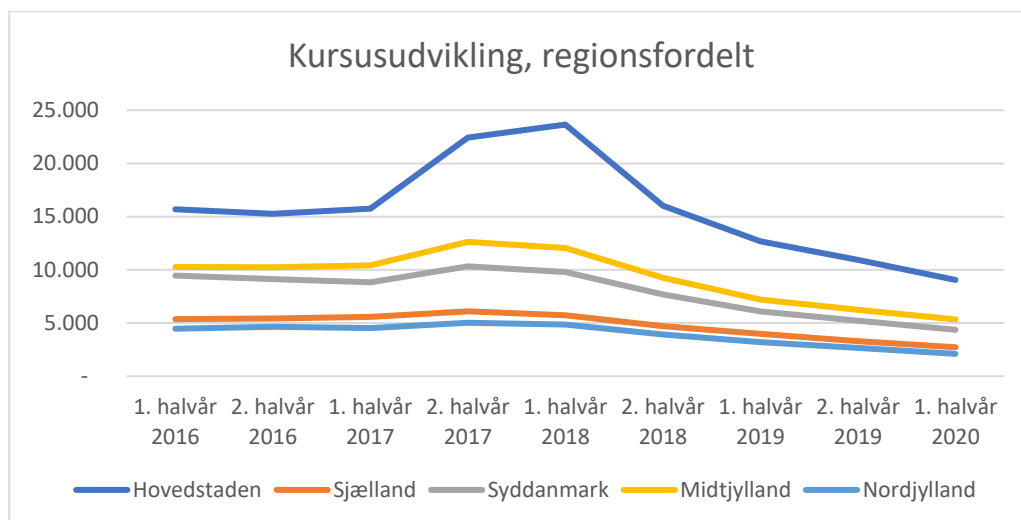
4.1 Udviklingen på danskuddannelsesområdet

Der har de senere år været en stor nedgang i antallet af kursister på danskuddannelserne. Både regionalt og på landsplan.

- I 2019 var der på landsplan i alt 40.799 kursister på en af de tre danskuddannelser mod knap 70.000 kursister i 2017.
- Der har alene været et fald i antallet af S-kursister på omkring 15.900 fra 2018 til 2019
- Det samlede antal undervisningslektioner er fra 2018 til 2019 faldet med omkring 5,5 mio. lektioner.

Det store fald i antallet af kursister de senere år skyldes dels et historisk lavt antal nytillkomne flygtninge (I-kursister) de senere år og dels et nyt lovkrav i 2018 om deltagerbetaling for arbejdskrafttager og studerende mv. (S-kursister) på 2.000 kr. pr. modul.

Figur 1: Oversigt over kursistudvikling for hele landet (1. halvår 2016 – 1. halvår 2020)

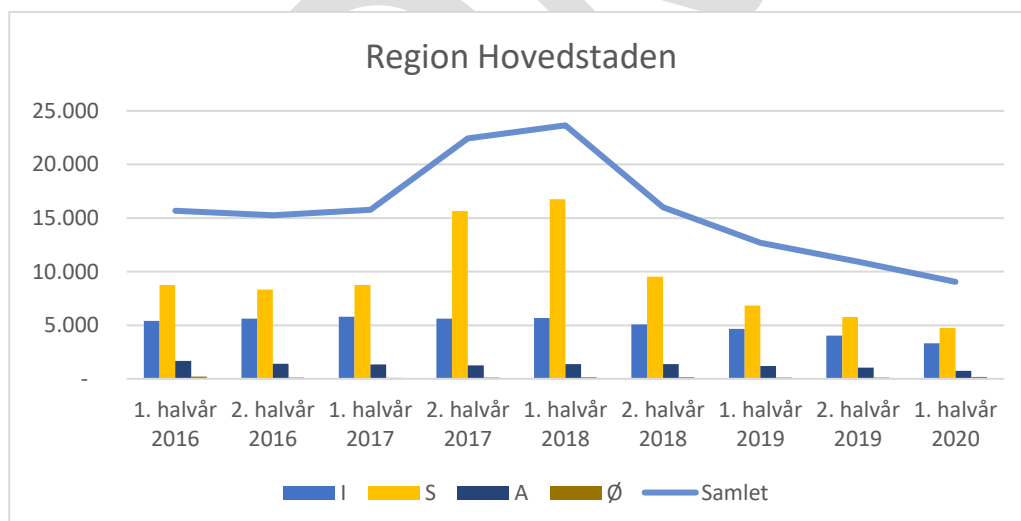


Kilde: Udarbejdet på baggrund af data fra Udlændinge- og Integrationsministeriet, 2020

Deltagerbetalingen for S-kursister er bortfaldet igen med virkning fra 1. juli 2020, hvilket forventes at medføre en stigning i antallet af S-kursister fremover. Antallet af kursister forventes dog ikke at nå niveauet fra før 2018 de første kommende år. Dette hænger sammen med, at der aktuelt ikke kommer så mange nye arbejdskraftindvandrere og studerende til Danmark pga. Covid-19-pandemien¹.

Nedenfor ses tal for kursistudviklingen i Region Hovedstaden.

Figur 2: Oversigt over kursistudvikling for Region Hovedstaden (1. halvår 2016 – 1. halvår 2020)



¹ Yderligere information om udviklingen på danskuddannelsesområdet og nøgletal om flygtninge og familiesammenførte kan hentes på det nationale integrationsbarometer under Udlændinge og Integrationsbarometeret: <https://integrationsbarometer.dk/>

4.2 Hvilke sprogudbydere benytter hovedstadskommunerne?

Kommunerne kan vælge enten at organisere danskuddannelsen til voksne udlændinge i et kommunalt sprogcenter eller hos en privat udbyder.

Langt de fleste af de 29 kommuner i hovedstadsområdet indgår i tværkommunale samarbejder om valg af danskudbydere. Der er der en god geografisk dækning af sprogcentrene på hele hovedstadsregionen.

Følgende sprogudbydere benyttes af kommunerne:

Sprogudbyder	Benyttes af følgende kommuner	Elevtal (DU1, DU2, DU3)
Vestegnens Sprog og Kompetencecenter (kommunalt)	Albertslund, Ballerup, Brøndby, Herlev, Hvidovre, Rødovre, Vallensbæk, Tårnby, Rødovre, Ishøj og Dragør.	2383
Sprogcenter Nordsjælland (kommunalt)	Fredensborg, Frederikssund, Halsnæs, Hillerød, Allerød, Gribskov, Egedal	743
Speak (privat)	Gentofte, Gladsaxe, Lyngby, Rudersdal og Frederiksberg	
A2B (privat)	Helsingør og Hørsholm	320
Clavis Sprogcenter (privat)	København	2718
UCplus A/S (privat)	København	1671
CBSI (kommunalt)	København	1245
Høje Taastrup Sprogcenter (kommunalt)	Høje Taastrup	540
Furesø Sprogcenter (kommunalt)	Furesø	297
Campus Bornholm (kommunalt)	Bornholm	

Tal for udbydernes/sprogcentrenes elevantal i 2020 (danskuddannelse 1, 2 og 3) er hentet fra udbydernes tilsynsrapporter.

5. Temaer

Udlændige- og Integrationsmisteren har i september 2020 angivet tre temaer, der skal behandles i de regionale rammeaftaler.

5.1 Branche og virksomhedsrettet danskuddannelse (tema 1)

Næste alle kommuner i hovedstadsområdet fremhæver, at de sammen med deres udbydere af danskuddannelser tilbyder branche- og virksomhedsrettede danskuddannelser.

Det fælleskommunale samarbejde om virksomhedsrettet danskundervisning finder som hovedregel sted indenfor rammerne af de udbydere af sprogundervisning, som kommunerne har valgt at benytte, så de pågældende sprogcentre koordinerer mellem de deres samarbejdskommuner og kurserne planlægges i et samarbejde mellem virksomheder, kommuner og sprogcentre/udbydere.

Udbyderne angiver følgende aktuelle status:

Vestegnens Sprog og Kompetencecenter (VSK)

VSK tilrettelægger og udbyder branche- og virksomhedsrettet danskundervisning, som er målrettet enkelte eller grupper af virksomheder. Det er ikke alle kommuner, der aktuelt har virksomheder med i tilbuddene.

Sprogcenter Nordsjælland

Sprogcenter Nordsjælland tilbyder virksomhedsforlagt undervisning, og der er pt. aktuelle forløb, men det er ikke alle kommuner i sprogcentersamarbejdet, der pt. har virksomheder, der deltager i den virksomhedsforlagte undervisning.

SPEAK

Speak tilbyder forløb, hvor kursisterne er i praktik nogle dage om ugen og på skole nogle dage. Det er dog kun Frederiksberg Kommune, der aktuelt benytter dette tilbud.

A2B

A2B har tidligere haft virksomhedsforlagte forløb, men har aktuelt ikke denne aktivitet.

CBSI

CBSI har aktuelt virksomhedsforlagte forløb i Københavns Kommune.

Høje-Taastrup Sprogcenter

Høje-Taastrup Sprogcenter arrangerer danskundervisning med og på kommunens virksomheder.

Furesø Sprogcenter

Sprogundervisningen på virksomhederne arrangeres i et samarbejde mellem virksomheder, jobcenter og sprogcentre, som brancherettede forløb – både individuelle og gruppeforløb.

I forhold til andelen af danskuddannelseskursisterne der deltager i branche- og virksomhedsrettede danskuddannelser, vurderer de fleste kommuner, at denne andel ligger under 20 pct. Næste alle kommunerne angiver, at de ser muligheder for yderligere at fremme et tværkommunalt samarbejde om branche- og virksomhedsrettede danskuddannelser. Den største usikkerhed er, i hvilket omfang virksomhederne er interesseret eller ser et behov for større koordinering. Erfaringerne tyder på begrænset interesse eller oplevet behov herfor, idet sprogcentrene ikke oplever en efterspørgsel fra virksomhederne for en styrket koordinering.

5.2 Det pædagogiske tilsyn (tema 2)

De fleste af de kommuner, der samarbejder om/benyttter samme udbyder af danskuddannelser, har udpeget en værtskommune, som står for tilsynet. Nogle kommuner benytter eget personale til at gennemføre tilsynet, mens andre entrerer med eksterne tilsynsførende. Til observation af undervisningen benyttes enten kommunale konsulenter med uddannelse i faget dansk som 2. sprog for voksne eller lærere med tilsvarende uddannelse fra andre sprogcentre.

Alle kommuner baserer deres tilsyn på gældende lovgivning, og ingen af kommunerne oplever udfordringer med at gennemføre det pædagogisk tilsyn.

Det er forskel på om kommunerne tillægger det værdi, at tilsynet gennemføres af eksterne eller interne kræfter.

De enkelte udbydere af danskuddannelser har valgt følgende tilsynsmodeller:

Vestegnens sprog og Kompetencecenter (VSK)

Brøndby Kommune varetager tilsynsopgaven med VSK på vegne af alle 11 samarbejdende kommuner. VSK har entreret med en ekstern tilsynsførende, der har det overordnede ansvar for dataindsamling, interviews og rapportskrivning, mens det er lærere fra andre sprogcentre, der udfører tilsyn med kvaliteten i undervisningen, og deres vurderinger indgår som en del af afrapporteringen. I forhold til tilsynsmodel trækker VSK på erfaringer fra andre sprogcentre.

Sprogcenter Nordsjælland

Hillerød Kommune varetager tilsynsopgaven med Sprogcenter Nordsjælland på vegne af alle 7 samarbejdende kommuner. Tilsynet føres ved at følge data som prøveresultater, fravær, gennemførelses hastighed, læreplaner o. lign. Der gennemføres også observationer af undervisningen ved fagfællebedømmelse. Tilsynsrapporten udarbejdes på baggrund af fagfællebedømmelsen.

SPEAK

De fem kommuner gennemfører tilsynet i fællesskab, og det foregår bl.a. via samarbejds møder. Én gang om året observeres undervisningen, og på baggrund af dette tilsynsbesøg udarbejdes der en tilsynsrapport.

A2B

Helsingør Kommune varetager tilsynsopgaven. Tilsynet gennemføres af en fast konsulent med uddannelse i dansk som 2. sprog for voksne.

Clavis, UCplus og CBSI

Københavns kommune afholder 4 årlige tilsynsbesøg pr. sprogcenter. Tilsynet varetages af en ekstern pædagogisk konsulent, der rapporterer til sprogcentrene og til det politiske udvalg.

Høje-Taastrup Sprogcenter

Høje-Taastrup Sprogcenter indgår i en tilsynscirkel i et netværk af kommunale sprogcentre og benytter sig via tilsynscirklen af fagfællebedømmelse. Kommunen fører også et løbende tilsyn som en integreret del af driften.

Fremtidige muligheder for øget samarbejde om tilsynsopgaven

Nogle kommuner foreslår, at professionalisere tilsynene ved f.eks. at etablere et lille korps af certificerede tilsynsførende i lighed med tilsynet med de frie og private grundskoler. Dette kunne bidrage til at løse udfordringen som en del kommuner har med dels at finde en uvildig tilsynsførende og dels med at møde de krav/forventninger som Styrelsen har til indhold og tilrettelæggelse af et 'godt pædagogisk tilsyn'.

Oplevelsen er, at flere kommuner og tilsynsførende fortsat (selv med den gældende vejledning fra SIRI) er udfordret på at afkode forventningerne til det pædagogiske tilsyns indhold og tilrettelæggelse - og mere dybdegående tværgående tiltag som ovenfor nævnte kunne være med til at løsne op for dette og sikre et bedre kvalitetsniveau i tilsynene, på tværs af kommunerne.

5.3 Udbud af danskuddannelse med særlig fokus på undervisningens kvalitet (tema 3)

En vurdering af en ydelses kvalitet hænger nøje sammen med de forventninger, som man har til ydelsen, og derfor indeholder en vurdering af kvaliteten et subjektivt aspekt.

Indenfor den offentlige forvaltning kan man vælge at kæde kvalitetsvurderingen sammen med følgende tre parametre: Sparsommelighed, produktivitet og effektivitet.

I nedenstående tabel illustreres nogle bud på udbydernes input og output i form af kursisternes resultater, den medgåede økonomi i form af timer og kroner samt kursisternes fravær. Der er ikke en 1 til 1 sammenhæng mellem pris og resultat, men oversigten kan give inspiration til en løbende udvikling af undervisningens kvalitet f.eks. gennem iværksættelse af projekter på tværs af sprogcentre.

		Fravær (pct.)	Karakter	Gennemførelse ⁱ	Modultakst ⁱⁱ
Sprogcenter Nordsjælland	DU1	37,5	5,8	221	32.972
	DU2	35,4	5,8	155	21.675
	DU3	26,1	5,4	123	17.860
Vestegnens Sprog og Kompetencecenter	DU1	36,0	6,1	198	33.500
	DU2	35,0	6,8	150	19.150
	DU3	27,0	6,4	134	13.900
Furesø Sprogcenter	DU1	30,5	6,7	168	26.084
	DU2	30,9	7,2	149	20.262
	DU3	28,5	7,2	164	15.724
CBSI Sprogcenter	DU1	33,0	6,0	270	32.775
	DU2	32,4	7,7	218	20.881
	DU3	34,5	7,2	147	14.155
Clavis Sprog og Kompetence	DU1	30,2	5,8	108	19.500
	DU2	31,6	5,4	83	10.900
	DU3	29,5	5,9	64	6.400
UC plus A/S	DU1	30,1	3,9	143	17.238
	DU2	35,7	5,5	100	8.471
	DU3	32,7	6,3	82	7.585
Speak	DU1	36,1	6,1	200	15.400
	DU2	36,2	6,3	115	15.842
	DU3	33,4	6,4	101	13.135

Høje-Taastrup Sprogcenter	DU1	31,5	5,5	233	30.100
	DU2	35,5	6,6	161	15.660
	DU3	23,4	5,8	157	14.330
A2B	DU1	34	4,8	221	16.665
	DU2	40	5,4	140	12.221
	DU3	36	5,4	151	9.595
Landsgennemsnit	DU1	36,1	6,1	226	26.742
	DU2	36,2	6,3	154	15.842
	DU3	33,4	6,4	122	13.135

Der kan på baggrund af oversigten opstilles en række spørgsmål, herunder:

- 1) Er der sammenhæng mellem pris og outcome?
- 2) Er det fair, at nogle kursister tilbydes halvt så mange lektioner inden en modultest som andre?
- 3) Kan kursister klarer sig på det danske arbejdsmarked med danskundskaber, der svarer til karakteren 4,8?

På baggrund af kommunernes besvarelser kan det generelt konkluderes, at alle de kommuner der samarbejder omkring et sprogcenter eller en udbyder er drevet af ønske om at opnå volumen, så de kan danne homogene hold og derved tilbyde kursisterne en målrettet undervisning.

Hørsholm og Helsingør oplyser, at de har opgaven i udbud, og Fredensborg oplyser, at de går med i dette udbud.

Ingen kommuner angiver, at de har oplevet udfordringer med kvaliteten af undervisningen, når danskuddannelsesopgaven er udbudt. Kommunerne virker tilfredse med status på udbuddet af danskuddannelser i Region Hovedstaden.

6. Opfølgning på rammeaftalen

Efter behandling i KKR Hovedstaden sendes rammeaftalen til behandling/drøftelse i kommunalbestyrelserne. Rammeaftalen skal indsendes til Styrelsen for International Rekruttering og Integration senest den 1. juli 2021. Rammeaftalen vil blive offentliggjort på styrelsens hjemmeside.

ⁱ Gennemførelshastigheden betegner det gennemsnitlige antal skemalagte undervisningslektioner pr. kursist før bestået modultest (der skelnes ikke mellem forskellige typer kursister).

ⁱⁱ Ved evt. sammenligning af modultaksterne skal tages hensyn til, at de kommunale sprogcentre ofte har supplerende services og undervisningsopgaver overfor borgere og kommunen.