



Eigil Boll Hansen og Kurt Houlberg

## Kommunale udgifter på udlændingeområdet

Betydningen af socioøkonomiske faktorer

*Kommunale udgifter på udlændingeområdet. Betydningen af socioøkonomiske faktorer* kan hentes fra hjemmesiden [www.kora.dk](http://www.kora.dk)

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA  
ISBN: 978-87-7509-682-4  
Projekt: 10613  
Marts 2014

**KORA**  
**Det Nationale Institut for**  
**Kommuners og Regioners Analyse og Forskning**

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut  
for Kommuners og Regioners  
Analyse og Forskning

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00

# Forord

Denne undersøgelse er rekvireret af Økonomi- og Indenrigsministeriet som led i en analyse af de kommunale udgifter til udlændingeområdet under Finansieringsudvalget. Analysen skal danne grundlag for Finansieringsudvalgets videre overvejelser om den særlige udlændingeudligning.

Den særlige udlændingeudligning har hjemmel i § 22 i Lov om kommunal udligning og generelle tilskud til kommuner. Gennem udligningsordningen ydes der tilskud til dækning af merudgifter vedrørende indvandrere og efterkommere. Ordningen tager sigte på generelle merudgifter såsom rådgivning, administration, bibliotek og fritid samt særlige foranstaltninger vedrørende børn og voksne, herunder i tilknytning til dagpasning og folkeskole, som er relateret til integration. Det samlede tilskudsbeløb udgør i 2013 ca. 3,7 mia. kr., der finansieres af kommunerne efter indbyggertal.

Indeværende undersøgelse er gennemført i perioden april til ultimo juni 2013.

Analyser og rapport er udarbejdet af docent, cand.oecon. Eigil Boll Hansen, programchef, cand.scient.pol., ph.d. Kurt Houlberg og seniorforsker, cand.scient.oecon., ph.d. Christophe Kolodziejczyk.

Eigil Boll Hansen og Kurt Houlberg  
Marts 2014

# Indhold

Sammenfatning og konklusioner .....	5
1 Indledning.....	10
2 Centrale lovregler om særforanstaltninger til udlændinge .....	13
2.1 Sprogvurdering og -stimulering.....	13
2.2 Undervisning i dansk som andetsprog .....	14
2.3 Danskuddannelse til voksne .....	14
2.4 Integrationsprogram, introduktionsprogram og introduktionsforløb.....	15
3 Kommunernes udgifter på udlændingeområdet.....	17
3.1 Registerbaserede udgifter på udlændingeområdet 2009-2013 .....	17
3.2 Registerbaserede og indberettede udgifter på udlændingeområdet for 51 kommuner i 2010.....	19
3.3 Deskriptiv statistik for udgifter på tre overordnede opgaveområder 2010 .....	20
4 Pejlingsregressioner af udgiftsfaktorer .....	23
5 Caseanalyser af kommunernes udgiftsbehov på udlændingeområdet .....	30
5.1 Særforanstaltninger til 0-5-årige .....	31
5.2 Særforanstaltninger til 6-16-årige .....	34
5.3 Særforanstaltninger til voksne .....	38
Litteratur.....	44
Bilag.....	45

# Sammenfatning og konklusioner

Denne undersøgelse har til formål at tilvejebringe et konsolideret grundlag for en vurdering af kommunernes særlige udgifter vedrørende udlændinge. Undersøgelsen søger at afdække størrelsen af de kommunale udgifter til udlændingeområdet set i forhold til antal udlændinge i forskellige aldersgrupper og endvidere tilvejebringe viden, der kan belyse de socioøkonomiske faktorer, som har betydning for variationer i udgifterne mellem kommuner på de enkelte indsatsområder. Analyseåret er 2010, og den gennemsnitlige udgift til udlændinge i analyserne er betinget af de regler, som var gældende på dette tidspunkt. Siden er som det væsentligste introduktionsydelsen afskaffet og fra 2012 erstattet af kontanthjælp, hvilket kan have øget den gennemsnitlige kommunale udgift pr. udlænding, ligesom udgifter til sprogstimulering af tosprogede fra 2012 ikke længere registreres særskilt, men som en del af de samlede udgifter til sprogvurdering og sprogstimulering af børn i førskolealderen. Der indgår i analysen alene udgifter til særforanstaltninger, og der er altså ikke taget hensyn til merudgifter til ydelser, hvor udlændinge sammenlignet med etniske danskere eventuelt har et merforbrug.

Vi har i analysen afdækket faktorer, som har indflydelse på variationen mellem kommuner, i udgiften til *særforanstaltninger til udlændinge* opgjort i forhold til antallet af udlændinge fra ikke-vestlige lande.

Der er i analysen sondret mellem følgende tre overordnede udgiftstyper:

- Udgifter til særforanstaltninger for børn i dagtilbudsalderen i forhold til antal indvandrede og efterkommere fra ikke-vestlige lande i alderen 0-5 år.
- Udgifter til danskundervisning, modersmålsundervisning samt særforanstaltninger i folkeskole og ungdomsskole i forhold til antal indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i alderen 6-16 år.
- Udgifter til integrationsprogram, introduktionsydelse, boligplacering, tolkebistand, danskundervisning af voksne, tværgående særforanstaltninger, sundhed og forebyggelse, biblioteker samt kultur og fritid, beskæftigelsesområdet og "andre områder" i forhold til antal indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.

Vi har dels på baggrund af surveydata og registerdata fra 51 kommuner gennemført en statistisk analyse af faktorer, som viser sammenhæng med den gennemsnitlige udgift, dels gennemført interview i udvalgte kommuner, hvis udgiftsniveau afviger fra det forventede, om forhold, som kan have indflydelse på udgiftsniveauet.

I rapporten fokuseres på kommunernes nettodriftsudgifter, dvs. den del af udgiften, som den enkelte kommune selv finansierer. Eventuelle statslige tilskud til de pågældende aktiviteter, refusioner, betalinger fra andre kommuner og andre indtægter er med andre ord fratrukket.

Der er på alle tre områder en betydelig variation mellem kommunerne i nettodriftsudgiften pr. indvanderer/efterkommer fra et ikke-vestligt land. Der er ligeledes på alle tre områder en række kommuner med udgifter betydeligt over gennemsnittet, mens omvendt relativt få kommuner har udgifter langt under gennemsnittet.

Analysens hovedresultater sammenfattes nedenfor. Det skal dog påpeges, at der knytter sig det generelle forbehold til resultaterne, at udgifter til udlændinge ikke er fast afgrænsede i forhold til kontoplanen, ligesom udgifterne ikke entydigt kan henføres til, om de vedrører udlændinge fra vestlige eller ikke-vestlige lande. 80 % af de udgifter, der indgår i ana-

lysen af mellemkommunale variationer, er således ikke identificerbare i kontoplanen, men er baseret på pågældende kommuners lokale skøn over størrelsen af forskellige ikke-kontoplanhenførbare udgifter til særforanstaltninger for udlændinge. For disse udgifter kan der være forskelle i de lokale registreringer og foretagne skøn, ligesom der for de 20 % af udgifterne, der stammer fra kontoplansbaserede registerdata, kan være forskellig praksis i kommunerne med hensyn til, hvilke udgifter der konteres på de poster i kontoplanen, som indgår i analysen.

### **Udgifter til 0-5-årige**

Den gennemsnitlige kommunale nettodriftsudgift til særforanstaltninger til 0-5-årige pr. 0-5-årig indvandrer/efterkommer i 2010 er beregnet til 7.070 kr. Den statistiske analyse viser, at kommunernes nettodriftsudgift til særforanstaltninger pr. 0-5-årig fra et ikke-vestligt land har sammenhæng med

- andelen af børn fra ikke-vestlige lande, som kommer fra et land i Østasien/Oceanien
- andelen af indvandrere og efterkommere, som har opholdt sig mere end ti år i Danmark.

Jo større andel fra Østasien/Oceanien og jo større andel med en opholdstid på over ti år, des lavere er udgiften pr. barn fra et ikke-vestligt land.

De største udgiftsposter vedrører udgifter til uddannelse og ekstra normering af pædagogiske konsulenter og andre ressourcepersoner, som særligt tager sig af tosprogede børn, samt til sprogstimulering af tosprogede. Vi forklarer de fundne sammenhænge med, at mange kvinder, som bliver familiesammenført med en dansk mand, kommer fra et land i Østasien. Selv om børnene, som bliver familiesammenført med moren, har et fremmedsprog, når de kommer til landet, kan de nemmere tilegne sig det danske sprog, fordi der bliver talt dansk i familien. Dermed er der i mange tilfælde ikke behov for særlig sprogstimulering, hvor der er brug for tosprogskonsulenter. Opholdstiden kan også betyde noget for barnets danskkundskaber, idet tosprogede forældres danskkundskaber må antages at forbedres gennem mange års ophold i Danmark.

De nævnte faktorer forklarer imidlertid kun en beskedent del af variationen mellem kommunerne i nettoudgiften pr. 0-5-årigt barn fra et ikke-vestligt land. Der er flere forhold, som spiller ind på dette.

#### *Kun delvist variable udgifter*

Kommunernes udgifter til tilbud om 15 timers sprogstimulering ugentligt til tosprogede kan variere med antallet af tosprogede i dagtilbudsalderen. Derimod varierer kommunernes udgifter til at uddanne pædagoger og andre ressourcepersoner til at håndtere tosprogede elever kun i begrænset omfang med antallet af tosprogede børn. Ligeledes vil kommunernes udgift til tosprogskonsulenter kun til dels variere med antallet af tosprogede børn i kommunen. Kommuner med et relativt lavt antal tosprogede kan altså sammenlignes med kommuner med et relativt højt antal tosprogede have en høj gennemsnitlig udgift pr. 0-5-årig.

#### *Udgifter til børn fra både vestlige og ikke-vestlige lande*

Kommunernes udgifter til at uddanne pædagoger og andre ressourcepersoner i forhold til tosprogede og til tosprogskonsulenter vedrører børn fra såvel vestlige som ikke-vestlige

lande<sup>1</sup>. Hvis en kommunes kapacitet og dermed udgiftsniveau er forårsaget af mange 0-5-årige fra vestlige lande, giver det sig udslag i en høj beregnet udgift pr. 0-5-årig fra et ikke-vestligt land.

#### *Særlige udfordringer*

Selv om der er undtagelser, peger den kvalitative undersøgelse på, at der typisk er særlige udfordringer i forhold til børn, som kommer direkte fra fx et flygtningecenter i udlandet. Der er endvidere særlige udfordringer i forhold til børn af forældre med psykiske eller somatiske helbredsproblemer, fordi forældrene har få ressourcer til at støtte børnene i deres sproglige udvikling.

#### **Udgifter til 6-16-årige**

Den gennemsnitlige kommunale nettodriftsudgift til særforanstaltninger til 6-16-årige pr. 6-16-årig indvandrer/efterkommer i 2010 er beregnet til 12.502 kr. De statistiske analyser viser, at kommunernes nettodriftsudgift til særforanstaltninger pr. 6-16-årig fra et ikke-vestligt land har sammenhæng med

- andel indvandrere og efterkommere med en opholdstid på over ti år
- andel kvinder blandt indvandrere og efterkommere fra ikke vestlige lande
- andel 6-16-årige fra ikke vestlige Europa.

Det ikke vestlige Europa er afgrænset til Kroatien, Serbien, Bosnien-Hercegovina, Montenegro, Makedonien, Albanien, Moldova, Rusland, Hviderusland og Ukraine. Sammenhængen er, at jo større andel indvandrere/efterkommere med opholdstid på over ti år, jo større andel kvinder og jo større andel 6-16-årige fra ikke-vestlige Europa, des lavere er udgiften pr. 6-16-årig fra et ikke-vestligt land.

Udgifterne vedrører undervisning i modtageklasser og dansk som andetsprog og anden støtte til tosprogede elever i normalklasser. Som for 0-5-årige bidrager forældrenes opholdstid i Danmark naturligt nok til udviklingen af danskfærdigheder både hos forældrene og barnet, som sandsynligvis er født i Danmark og har gået i daginstitution. En stor andel kvinder blandt udlændinge fra et ikke-vestligt land kan være udtryk for, at der i kommunen er et stort antal kvinder, som er blevet familiesammenført med en dansk mand. Deres fælles børn betragtes ikke som tosprogede<sup>2</sup>, og kvindens familiesammenførte børn er (til dels) opvokset i hjem, hvor der tales dansk. Børn og unge fra ikke-vestlige Europa kan, sammenlignet med børn og unge fra andre ikke-vestlige lande, have opholdt sig længere tid i Danmark – enten i et flygtningecenter eller i øvrigt – før de har påbegyndt deres skolegang. De kan derved have tilegnet sig dansk kundskaber, så mange af dem har kunnet indgå i en normalklasse frem for at gå i modtageklasse.

Også i dette tilfælde giver den statistiske analyse kun en beskedne forklaring til variationen i kommunernes udgifter pr. 6-16-årig fra et ikke-vestligt land.

#### *Tilbud gives til alle tosprogede*

En hovedårsag til den beskedne forklaringsgrad i den statistiske analyse kan være, at indskrivning i modtageklasse og dansk som andetsprog i en normalklasse omfatter alle tosprogede børn, og således ikke kun børn fra ikke-vestlige lande. Der synes særligt at være

---

<sup>1</sup> Analysen er gennemført på data for 2010, hvor udgifter til sprogstimulering af tosprogede børn blev registreret på en særskilt funktion i kontoplanen (3.22.09). Fra og med 2012 registreres udgifter til sprogstimulering af tosprogede børn ikke særskilt, men som en del af de samlede udgifter til sprogvurdering og sprogstimulering af børn i førskolealderen. En tilsvarende analyse på grundlag af 2012-data ville dermed også omfatte udgifter til sprogvurdering og sprogstimulering af danske børn.

<sup>2</sup> Lidt teknisk kan man sige, at kvinderne tæller med i nævneren, mens børnene ikke tæller med i tælleren.

kommet mange børn fra Østeuropa i kommunerne, og hvis en kommune har udgifter til mange børn i skolealderen derfra, vil udgiften sat i forhold til 6-16-årige fra et ikke-vestligt land blive høj.

#### *Tosprogede elever direkte fra udlandet eller et flygtningecenter*

Udgiften pr. elev må antages højere, hvis eleven går i en modtageklasse frem for at modtage dansk som andetsprog eller anden støtte i en normal klasse. Modtageklasser er typisk for elever, der kommer direkte fra udlandet (eller et flygtningecenter). De kan være kommet som flygtninge sammen med forældrene eller som uledsagede børn. De kan endvidere være blevet familiesammenført eller være kommet hertil med forældre, der har fået arbejde i Danmark. Der er ikke nævnt eksempler på, at der er forskel mellem disse grupper med hensyn til, hvor hurtigt børnene tilegner sig det danske sprog. Familiesammenførte børn til fx mødre, der er blevet gift med en dansk mand, kan dog have bedre betingelser end andre for at tilegne sig dansk.

### **Udgifter til voksne**

Den gennemsnitlige kommunale nettodriftsudgift til særforanstaltninger, som hovedsageligt retter sig mod voksne, pr. voksen indvandrer/efterkommer i 2010, er beregnet til 1.652 kr. De statistiske analyser viser, at kommunernes nettodriftsudgift til særforanstaltninger til voksne pr. indvandrer/efterkommer fra et ikke-vestligt land har sammenhæng med

- andel indvandrere og efterkommere med en opholdstid på under tre år
- andel statsløse/uoplyst oprindelsesland
- andel med lang videregående uddannelse
- andel 18-24-årige.

Jo højere andel med opholdstid på under tre år og jo højere andel statsløse/uoplyste, des højere nettoudgift pr. indvandrer/efterkommer. Endvidere viser analysen, at jo højere andel med en lang videregående uddannelse og jo højere andel 18-24-årige, des lavere nettoudgift pr. indvandrer/efterkommer.

#### *Opholdstid*

Integrationsprogram og danskuddannelse er placeret i de tre første år efter, at en udlænding har fået opholdstilladelse, og det er derfor ikke overraskende, at en kommune har en relativ høj nettoudgift pr. indvandrer/efterkommer, hvis en relativ stor andel indvandre- re/efterkommere har boet i kommunen under tre år.

#### *Andel 18-24-årige*

En kommune kan forlange, at 18-24-årige søger optagelse i en uddannelse, hvilket kan betyde, at udlændinge i denne aldersgruppe, som er berettiget til kontanthjælp/introduktionsydelse, har en kortere periode på kontanthjælp. Udlændinge i aldersgruppen kan også have lettere ved at tilegne sig dansk end ældre, og derved hurtigere finde fodfæste på arbejdsmarkedet (se også Hansen og Kolodziejczyk 2009). Endelig kan en høj andel 18-24-årige blandt den samlede gruppe af indvandrere og efterkommere indikere en relativt høj andel efterkommere, som altså er født i Danmark. De vil ikke være berettiget til danskuddannelse og ikke være omfattet af et integrationsprogram. Endvidere nævner de interviewede nøglepersoner kun få eksempler på behov for særlige foranstaltninger over for efterkommere (2. generationsindvandrere).



#### *Andel med lang videregående uddannelse*

Udlændinge med en lang videregående uddannelse vil typisk kunne gennemføre danskuddannelsen på et højere niveau og eventuelt hurtigere end udlændinge med en kortere uddannelse (se også Hansen og Kolodziejczyk 2009). Således at en kommunes udgifter til danskuddannelse er lavere, des højere andel af indvandrere/efterkommere med en lang videregående uddannelse.

Disse faktorer forklarer ca. en tredjedel af variationen i kommunernes nettodriftsudgift pr. indvandrer/efterkommer, og en stor del af variationen er således ikke forklaret.

#### *Danskuddannelse til alle udlændinge*

En væsentlig forklaring kan være, at udgifter til danskuddannelse er en væsentlig post blandt kommunernes udgifter til særforanstaltninger til udlændinge. Danskuddannelse tilbydes alle udlændinge med fast lovligt ophold i Danmark, og således også udlændinge fra et vestligt land. Som tidligere nævnt er der kommet en del indvandrere fra EU-lande i Østeuropa i kommunerne, og hvis en kommune har udgifter til mange østeuropæere, kan det betyde en relativ høj beregnet nettoudgift pr. indvandrer/efterkommer fra et ikke-vestligt land.

#### *Opholdsgrundlag*

Den kvalitative del af analysen peger på, at udlændinges opholdsgrundlag har betydning for kommunernes nettodriftsudgift pr. indvandrer/efterkommer, da alene flygtninge eller i nogle tilfælde familiesammenførte til flygtninge er berettiget til introduktionsydelse/kontanthjælp og til et integrationsprogram. Der er som hovedregel krav om, at familiesammenførte bliver forsørget af ægtefællen, og kommunerne er ikke forpligtet til fx at tilbyde praktik på en arbejdsplads. Hvis der således blandt indvandrere/efterkommere med under tre års ophold er en relativt stor andel flygtninge i en kommune, vil kommunen alt andet lige have en relativ stor udgift til særforanstaltninger pr. indvandrer/udlænding. Det nævnes endvidere, at flygtninge med psykiske eller somatiske helbredsproblemer giver særlige udfordringer. Dette kan berøre forskellige grupper, men risikoen for helbredsproblemer synes især at være til stede blandt kvoteflygtninge og udlændinge med humanitær opholdstilladelse.

# 1 Indledning

Denne undersøgelse har til formål at tilvejebringe et konsolideret grundlag for en vurdering af tilskudsbeløbene i udligningsordningen vedrørende udlændinge. Undersøgelsen søger at afdække størrelsen af de kommunale udgifter til udlændingeområdet set i forhold til antal udlændinge i forskellige aldersgrupper og endvidere tilvejebringe viden, der kan belyse de socioøkonomiske faktorer, der har betydning for variationer i udgifterne mellem kommuner på de enkelte indsatsområder.

Udgangspunktet er at afdække merudgifter til de typer af foranstaltninger, som udligningsordningen vedrørende udlændinge dækker. Det vil sige rådgivning, administration, bibliotek og fritid samt særlige foranstaltninger vedrørende børn og voksne, herunder i tilknytning til dagpasning og folkeskole, som er relateret til integration. Der indgår i analysen alene udgifter til særforanstaltninger, og der er altså ikke taget hensyn til merudgifter til ydelser, hvor udlændinge sammenlignet med etniske danskere eventuelt har et merforbrug.

Undersøgelsen tager udgangspunkt i data om udgifter til særforanstaltninger til udlændinge, som er rapporteret for 2010 fra 51 kommuner<sup>3</sup>, som indgik i KORAs tidligere undersøgelse fra november 2012 (Hansen og Sieling 2012). Der suppleres med registeroplysninger om udgifter til sprogstimulering af tosprogede børn, boligudgifter til integration af udlændinge mv. samt udgifter til integrationsprogram og introduktionsydelse<sup>4</sup>. Analyseåret er altså 2010, og udgiftsniveauet pr. udlænding er betinget af de regler, der var gældende på dette tidspunkt. Siden er introduktionsydelsen, som nyankomne udlændinge fik tildelt, erstattet af kontanthjælp, hvilket har bidraget til at øge den gennemsnitlige udgift til voksne udlændinge. Udgifter til sprogstimulering af tosprogede registreres fra 2012 ikke længere særskilt men som en del af de samlede udgifter til sprogvurdering og sprogstimulering af børn i førskolealderen

Undersøgelsen omfatter to delanalyser:

1. Belysning af kommunernes gennemsnitlige udgift til særforanstaltninger i forhold til relevante grupper af udlændinge og variationen i kommunernes udgifter på de enkelte opgaveområder (udgifter vedrørende voksne eller udlændinge generelt, udgifter vedrørende dagtilbud og udgifter i folkeskole og ungdomsskole).
2. Afdækning af, hvilke faktorer der kan påvirke udgiftspresset på de enkelte opgaveområder, dels gennem statistiske analyser af de foreliggende data, dels gennem interview i kommuner, hvis udgifter afviger markant fra det, som man ud fra den statistiske analyse skulle forvente.

Udgangspunktet er at afdække merudgifter til de typer af foranstaltninger, som udligningsordningen vedrørende udlændinge dækker. Det vil, som nævnt i forordet, sige rådgivning, administration, bibliotek og fritid samt særlige foranstaltninger vedrørende børn og voksne, herunder i tilknytning til dagpasning og folkeskole, som er relateret til integration.

Afgrænsningen af udgifter tager konkret afsæt i KORAs spørgeskemaundersøgelse af kommunale udgifter til særforanstaltninger til udlændinge, som var afgrænset til at omfatte tiltag specifikt målrettet udlændinge, og som der er en offentlig finansieret udgift forbundet med. Der er tale om tiltag, som alene eksisterer, fordi der bor borgere med udenlandsk

---

<sup>3</sup> Læsø Kommune er udeladt i denne analyse.

<sup>4</sup> Fra og med 2012 erstattes introduktionsydelse af "kontanthjælp til udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet" og funktion 5.46.61 i kontoplanen omdøbes i overensstemmelse hermed. Da hovedvægten i indeværende analyse ligger på 2010, benyttes for alle årene betegnelsen introduktionsydelse, da denne var gældende i 2010.

baggrund i Danmark, og som ligger ud over de generelle tilbud til borgerne. Undersøgelsen omfattede udgifter til tolkebistand, særforanstaltninger, som går på tværs af kommunernes fagområder (fx integrationsråd, etniske konsulenter), danskundervisning og modersmålsundervisning, særtilbud i dagtilbud og folkeskole, sundhed og forebyggelse, biblioteker samt kultur og fritid i øvrigt samt beskæftigelsesområdet (uden for introduktionsprogrammet). Derudover omfattedes særforanstaltninger, som ikke falder ind under de nævnte. Der er således stort sammenfald i forhold til de udgifter, som er nævnt i forhold til udligningsordningen.

Der blev imidlertid alene indsamlet oplysninger om udgifter, som ikke kunne aflæses af finansloven eller af de kommunale regnskaber. Der indgik derfor i undersøgelsen ikke udgifter til boligplacering, introduktionsprogrammet eller til danskundervisning af voksne uden for introduktionsprogrammet.

Der blev i undersøgelsen heller ikke direkte spurgt til størrelsen af udgifter til sprogstimulering af tosprogede småbørn. Der blev spurgt til udgifter til at uddanne pædagogiske konsulenter eller andre ressourcepersoner til tosprogede børn og udgifter til ekstra normering af pædagogiske konsulenter eller andre ressourcepersoner til tosprogede børn.

I undersøgelsen blev alene medtaget udgifter til løn, udstyr, kørsel, møder mv., som kunne henføres direkte til en særforanstaltning, mens der ikke blev inkluderet skønnede ekstra-udgifter til fx administration og husleje. For husleje implicerer dette, at der fx ikke indgår udgifter til eventuelle ekstra lokaler eller særlige lokaleindretninger i forbindelse med undervisning i dansk som andet sprog eller modtageklasser/-hold. At administrationsudgifter ikke er inkluderet, betyder generelt, at eventuelle administrative ekstraudgifter til visitation, sagsbehandling mv. på social- og beskæftigelsesområdet ikke indgår i opgørelsen. Fx indgår udgifter til tolkebistand på beskæftigelsesområdet, men ikke den ekstra tid som sagsbehandlere og jobkonsulenter skal bruge som følge af, at der skal tolkes eller af andre grunde bruges ekstra tid, fordi borgeren er udlænding.

Der blev i undersøgelsen ikke skelnet mellem udgifter til udlændinge fra vestlige og ikke-vestlige lande, men de registrerede udgifter må for langt størstedelens vedkommende formodes at vedrøre udlændinge fra ikke-vestlige lande. Udlændinge blev defineret til at omfatte udenlandske statsborgere med bopæl i Danmark og danske statsborgere med udenlandsk baggrund, hvis sprogkundskaber, kulturelle baggrund eller manglende integration kræver særlige tiltag.

I denne undersøgelse inkluderes udgifter til de samme typer af særforanstaltninger som i KORAs tidligere undersøgelse, men der suppleres med registeroplysninger fra kommunernes økonomisystemer. Disse registeroplysninger afgrænses til følgende udgifter i den autoriserede kontoplan:

- 0.25.11 Boliger, grp. 001-003, 092-093  
(Boliger til integration af udlændinge og til midlertidig boligplacering af flygtninge samt udgifter ved lejetab og garanti ved fraflytning af flygtninge)
- 3.22.09 Sprogstimulering af tosprogede børn i førskolealderen<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Fra 2012 ændres konteringen, således at udgifterne omfatter alle børn og ikke kun tosprogede. På 5.25.10 Fælles formål konteres på gruppering 001 udgifterne til sprogvurdering af alle børn, uanset om de er optaget i et dagtilbud eller ej, og uanset om de er tosprogede eller ikke. På samme funktion på gruppering 002 konteres udgifterne til sprogstimulering for børn, der ikke er optaget i et dagtilbud. Udgifterne omfatter alle børn og ikke kun tosprogede.

- 5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb mv.
- 5.46.61 Introduktionsydelse<sup>6</sup>

Oplysninger om udgifter på funktion 0.25.11 stammer fra en specialkørsel fra Danmarks Statistik. Øvrige registeroplysninger er trukket fra Danmarks Statistikbank. Der kan være et vist overlap i regnskabsoplysningerne om udgifter til sprogstimulering af tosprogede børn og de opgjorte udgifter fra spørgeskemaundersøgelsen til uddannelse og særlig normering af pædagogiske konsulenter og andre ressourcepersoner til tosprogede børn samt til andre særforanstaltninger i dagtilbud. Vi kender ikke omfanget, men de opgjorte særforanstaltninger i spørgeskemaundersøgelsen har et bredere formål end sprogstimulering. De to kilder supplerer også hinanden, idet ikke alle kommuner, der indgår i spørgeundersøgelsen, har regnskabsført udgifter til sprogstimulering, ligesom der er kommuner, som i spørgeskemaundersøgelsen ikke har oplyst udgifter til særforanstaltninger i dagtilbud, men som har regnskabsført udgifter til sprogstimulering af tosprogede.

Da der i den særlige udlændingeudligning er fokus på indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande, sættes udgifterne i forhold til denne population. Der må tages et generelt forbehold med hensyn til den beskrevne variation mellem kommunerne, idet en del af variationen mellem kommunerne kan skyldes en forskellig praksis med hensyn til, hvilke udgifter der konteres på de poster i kontoplanen, som indgår i analysen. Det skal endvidere bemærkes, at udgifter, som indgår i analysen, ikke i alle tilfælde alene tilfalder udlændinge fra ikke-vestlige lande.

Udgiftsopgørelserne fokuserer på kommunernes nettodriftsudgifter, dvs. den del af udgiften, som den enkelte kommune selv finansierer. Eventuelle statslige tilskud til de pågældende aktiviteter, refusioner, betalinger fra andre kommuner og andre indtægter er med andre ord fratrukket.

---

<sup>6</sup> Som følge af lovændring er 5.46.61 fra og med 2012 benævnt Kontanthjælp til udlændinge omfattet af integrationsprogrammet.

## 2 Centrale lovregler om særforanstaltninger til udlændinge

Der er en række lovregler, som pålægger kommuner at etablere særforanstaltninger til udlændinge, men kommunernes forpligtelser er forskellige i forhold til forskellige kategorier af udlændinge. Der sondres i hovedtræk mellem flygtninge, familiesammenførte og indvandrere, som er kommet til landet i medfør af et arbejde eller uddannelse, herunder borgere fra EU og EØS-landene. Ved tildeling af opholdstilladelse forudsættes familiesammenførte og indvandrere at være selvforsørgende.

Lovgivningsmæssige særforanstaltninger til børn og unge retter sig mod tosprogede, hvorved forstås børn, der har et andet modersmål end dansk, og som først ved kontakt med det omgivende samfund lærer dansk.

Denne definition dækker – for børn i den undervisningspligtige alder – over børn, som i deres opvækst har behov for og møder to eller flere sprog uanset den aktuelle beherskelse af disse sprog. Betegnelsen dækker både børn, som reelt kun taler ét andet modersmål end dansk, og børn, som mestrer flere sprog, herunder dansk som andetsprog. Tosprogede børn omfatter således børn med vidt forskellige sproglige kompetencer og behov for undervisning i dansk som andetsprog (<http://pub.uvm.dk/2007/organisering/kap01.html>).

### 2.1 Sprogvurdering og -stimulering

Reglerne for sprogvurdering er ens for alle børn, uanset sproglig baggrund<sup>7</sup>. Der er således ikke særregler for tosprogede børn:

- Kommunerne har ansvaret for at sprogvurdere børn i alderen omkring tre år.
- Siden 1. juli 2010 skal alle børn, der er optaget i dagtilbud, sprogvurderes, hvis sproglige, adfærdsmæssige eller andre forhold giver formodning om, at barnet kan have behov for sprogstimulering.<sup>8</sup>
- Alle børn, der ikke er optaget i dagtilbud, skal sprogvurderes i alderen omkring tre år. Samtidig skal forældrene gøres opmærksom på muligheden for, at deres barn kan optages i et dagtilbud.

Kommunen skal give *sprogstimulering* til børn, som på baggrund af en sprogvurdering vurderes at have behov for sprogunderstøttende aktiviteter. Sprogvurdering og sprogstimulering varetages af personer, der har særlige kvalifikationer til opgaven.

Der er med hensyn til sprogstimuleringen et særligt tilbud til tosprogede med behov for sprogstimulering:

- Børn, der er optaget i et dagtilbud, skal tilbydes sprogstimulering efter barnets behov. Dette gælder alle børn, men tosprogede børn, som på baggrund af en sprogvurdering vurderes at have behov for opfølgning, skal modtage sprogstimulering af en varighed på 15 timer ugentligt.
- Tosprogede børn, som ikke er optaget i et dagtilbud, skal modtage sprogstimulering 15 timer ugentligt. Med virkning fra 1. juli 2011 gælder dog, at når mindst en af forældre-

<sup>7</sup> Afsnittet bygger på diverse bekendtgørelser af Lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge

<sup>8</sup> I perioden 1. august 2007 til 30. juni 2010 skulle alle børn optaget i et dagtilbud sprogvurderes.

ne ikke er i beskæftigelse, skal barnet i stedet modtage sprogstimulering i form af et ophold i dagtilbud i 30 timer.

- Øvrige børn, der ikke er optaget i et dagtilbud på tidspunktet for sprogvurderingen, skal tilsvarende tilbydes sprogstimulering efter barnets behov.

Hvis barnet skal fraflytte Danmark, inden barnet skal påbegynde skolegangen, indtræder pligten ikke.

## 2.2 Undervisning i dansk som andetsprog

Elever, der ved optagelse i folkeskolen har behov for støtte, men som er i stand til at deltage i den almindelige undervisning, henvises til supplerende undervisning i dansk som andetsprog som en dimension i undervisningen i klassen, på hold eller lignende<sup>9</sup>. Omfang og varighed fastsættes ud fra elevens behov. Undervisning i dansk som andetsprog kan i visse fag eller dele af fag foregå parallelt med klassens undervisning, hvis eleven ikke kan få tilstrækkeligt udbytte af at deltage i klassens undervisning (§3 i Bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog).

Elever, der ved optagelsen ikke har tilstrækkeligt kendskab til dansk til at kunne deltage i den almindelige undervisning, henvises til basisundervisning i dansk som andetsprog. Denne undervisning foregår uden for klassens rammer. Undervisningen kan gives i form af

- modtageklasser, hvor eleverne i begyndelsen har alle eller den overvejende del af deres timer, således at de efterhånden får en del af deres timer i en almindelig klasse
- særlige hold eller lignende eller som enkeltmandsundervisning.

Basisundervisning ophører, når eleverne vurderes at kunne deltage i klassens almindelige undervisning med fornøden sprogstøtte og senest efter to års forløb. Dette gælder dog ikke for elever, der optages i folkeskolen efter afslutningen af de yngste klassetrin, og som ikke tidligere har modtaget undervisning i at læse.

På 8.-10. klassetrin kan der oprettes særlige klasser for elever, der er flyttet til Danmark, efter at de er fyldt 14 år.

For elever, der under skoleforløbet har behov for særlig støtte, kan der etableres særlig undervisning i dansk som andetsprog på hold eller lignende eller særlig støtte i klassen.

## 2.3 Danskuddannelse til voksne

Kommunen tilbyder danskuddannelse til udlændinge, der

1. er fyldt 18 år
2. har opholdstilladelse, EU-registreringsbevis, EU-opholdskort eller i øvrigt har fast, lovligt ophold i Danmark
3. er folkeregistreret i kommunen, jf. dog § 2 b, stk. 2.

---

<sup>9</sup> Afsnittet bygger på bekendtgørelse nr. 31 af 20. juni 2006 om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog.

Tilbuddet omfatter danskuddannelse i op til tre år<sup>10</sup>. Perioden kan forlænges på grund af sygdom, barsel eller ustøttet beskæftigelse. Udlændinge, der har fået opholdstilladelse som au pair, tilbydes to moduler.

Danskuddannelsen indeholder undervisning i dansk sprog og kultur- og samfundsforhold i Danmark. I uddannelsen kan indgå praktik i privat eller offentlig virksomhed. Tilbuddet omfatter en af de følgende tre danskuddannelser: Danskuddannelse 1, Danskuddannelse 2 og Danskuddannelse 3.

Danskuddannelse 1 tilrettelægges for kursister med ingen eller ringe skolebaggrund, som ikke har lært at læse og skrive på deres modersmål. Danskuddannelse 2 tilrettelægges for kursister, som normalt har en kort skole- og uddannelsesbaggrund fra hjemlandet og må forventes at have en forholdsvis langsom indlæring af dansk som andetsprog. Danskuddannelse 3 tilrettelægges for 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. Hver af de tre danskuddannelser har et omfang, der svarer til 1,2 års heltidsuddannelse.

Ud over de tre ordinære danskuddannelser er der pr. 1. juli 2010 etableret et særligt arbejdsmarkedsrettet danskundervisningstilbud (intro-dansk) for nyankomne udenlandske arbejdstagere. For at være omfattet af dette tilbud skal en udlænding være over 18 år, indrejst i Danmark inden for det seneste år og have ordinær beskæftigelse samt fast lovligt ophold og ret til at arbejde i landet. Tilbuddet om intro-dansk omfatter højst 250 timers undervisning i op til et år og seks måneder.

## 2.4 Integrationsprogram, introduktionsprogram og introduktionsforløb

Integrationsloven er ændret flere gange inden for de seneste år, og med virkning fra 1. august 2010 gennemførtes en ændring, hvor der skelnes mellem integrationsprogram og introduktionsforløb.

### Regler frem til 2010

Frem til og med juli 2010 omfattede loven flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, og der var tale om et *introduktionsprogram* for udlændinge. Loven gjaldt ikke for borgere fra et andet nordisk land, EU eller et EØS-land. Kommunen havde ifølge loven ansvaret for boligplacering af flygtninge, der er visiteret til pågældende kommune, introduktionsprogrammer for udlændinge og samordning af integrationsindsatsen.

Kommunen skulle snarest muligt, efter at ansvaret for en flygtning var overgået til kommunen, anvise bolig til de flygtninge, som Udlændingetjenesten visiterede til kommunen.

Udlændinge, der er fyldt 18 år, skulle tilbydes et introduktionsprogram. Et introduktionsprogram omfattede danskuddannelse, vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Udlændinge, der ikke modtog introduktionsydelse, skulle alene tilbydes danskuddannelse. Kommunen *kunne* tilbyde vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud til udlændinge, der ikke modtog introduktionsydelse.

---

<sup>10</sup> Fremstillingen bygger på information fra <http://uvm.dk/Uddannelser/Uddannelser-til-voksne/Overblik-over-voksenuddannelser/Dansk-for-voksne-udlaendinge/Danskuddannelse-til-voksne-udlaendinge>

Udlændinge mellem 18 og 25 år, som opfyldte visse betingelser, kunne pålægges at søge optagelse på en uddannelse. Integrationsprogram, der omfattede beskæftigelsesrettede tilbud, skulle have et omfang af gennemsnitligt 37 timer ugentligt inkl. forberedelse.

### **Regler fra juli 2010**

Fra juli 2010 omfatter integrationsloven flygtninge, familiesammenførte til flygtninge og indvandrere. Kommunen har ansvar for boligplacering af flygtninge, integrationsprogrammer for flygtninge og familiesammenførte udlændinge, introduktionsforløb for indvandrere, udbetaling af introduktionsydelse, udbetaling af hjælp i særlige tilfælde og samordning med øvrig integrationsindsats.

*Integrationsprogrammet skal tilbydes flygtninge og familiesammenførte.* Programmet omfatter for flygtninge og familiesammenførte, der er berettiget til introduktionsydelse, danskuddannelse, kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie samt beskæftigelsesrettede tilbud. Beskæftigelsesrettede tilbud består af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. For andre flygtninge og familiesammenførte omfatter integrationsprogrammet danskuddannelse, kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie og beskæftigelsesrettede tilbud, hvis de er berettiget til og ønsker at modtage sådanne. Udlændinge mellem 18 og 25 år, som opfylder visse betingelser, kan som i den tidligere lov pålægges at søge optagelse på en uddannelse. Integrationsprogram, der omfatter beskæftigelsesrettede tilbud, skal ligeledes som i den tidligere lov have et omfang af gennemsnitligt 37 timer ugentligt inkl. forberedelse.

*Indvandrere, der er fyldt 18 år, skal have tilbudt et introduktionsforløb.* Introduktionsforløbet består af danskuddannelse, kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie og beskæftigelsesrettede tilbud, hvis de er berettiget til og ønsker at modtage sådanne.

Introduktionsydelse blev pr. 1. januar 2012 erstattet af kontanthjælp, og fra juni 2012 er der mindre ændringer i afgrænsningen af indvandrere. Derudover er der ingen væsentlige ændringer.



## 3 Kommunernes udgifter på udlændingeområdet

Dette kapitel indeholder en overordnet beskrivelse af udgifterne til særforanstaltninger for udlændinge, udgifternes fordeling på udgiftstype og variationer i udgiftsniveauet på tværs af kommuner.

Der sondres i analysen mellem følgende tre overordnede udgiftstyper:

- Udgifter til integrationsprogram, introduktionsydelse, boligplacering, tolkebistand, danskundervisning af voksne, tværgående særforanstaltninger, sundhed og forebyggelse, biblioteker samt kultur og fritid, beskæftigelsesområdet og "andre områder" i forhold til antal indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande.
- Udgifter til særforanstaltninger i og uden for dagtilbud i forhold til antal indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i alderen 0-5 år.
- Udgifter til danskundervisning, modersmålsundervisning samt særforanstaltninger i folkeskole og ungdomsskole i forhold til antal indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i alderen 6-16 år.

### 3.1 Registerbaserede udgifter på udlændingeområdet 2009-2013

En række af kommunernes udgifter til særforanstaltninger for udlændinge registreres på særskilte konti i den kommunale kontoplan, og udgifterne i de enkelte år kan dermed identificeres ud fra de kommunale økonomisystemer. Opmærksomheden henledes dog på, at der over tid kan ske ændringer i kommunernes opgaver og/eller finansieringsforpligtelse, ligesom man ved mellemkommunale sammenligninger skal være opmærksom på, at kommunerne kan anvende de autoriserede udgiftsgrupperinger i den kommunale kontoplan forskelligt.

Tabel 3.1 viser udviklingen i de centrale registerbaserede udgifter til særforanstaltninger for udlændinge. Det fremgår, at de samlede nettodriftsdrifter stiger fra 140 mio. kroner i 2009 til 550-600 mio. kroner i 2012 til 2013. Over perioden sker der således i løbende priser en firedobling af udgifterne. Den væsentligste udgiftsstigning finder sted fra 2011 til 2012 og skal ses i lyset af lovgivningsmæssige ændringer pr. 1. januar 2012, hvor bl.a. introduktionsydelsen til udlændinge omfattet af integrationsprogrammet omlægges til kontanthjælp, og grundtilskuddet reduceres for udlændinge omfattet af integrationsprogrammet. Ikke mindst de to sidstnævnte ændringer har udgiftsmæssig betydning. Grundtilskuddet til integrationsprogrammet reduceres fra 2011 til 2012 med ca. 200 mio. kroner (jf. oplysninger for gruppering 097 i Bilagstabel 1), og ifølge Tabel 3.1 sker der fra 2011 til 2012 ved overgangen fra introduktionsydelse til kontanthjælp til udlændinge omfattet af integrationsprogrammet en fordobling af nettodriftsudgifterne fra 161 mio. kr. i 2011 til 303 mio. kroner i 2012.

Ændringerne i grundtilskuddet i 2012 afspejles naturligvis også i udgiftsudviklingen for 5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb mv. samlet set, idet der fra en situation med samlede nettodriftsindtægter på 40-60 mio. kroner om året i 2009-2011 er tale om nettodriftsudgifter på omkring 180 mio. kr. i 2012 og 2013.

**Tabel 3.1** Registerbaserede nettodrifudsudgifter vedr. udlændinge 2009-2013 (1000 kr., løbende priser)

	2009	2010	2011	2012	B2013
0.25.11 Boliger, grp. 001-003, 092-093 (Boliger til integration af udlændinge og til midlertidig boligplacering af flygtninge samt udgifter ved lejetab og garanti ved fraflytning af flygtninge)	3.058	5.398	5.021	8.190	7.368
3.22.09 Sprogstimulering for tosprogede børn i førskolealderen (fra 2012: 5.25.10 Fælles formål, grp. 001 og 002 sprogvurdering af børn i førskolealderen og sprogstimulering af børn ikke optaget i dagtilbud) <sup>11</sup>	84.179	80.805	11.949	61.530	102.728
5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb mv.	-40.842	-40.744	-59.833	178.514	182.715
5.46.61 Introduktionsydelse <sup>12</sup>	93.812	129.425	161.407	302.812	314.888
<b>Registerbaserede nettodrifudsudgifter i alt<sup>13</sup></b>	<b>140.207</b>	<b>174.884</b>	<b>118.544</b>	<b>551.046</b>	<b>607.699</b>
Heraf resultattilskud vedr. integrationsprogram	-51.733	-106.404	-132.842	-137.124	-95.830
Registerbaserede NDU i alt ekskl. resultattilskud	191.940	281.288	251.386	688.170	703.529

Anm. Data for 2013 er ifølge budget. For øvrige år er der tale om regnskabsoplysninger. Tabellen viser nettodrifudsudgifter, dvs. den andel af udgiften, som finansieres af kommunerne efter indtægter fra statslige refusioner, grundtilskud, resultattilskud mv.

Sammenlignes udgifterne til de enkelte udgiftsposter i Tabel 3.1, fremgår det, at udgifterne til introduktionsydelse i alle årene i perioden fra 2009 til 2013 har haft størst udgiftsmæssig vægt i kommunernes registerbaserede nettodrifudsudgifter til udlændinge. Fra 2012 udgør dette en nettodrifudsudgift på ca. 310 mio. kroner. Fra og med 2012 tegnes tilsvarende et billede af, at den næststørste registerbaserede udgiftspost er udgifterne på omkring 180 mio. kr. til integrationsprogram og introduktionsforløb mv. Udgifterne til sprogvurdering/sprogstimulering af tosprogede varierer over årene, men er også en væsentlig udgiftspost og udvikler sig fra 80 til 85 mio. kroner i starten af perioden til et niveau på 12 mio. kroner i 2011. Fra 2012 kan udgiften til tosprogede ikke opgøres særskilt, men indgår som en del af de samlede udgifter til sprogvurdering af børn i førskolealderen og sprogstimulering af børn ikke optaget i dagtilbud. Udgifter til boliger til integration af udlændinge mv. er den mindste af de registerbaserede udgiftspost og ligger fra 2010 til 2013 på et niveau omkring 5 til 8 mio. kroner om året.

Kommunerne er ifølge integrationsloven berettiget til et resultattilskud for de udlændinge, der kommer i ordinær beskæftigelse, påbegynder kompetencegivende uddannelse og/eller består prøve i dansk. Tabel 3.1 viser, at der er betydelig variation i det samlede resultattilskud fra år til år, men at det i perioden fra 2010 til 2013 gennemsnitligt ligger på ca. 120 mio. kroner om året. Beregnes kommunernes nettodrifudsudgifter eksklusiv dette resultattilskud er udgifterne naturligvis tilsvarende større.

Det overordnede billede i Tabel 3.1 er, at der fra 2009 til 2013 er en betydelig stigning i kommunernes nettodrifudsudgifter vedrørende udlændinge. Ikke mindst fra 2011 til 2012 og

<sup>11</sup> Funktion 3.22.09 Sprogstimulering for tosprogede børn i førskolealderen nedlægges fra 2012, og fra og med 2012 registreres udgifter til sprogvurdering og sprogstimulering til tosprogede ikke særskilt. I stedet er etableret en udgiftsgruppering på funktion 5.25.10 til registrering af udgifter til henholdsvis sprogvurdering af alle børn (ikke kun tosprogede), og uanset om de er optaget i et dagtilbud eller ikke. Herudover registreres udgifter til sprogstimulering af alle børn, der ikke er optaget i et dagtilbud (ikke kun tosprogede). Udgifterne til sprogstimulering af børn optaget i et dagtilbud registreres ikke særskilt, heller ikke udgifterne til tosprogede, der er optaget i et 30 timers dagtilbud, fordi mindst en af forældrene er uden beskæftigelse. At udgifterne til sprogstimulering for tosprogede børn fra 2012 ikke længere konteres særskilt betyder, at der er et databrud fra 2011 til 2012.

<sup>12</sup> Fra 2012: Kontanthjælp til udlændinge omfattet af integrationsprogrammet.

<sup>13</sup> Se note 11 og 12 vedr. databrud fra 2011 til 2012.

ikke mindst for så vidt angår introduktionsydelse, integrationsprogram og sprogstimulering. Som det fremgår af noterne til Tabel 3.1 skal dette dog ses i lyset af de lovgivnings- og registreringsmæssige ændringer, der er sket i perioden. Som det væsentligste er introduktionsydelsen afskaffet og fra 2012 erstattet af kontanthjælp, ligesom udgifter til sprogstimulering af tosprogede fra 2012 ikke længere registreres særskilt men som en del af de samlede udgifter til sprogvurdering og sprogstimulering af børn i førskolealderen.

I de efterfølgende analyser kombineres de registerbaserede oplysninger med surveybaserede oplysninger om udgifter til særforanstaltninger for udlændinge. Da vi alene har surveybaserede oplysninger for 2010, baseres alle efterfølgende analyser på data for 2010. Det er ikke muligt at sige, hvordan de surveybaserede udgifter har udviklet sig efter 2010, men det forhold, at de registerbaserede udgifter er steget siden 2010 (jf. Tabel 3.1), tilsliger, at analysen potentielt kunne give andre resultater, hvis det var muligt at opdatere analysen til 2012 eller 2013. I de videre analyser er det med andre ord væsentligt at erindre, at analyseåret er 2010 og den gennemsnitlige udgift til udlændinge i analyserne er betinget af de regler og forhold, som var gældende på dette tidspunkt.

### 3.2 Registerbaserede og indberettede udgifter på udlændingeområdet for 51 kommuner i 2010

51 kommuner indberettede oplysninger om udgifter til en række særforanstaltninger for udlændinge i KORAs surveybaserede undersøgelse af kommunernes ikke-registerbaserede udgifter. Kommuner med mere end 60.000 indbyggere er overrepræsenteret blandt besvarelserne. Endvidere er kommuner med mange indvandrere og efterkommere overrepræsenteret. Det kan derfor formodes, at de beregnede nettodriftsudgifter pr. indvandrer/efterkommer i det følgende er højere end gennemsnittet for alle kommuner, og de beregnede koefficienter i regressionerne kan også afvige fra, hvad der ville være fundet, hvis alle kommuner havde indgået i analysen. Vi forventer imidlertid ikke, at skævheden i deltagelsen har betydning for den generelle tendens i de sammenhænge, der er fundet i regressionsanalyserne, da hovedparten af kommunernes udgifter på udlændingeområdet følger af lovgivningen.

I dette afsnit kombineres oplysninger fra surveyen med de i afsnit 2.1 nævnte registerbaserede oplysninger for disse 51 kommuner. Analysen vedrører regnskabsåret 2010, da KORAs surveybaserede dataindsamling alene dækker dette ene regnskabsår. Dette indebærer naturligvis også, at der ikke i analysen er taget højde for de i afsnit 3.1 beskrevne stigninger i kommunernes registerbaserede udgifter på udlændingeområdet, der som følge af ændret lovgivning finder sted fra 2012. Da der ikke foreligger surveybaserede oplysninger efter 2010 er det ikke muligt at tegne et billede af, hvordan stigningen i de registerbaserede udgifter har påvirket det samlede udgiftsniveau eller fordelingen mellem kommunerne.

I Tabel 3.2 er såvel de surveybaserede nettodriftsudgifter som de registerbaserede nettodriftsudgifter opdelt på udgifter, der primært retter sig mod 0-5 årige, mod 6-16 årige og mod voksne. Det fremgår, at de samlede nettodriftsudgifter til udlændinge i de 51 kommuner i 2010 var 913 mio. kroner. Udgifter rettet mod de 6-16 årige udgør 58 procent af udgifterne (532 mio. kroner), mens udgifter til 0-5 årige tegner sig for 12 procent af udgifterne og udgifter til voksne 30 procent.

Af de samlede udgifter på 913 mio. kroner i de 51 kommuner er 20 procent dækket af registerbaserede registreringer, mens 80 procent af udgifterne – 737 mio. kroner – stammer fra den surveybaserede indberetning til KORA. Vurderet på data for disse kommuner vil en

analyse af kommunernes udgifter til udlændinge baseret alene på registerbaserede oplysninger give et fortegnet og meget lidt dækkende billede af udlændingseudgifterne, da kun 20 procent af udgifterne vil være omfattet. Selv med den firedobling af kommunernes registerbaserede udgifter, der sker fra 2011 til 2012 (jf. Tabel 3.1), vil de registerbaserede udgifter tegne sig for under halvdelen af de samlede nettodriftsudgifter til udlændinge.

**Tabel 3.2** Nettodriftsudgifter vedr. udlændinge i 2010 for 51 kommuner, der har indberettet oplysninger til KORA (1000 kr.). Registerdata og spørgeskemaundersøgelse

	0-5 årige	6-16 årige	Voksne	I alt
0.25.11 Boliger, grp. 001-003, 092-093 (Boliger til integration af udlændinge og til midlertidig boligplacering af flygtninge samt udgifter ved lejetab og garanti ved fraflytning af flygtninge)			2.187	2.187
3.22.09 Sprogstimulering for tosprogede børn i førskolealderen	50.014			50.014
5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb mv., ekskl. resultattilskud			58.353	58.353
5.46.61 Introduktionsydelse			66.209	66.209
Indberettet til KORA	55.752	532.005	148.894	736.651
<b>Nettodriftsudgifter i alt</b>	<b>105.766</b>	<b>532.005</b>	<b>275.643</b>	<b>913.414</b>
Resultattilskud vedr. integrationsprogram			-72.611	

Ikke mindst den store andel af udgifterne, hvor målgruppen er 6-16 årige udlændinge, unddrager sig en registerbaseret analyse. Dette drejer sig ikke mindst om udgifter til modtageklasser/-hold samt udgifter til undervisning i dansk om andetsprog eller særlig støtte til tosprogede elever. For 0-5 årige og for voksne er rundt regnet halvdelen af udgifterne dækket af registerdata, mens den anden halvdel alene er dækket af den surveybaserede indberetning.

Nederst i Tabel 3.2 fremgår, at resultattilskuddet vedrørende udlændinge under integrationsprogrammet for de 51 kommuner udgjorde 72,6 mio. i 2010. I de videre analyser, hvor formålet er at afdække, hvilke faktorer der kan påvirke udgiftspresset på de enkelte opgaveområder, rettes fokus mod nettodriftsudgifterne *eksklusiv* resultattilskud. Da hensigten er at undersøge, hvordan forskelle i kommunernes grundvilkår kan påvirke udgifterne til særforanstaltninger til udlændinge, er det ikke hensigtsmæssigt at inkludere indtægter fra resultattilskud, da resultattilskuddet ikke kan forventes at afspejle kommunens grundvilkår men tværtimod er en direkte monetær afspejling af kommunens opnåede resultater.

### 3.3 Deskriptiv statistik for udgifter på tre overordnede opgaveområder 2010

Tabel 3.3 viser, at udgifterne til særforanstaltninger for udlændinge varierer betragteligt mellem kommunerne.

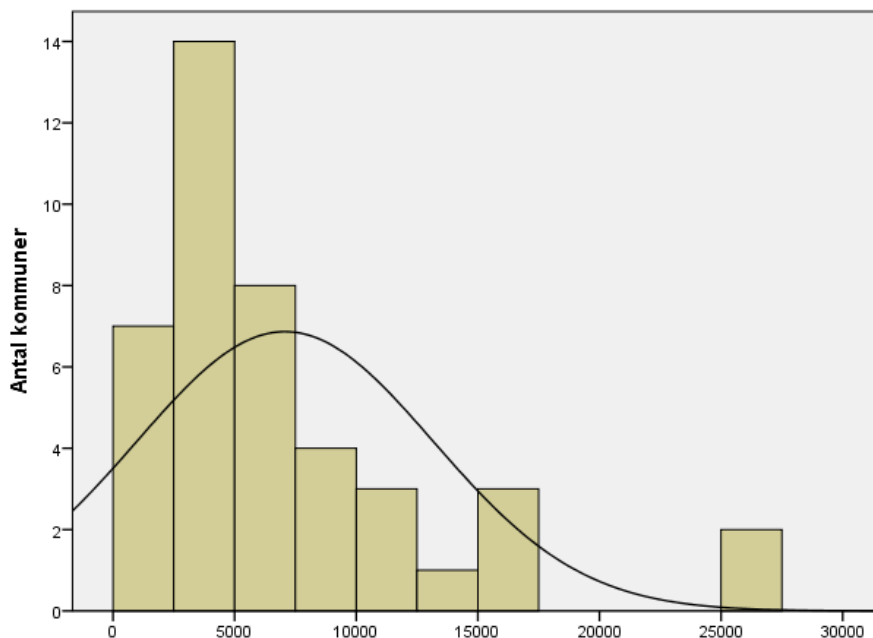
De gennemsnitlige udgifter pr. 0-5 årig er 7.000 kroner, men varierer fra 25 kroner pr. 0-5 årig til 27.000 kroner pr. 0-5 årig. Tilsvarende er den gennemsnitlige udgift pr. 6-16 årig 12.500 kroner, men varierer fra 95 kroner til 38.000 kroner pr. 6-16 årig. For begge aldersgrupper er der således tale om, at den kommune, der har de højeste udgifter pr. barn i målgruppen, har en udgift, der er over 400 gange større end i kommunen med den laveste udgift.

**Tabel 3.3** Nettodrifudsudgift pr. indvandrer/efterkommer fra ikke-vestlige lande 2010. Deskriptiv statistik

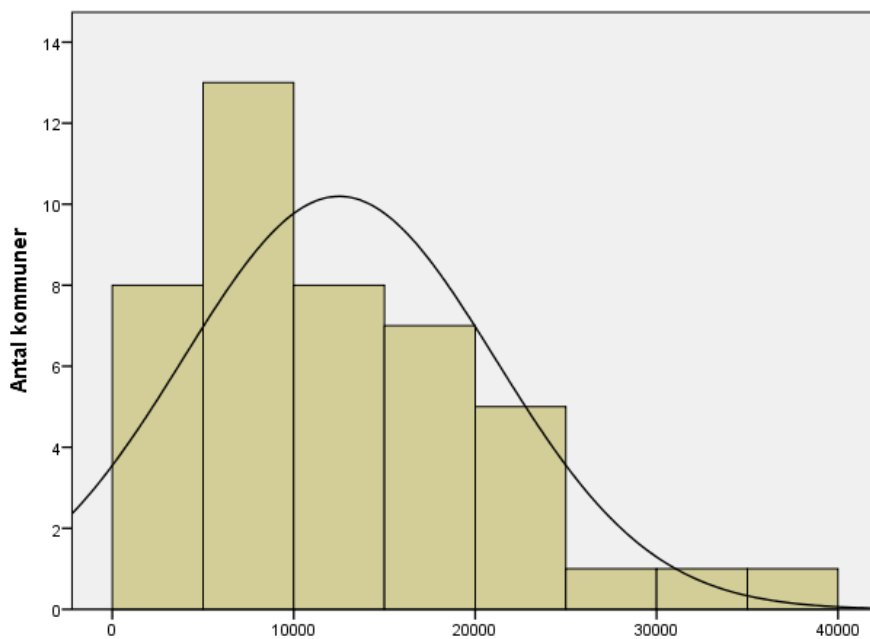
	N	Min.	Max.	Gns.	Std. Afv
NDU til 0-5 årige pr. 0-5 årig	42	25	26.976	7.070	6.099,3
NDU til 6-16 årige pr. 6-16 årig	44	95	38.390	12.502	8.608,8
NDU til voksne pr. indvandrer/efterkommer i alt	51	-1.611	11.329	1.657	2.338,5

Figur 3.1 til Figur 3.3 underbygger billedet af betydelige mellemkommunale variationer og illustrerer endvidere, at der på alle tre opgaveområder er tale om højreskæve fordelinger. Det vil sige, at der på alle områder er en række kommuner med udgifter betydeligt over gennemsnittet, mens de fleste kommuner har udgifter omkring eller lidt under gennemsnittet, og få har udgifter langt under gennemsnittet.

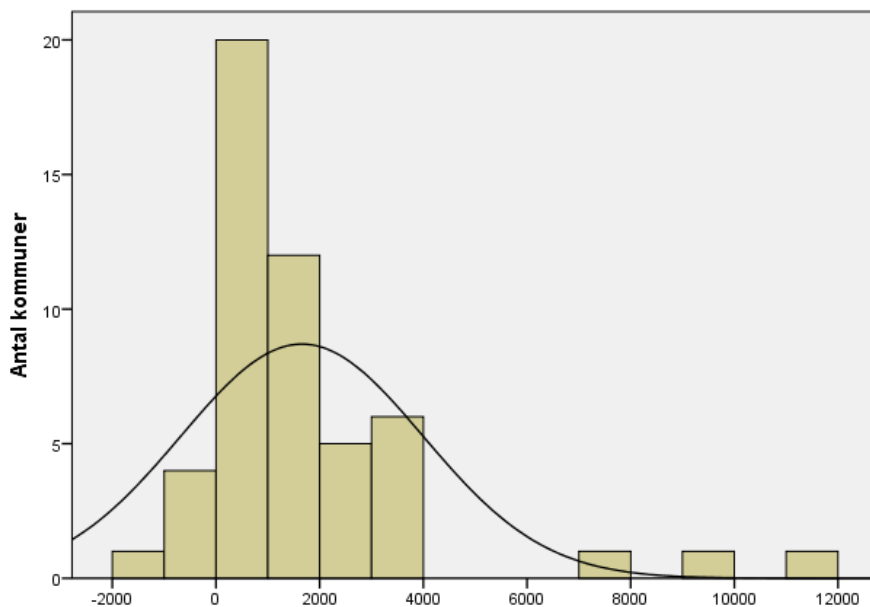
**Figur 3.1** Nettodrifudsudgifter til 0-5 årige pr. 0-5 årig indvandrer/efterkommer fra ikke-vestlige lande 2010



**Figur 3.2** Nettodriftsudgifter til 6-16 årige pr. 6-16 årig indvandrer/efterkommer fra ikke-vestlige lande 2010



**Figur 3.3** Nettodriftsudgifter til voksne pr. indvandrer/efterkommer fra ikke-vestlige lande 2010



Særligt for udgifter til 0-5 årige og for udgifter til voksne er der tale om, at to til tre kommuner har et meget højere udgiftsniveau end de øvrige kommuner.

I næste kapitel undersøges, i hvilken udstrækning variationerne i kommunernes udgiftsniveau kan forklares ved forskelle i udlændingepopulationens socioøkonomiske sammensætning.

## 4 Pejlingsregressioner af udgiftsfaktorer

Med det sigte at identificere socioøkonomiske faktorer, der statistisk kan bidrage til at forklare forskelle i kommunernes udgifter rettet mod henholdsvis 0-5 årige, 6-16 årige og voksne udlændinge er der gennemført en række pejlingsregressioner. Pejlingsregressionerne er gennemført på basis af tilgængelige data om udlændingenes karakteristika. Dette indebærer fx, at oplysninger om udlændingenes opholdsgrundlag ikke indgår, da det ikke inden for projektets tidsmæssige rammer har været muligt at tilvejebringe oplysninger om opholdsgrundlag.

I analyserne er som mulige forklaringsfaktorer inddraget oplysninger om, hvordan indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande i de enkelte kommuner fordeler sig på:

- Køn
- Aldersgrupper (0-17, 18-24, 24-44, 45-64, 65+ år)
- Familiestatus (med el. uden partner)
- Oprindelsesland (europæisk ikke-vestligt land, land i Afrika, land i Syd-/Mellemerika, land i vestlige Asien, land i østlige Asien/Oceanien, Statsløs/uoplyst)<sup>14</sup>
- Varighed i landet siden opholdstilladelse (<3 år, 3-5 år, 5-10 år, >10 år)
- Uddannelse (Grundskole, Almengymnasial uddannelse, Erhvervsgymnasial uddannelse, Erhvervsfagligt praktik- og hovedforløb, Kort videregående uddannelse, Mellemlang videregående uddannelse, Lang videregående uddannelse, Uoplyst)<sup>15</sup>
- Den lokale arbejdsløshedsprocent.

Udover sigtet med at identificere socioøkonomiske faktorer, der statistisk kan bidrage til at forklare forskelle i kommunernes udgifter, tjener pejlingsregressionerne også det formål efterfølgende at kunne udvælge kommuner med relativt høje og relativt lave udgifter til den efterfølgende kvalitative undersøgelse. Regressionsmodellerne efter den indledende modelsøgning er præsenteret nedenfor for de tre delanalyser sammen med et plot af de faktiske og de model-prædikterede udgifter for kommunerne i de enkelte analyser.

### 0-5-årige

Tabel 4.1 viser resultatet af pejlingsregressionen for udgifter til særforanstaltninger for 0-5 årige udlændinge. Først og fremmest er det her værd at hæfte sig ved den lave forklaringsgrad ( $R^2$ ), idet kun 7 procent af variationen i kommunernes udgifter forklares ved modellen. Med de tilgængelige statistiske data er det med andre ord kun i begrænset omfang muligt at forklare de variationer, der er i kommunernes regnskabsførte udgifter til sprogstimulering af tosprogede og fx tosprogs konsulenter.

Kun for to af de testede forklaringsfaktorer findes en statistisk signifikant sammenhæng med udgifterne til 0-5 årige udlændinge. Disse to faktorer indgår begge i modellen med negativt fortegn. For det første er udgifterne pr. 0-5 årig *lavere*, jo større andel af udlændinge i en kommune, der har en opholdstid på mere end 10 år. Dette kan tolkes som udtryk for, at en længere opholdstid fører til, at en større andel af børnene er helt eller delvist

<sup>14</sup> I analyserne af udgifter til 0-5 årige og 6-16 årige er anvendt oprindelsesland for henholdsvis de 0-5 årige og 6-16 årige.

<sup>15</sup> Indvandrere kommet til Danmark før 1999 er blevet spurgt om deres medbragte uddannelse via et spørgeskema. For de indvandrere, der ikke har svaret spørgeskemaet, er uddannelse blevet imputeret. Det er ikke tilfældigt, hvem der har svaret på spørgeskemaet, idet det i høj grad er dem med en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet og højt uddannede. Imputationen vil derfor formentlig overvurdere uddannelsesniveaet.

opvokset i Danmark og som følge heraf har mindre behov for sprogstimulering/-vurdering end børn, hvis forældre har haft kortere opholdstid i Danmark. For det andet er udgifterne pr. 0-5 årig *lavere*, jo større andel af de 0-5 årige udlændinge, der har oprindelsesland i Østasien eller Oceanien. En mulig forklaring på dette er, at børn med oprindelse i Østasien/Oceanien i højere grad end børn fra andre ikke-vestlige lande lærer dansk i hjemmet, og som følge heraf ikke er omfattet af dagtilbudslovens definition af "tosprogede".

**Tabel 4.1** Regressionsanalyse af nettodriftsudgift til 0-5 årige pr. 0-5 årig fra et ikke-vestligt land 2010.

	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	Sig.
	B	Std. Error	Beta	
Konstant	18.875,859	6.160,302		,004
Andel 0-5 årige fra Østasien/Oceanien	-158,594	76,568	-,334	,045
Andel indvandrere og efterkommere med opholdstid over ti år	-168,296	103,116	-,263	,111

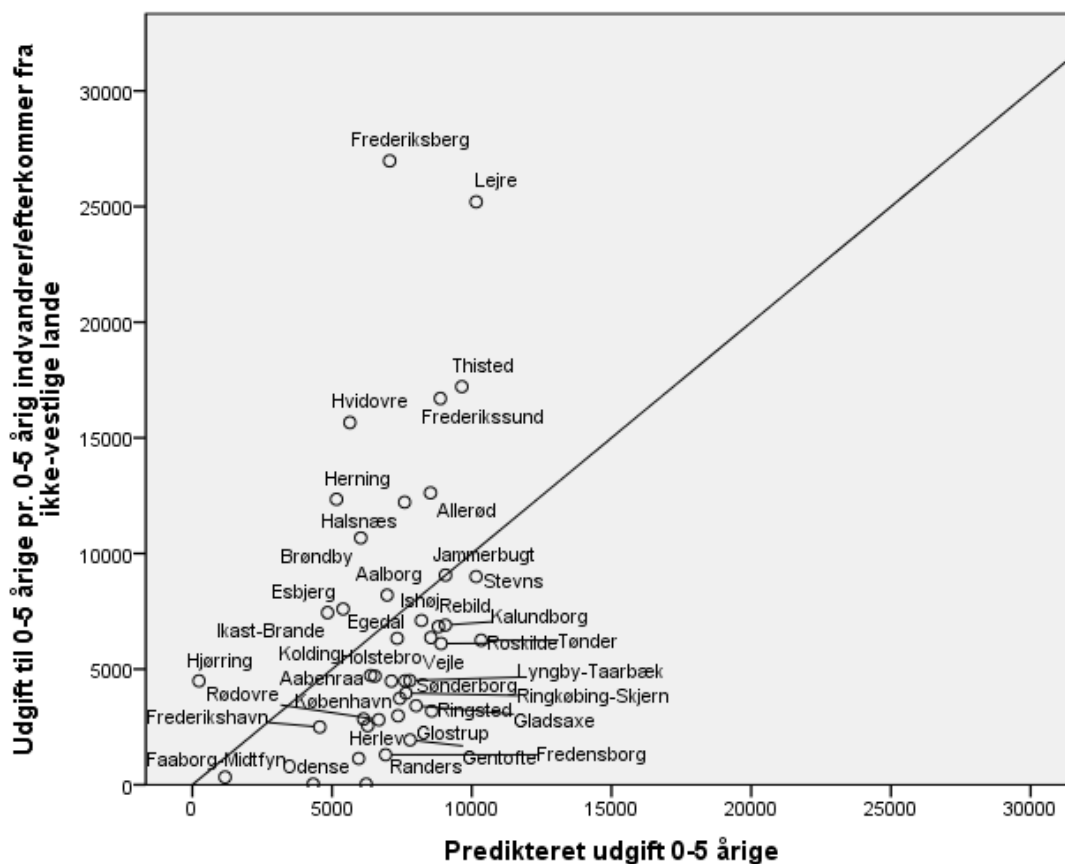
N= 42. Adjusted R<sup>2</sup> = 0,072. VIF (Variance Inflation Factor) < 1,2 for alle variable.

På baggrund af de forklarende variable i Tabel 4.1 er for hver kommune estimeret en forventet udgift til særforanstaltninger pr. 0-5 årig fra et ikke-vestligt land, dvs. den udgift den enkelte kommune vil forventes at have givet andelen af kommunens udlændinge, der har en opholdstid over ti år, og givet andelen af de 0-5 årige fra et ikke vestligt land, der har oprindelse i Østasien/Oceanien.

I Figur 4.1 er de model-prædikterede udgifter pr. 0-5 årig for de enkelte kommuner sammenholdt med de faktiske udgifter pr. 0-5 årig. Kommunerne i figurens øverste venstre hjørne er karakteriseret ved, at de faktiske udgifter overstiger de modelforudsagte udgifter. Det gør sig for disse kommuner gældende, at udgiftsniveauet må afspejle andre udgiftspåvirkende faktorer end dette projekts testfaktorer og/eller særlige lokale forhold og prioriteringer. Disse faktorer søges indkredset i projektets kvalitative del (jf. kapitel 5).



Figur 4.1 Scatterplot vedrørende udgifter til 0-5 årige udlændinge



Tabel 4.2 viser resultatet af pejlingsregressionen for udgifter til særforanstaltninger for 6-16 årige udlændinge. Forklaringsgraden ( $R^2$ ) er noget højere, end det var tilfældet for udgifterne til 0-5 årige, idet 28 procent af variationen i kommunernes udgifter til 6-16 årige forklares ved modellen. Omvendt er der naturligvis fortsat 72 procent af variationen, der ikke forklares, og som må tilskrives ikke-testede socioøkonomiske faktorer og/eller særlige lokale forhold.

Tre af de testede forklaringsfaktorer har statistisk signifikant sammenhæng med udgifterne til 6-16 årige udlændinge. Disse tre faktorer indgår alle i modellen med negativt fortegn. For det første er udgifterne pr. 6-16 årig *lavere*, jo større andel af indvandrere og efterkommerne i en kommune, der har en opholdstid på mere end ti år. Dette kan tolkes som udtryk for, at en længere opholdstid fører til, at en større andel af børnene er helt eller delvist opvokset i Danmark og som følge heraf ikke kommer i modtageklasse og har mindre behov for særlig støtte til tosprogede elever end børn, hvis forældre har haft kortere opholdstid i Danmark. For det andet er udgifterne pr. 6-16 årig *lavere*, jo større andel af de 6-16 årige udlændinge, der har oprindelsesland i det ikke-vestlige Europa. Dette omfatter fx børn og unge med oprindelse i Bosnien-Hercegovina, øvrige eks-Jugoslavien eller Ukraine. En mulig forklaring på dette er, at børn med oprindelse i det ikke-vestlige Europa har haft andre vilkår ved ankomsten til Danmark, og/eller i højere grad end børn fra andre ikke-vestlige lande lærer dansk før skolestart og som følge heraf i mindre grad har behov for en særlig sproglig indsats i folkeskolen. Endelig er udgifterne pr. 6-16 årig for det tredje *lavere*, jo større andel af indvandrere og efterkommerne i en kommune, der er kvinder. En mulig forklaring på dette kan være, at kvindelige udlændinge oftere end mandlige bliver sammenført med en dansk ægtefælle og dermed alt andet lige oftere lever i hjem, hvor der tales dansk og børnene følgelig har mindre behov for særlig sproglig indsats i folkeskolen.

**Tabel 4.2** Regressionsanalyse af nettodriftsudgift til 6-16 årige pr. 6-16 årig fra et ikke-vestligt land 2010.

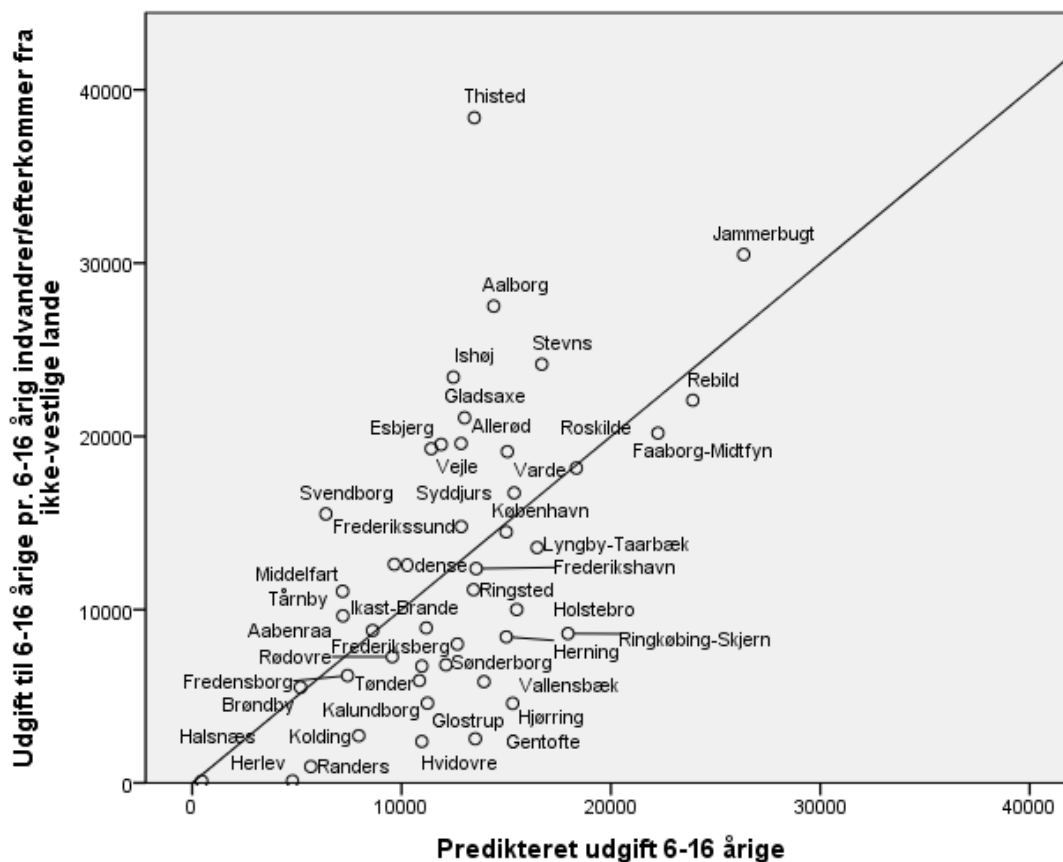
	Unstandardized Coefficients		Standardized Coefficients	Sig.
	B	Std. Error	Beta	
Konstant	94.337,099	29.072,704		,002
Andel indvandrere og efterkommere med opholdstid over ti år	-566,397	133,081	-,617	,000
Andel kvinder	-944,618	483,463	-,282	,058
Andel 6-16 årige fra ikke-vestlige Europa	-174,322	95,004	-,239	,074

N= 44. Adjusted R<sup>2</sup> = 0,282. VIF (Variance Inflation Factor) < 1,3 for alle variable.

På baggrund af de forklarende variable i Tabel 4.2 er for hver kommune estimeret en forventet udgift til særforanstaltninger pr. 6-16 årig fra et ikke-vestligt land, dvs. den udgift den enkelte kommune vil forventes at have givet kommunes værdi på de tre forklarende variable i modellen.

I Figur 4.2 er de model-prædikterede udgifter pr. 6-16 årig fra et ikke-vestligt land for de enkelte kommuner sammenholdt med de faktiske udgifter pr. 6-16 årig fra et ikke-vestligt land. Kommunerne i figurens øverste venstre hjørne er karakteriseret ved, at de faktiske udgifter overstiger de modelforudsagte udgifter. Det gør sig for disse kommuner gældende, at udgiftsniveauet må afspejle andre udgiftspåvirkende faktorer end dette projekts testfaktorer og/eller særlige lokale forhold og prioriteringer. Disse faktorer søges indkredset i projektets kvalitative del (jf. kapitel 5).

Figur 4.2 Scatterplot vedrørende udgifter til 6-16 årige udlændinge



Tabel 4.3 viser resultatet af pejlingsregressionen for udgifter til særforanstaltninger for voksne indvandrere og efterkommere. Modellen forklarer samlet set 33 procent af variationen i kommunernes udgifter til voksne indvandrere og efterkommere. Udover de registerbaserede oplysninger om udgifter til integrationsprogram, introduktionsforløb og introduktionsydelse omfatter dette også en bred vifte af udgifter til tolkebistand og til særforanstaltninger til fx etniske konsulenter, særlige beskæftigelsesindsatser i udvalgte boligområder, udvidede kurser i arbejds- og samfundsforståelse, integrationsråd og informationsmateriale på fremmedsprog.

Fire af de testede forklaringsfaktorer har statistisk signifikant sammenhæng med udgifterne til voksne udlændinge. To af disse faktorer indgår i modellen med positivt fortegn, de to andre med negativt fortegn. For det første er udgifterne pr. indvandrer/efterkommer fra ikke-vestlige lande *højere*, jo større andel af indvandrerne og efterkommerne i en kommune, der har en opholdstid på under tre år. Dette kan tolkes som udtryk for, at udgifter til integrationsprogram, introduktionsforløb og introduktionsydelse retter sig mod de første tre år af en udlændings opholdstid i Danmark, og de samlede udgifter til særforanstaltninger i forlængelse heraf er størst i de tre første år efter, at opholdstilladelsen er givet. For det andet er udgifterne pr. indvandrer/efterkommer *højere*, jo større andel af udlændingene, der er statsløse eller har ukendt oprindelsesland. Vi har ikke umiddelbart noget bud på, hvorfor andel statsløse/uoplyst oprindelsesland viser sammenhæng med niveauet for udgiften til særforanstaltninger. For det tredje er udgifterne pr. indvandrer/efterkommer *lavere*, jo større andel af indvandrerne og efterkommerne i en kommune, der har en lang videregående uddannelse. Dette kan tolkes som udtryk for, at udlændinge med videregående uddannelse har større sandsynlighed for at komme (hurtigere) i arbejde (Husted og Heine-

sen 2009a) og gennemfører danskundervisningen hurtigere. For det fjerde er udgifterne pr. indvandrere/efterkommer *lavere*, jo større andel de 18-24 årige udgør af udlændingene. I lighed med lang videregående uddannelse kan dette tolkes som udtryk for, at unge indvandrere og efterkommere har større chance for hurtigt at finde beskæftigelse (Husted og Heinesen 2009a) eller kommer i uddannelse og dermed i mindre udstrækning trækker på introduktionsydelse/kontanthjælp samt på de kommunale integrations- og beskæftigelsesindsatser end udlændinge over 24 år. En stor andel 18-24-årige kan også være udtryk for en stor andel udenlandske studerende, som nok har ret til danskuddannelse, men ikke er berettiget til introduktionsydelse/kontanthjælp eller et integrationsprogram.

**Tabel 4.3** Regressionsanalyse af nettodriftsudgift til voksne pr. indvandrere/efterkommer 2010.

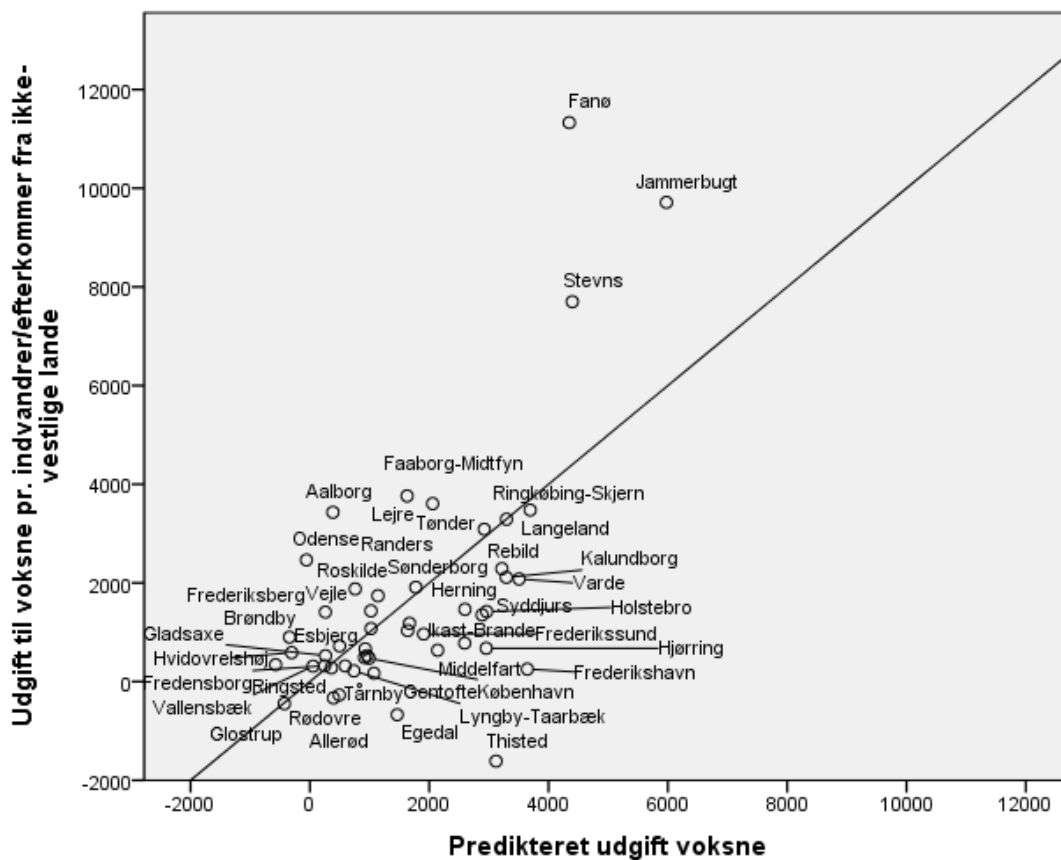
	Unstandardized Coefficients		Standardized	Sig.
	B	Std. Error	Coefficients	
Konstant	3.766,334	1.906,913		,055
Andel indvandrere og efterkommere med opholdstid under tre år	148,996	38,410	,538	,000
Andel statsløse/uoplyst	2.154,540	900,238	,289	,021
Andel med lang videregående uddannelse	-316,395	138,221	-,273	,027
Andel 18-24 årige	-329,283	158,975	-,284	,044

N= 49. Adjusted R<sup>2</sup> = 0,333. VIF (Variance Inflation Factor) < 1,4 for alle variable.

På baggrund af de forklarende variable i Tabel 4.3 er for hver kommune estimeret en forventet udgift til særforanstaltninger pr. indvandrere/efterkommer fra ikke-vestlige lande, dvs. den udgift den enkelte kommune vil forventes at have givet kommunens værdi på de fire forklarende variable i modellen.

I Figur 4.3 er de model-prædikterede udgifter pr. indvandrere/efterkommer for de enkelte kommuner sammenholdt med de faktiske udgifter pr. indvandrere/efterkommer. Kommunerne i figurens øverste venstre hjørne er karakteriseret ved, at de faktiske udgifter overstiger de modelforudsagte udgifter. Det gør sig for disse kommuner gældende, at udgiftsniveauet må afspejle andre udgiftspåvirkende faktorer end dette projekts testfaktorer og/eller særlige lokale forhold og prioriteringer. Disse faktorer søges indkredset i projektets kvalitative del (jf. kapitel 5).

Figur 4.3 Scatterplot vedrørende udgifter til voksne udlændinge



## 5 Caseanalyser af kommunernes udgiftsbehov på udlændingeområdet

På grundlag af de statistiske analyser har vi identificeret kommuner, hvis udgift pr. udlænding på de enkelte opgaveområder afviger betydeligt fra det forventede niveau ud fra analyserne. Vi har på det grundlag udvalgt syv, hvis gennemsnitlige udgiftsniveau pr. udlænding på mindst to opgaveområder ligger betydeligt over det forventede, samt to kommuner, hvis udgiftsniveau ligger på eller under det beregnede. Kommunerne, som ligger under det forventede udgiftsniveau, blev udvalgt, idet vi antog, at andre forhold her kunne have gjort sig gældende med hensyn til etablering af særforanstaltninger til udlændinge. Vi kontaktede disse kommuner med henblik på at aftale et telefoninterview med relevante fagfolk.

De største udgiftsposter for kommunerne vedrører udgifter til foranstaltninger over for og sprogstimulering af tosprogede i dagtilbud, ekstra dansk til tosprogede i folkeskolen og udgifter til danskundervisning og integrationsprogram/introduktionsforløb for voksne. Interviewene har derfor været koncentreret om disse foranstaltninger. Interviewene har berørt sammensætningen af og karakteristika ved gruppen af indvandrere og efterkommere i kommunen i forhold til disse foranstaltninger, hvilke særlige udfordringer kommunen står over for i forhold til gruppen, og om der er en særlig struktur eller vilkår i kommunen, der gør det særligt udgiftskrævende at håndtere udfordringerne. Inddragelse af kommuner med udgifter under gennemsnittet har skullet bruges til at kontrastere kommuner med udgifter over gennemsnittet.

I nedenstående skema er vist, hvilke kommuner der er udvalgt, og på hvilke områder de i 2010 havde udgifter pr. udlænding ud over det, som kunne forventes ud fra den statistiske analyse.

Kommune	Generelt/voksne	0-5-årige	6-16-årige
Thisted		X	X
Jammerbugt	X		X
Aalborg	X		X
Stevns	X		X
Brøndby	X	X	
Lejre	X	X	
Frederiksberg	X	X	

De to udvalgte kommuner med udgifter pr. udlænding under det forventede (Kalundborg og Holstebro) ligger under på alle tre områder. I det efterfølgende er kommuner, som ligger over det forventede markeret med (+), og de to kommuner, som ligger under det forventede, er markeret med (-).

Det lykkedes imidlertid ikke inden for projektperioden at gennemføre interview om alle de udvalgte områder i de udvalgte kommuner. I kommuner med udgifter over det forventede er der gennemført interview i fem kommuner vedrørende særforanstaltninger for voksne/integrationsprogram og danskundervisning, tre vedrørende 0-5-årige og to vedrørende 6-16-årige. Der er endvidere i de to kommuner, som har udgifter under det forventede, gennemført interview om alle tre områder. Det skal bemærkes, at der i disse to kommuner kan være en vis underrapportering i surveyen af udgifter til særforanstaltninger.

Udsagnene fra interviewene i de udvalgte kommuner kan ikke tages som forklaring på forskellen mellem den faktiske og den beregnede udgift i den enkelte kommune. Udsagnene kan derimod på et mere generelt niveau bidrage til at tegne et billede af, hvad der har betydning for den gennemsnitlige udgift pr. udlænding fra et ikke-vestligt land i de forskellige aldersgrupper.

## 5.1 Særforanstaltninger til 0-5-årige

Kommunernes udgifter til særforanstaltninger til 0-5-årige vedrører især udgifter til sprogstimulering af tosprogede, ekstra normering af tosprogs konsulenter og uddannelse af personale til at håndtere tosprogede. Indsatsen vedrører alle tosprogede uanset sproglig baggrund.

I *Lejre Kommune* (+) sprogvurderes alle tosprogede børn for at bedømme, om der er et behov for at etablere ekstra sprogunderstøttende foranstaltninger. Der skelnes mellem almen sprogstimulering, som udføres af institutionernes personale (personale med særlig uddannelse), og specialiseret sprogstimulering, som udføres af sprogekonsulent.

*Thisted Kommune* (+) har en tosprogs konsulent, der sprogvurderer og giver råd og vejledning til institutionerne. Daginstitutionerne kan trække på tosprogs konsulenten i forhold til alle børn, der ikke har dansk som hovedsprog – også børn fra et flygtningecenter, og som går i daginstitution.

*Frederiksberg Kommune* (+) har en koordinator for tosprogede småbørn i dagtilbud, og som blandt andet har til opgave at være brobygger fra dagtilbud til skole og at vejlede daginstitutionspersonalet i at udføre sprogvurderinger og efterfølgende sprogstimulering. Der er endvidere en tosprogs konsulent på skoleområdet. Der tildeles institutionen timer til at varetage sprogstimuleringen af de børn, som ifølge sprogvurderingen har behov. Det foregår på tværs af modersmål, da der ikke kan dannes grupper for børn med fælles sproglig baggrund. Koordinatoren opsøger børn, som ikke er tilknyttet et dagtilbud for at sikre, at alle bliver sprogvurderet. Kommunen tilbyder tosprogede børn uden for dagtilbud sprogstimulering i form af en plads i et dagtilbud 30 timer om ugen, hvis der på baggrund af en sprogvurdering vurderes at være behov for sprogunderstøttende aktiviteter.

I *Kalundborg Kommune* (-) får alle børn, som nærmer sig tre år et tilbud om at blive sprogvurderet, og to medarbejdere fra Pædagogisk Udviklingscenter står for denne opgave. De overleverer resultatet af sprogvurderingen til forældrene og det kommende dagtilbud, så der kan gives støtte, hvis der er børn, der har brug for en fokuseret indsats, som tilrettelægges af dagtilbudspersonalet, eller en særlig indsats, som foregår i samarbejde med talehørelærerne fra Pædagogisk-Psykologisk Rådgivning (PPR). Der er ganske få forældre, som er kommet til kommunen, og som har valgt ikke at sætte deres barn i dagtilbud. Hvis det vurderes, at der er brug for sprogunderstøttende aktiviteter, får de tilbudt en plads i dagtilbud (friplads).

I *Holstebro Kommune* (-) gennemføres sprogvurdering af alle tosprogede børn, når de er tre år og inden skolestart, når de er fem år. Der er to sprogvejledere, som udfører vurderingen. Resultaterne bliver også brugt ved "overlevering" til fx skole. Ud fra sprogvurderingen placeres børnene i fire niveauer, og på det grundlag taler sprogvejlederne med forældre og pædagoger om, hvad der skal til. Sprogstimuleringen forgår primært i daginstitutionerne med personalet der. Tidligere har sprogvejlederne lavet sproggrupper med børnene, hvor pædagogerne har været med, men nu har sprogvejlederne en konsulentfunktion i forhold til pædagogerne i daginstitution, så de bliver klædt på til at stimulere barnet hele da-

gen. Der har ikke været nogen, som ikke går i daginstitution, men nogle er blevet overtalt til det. Kommunen arbejder med et projekt, der skal styrke en tidlig sproglig indsats for tosprogede børn. Projektet gennemføres med tilskud fra Social-, Børne- og Integrationsministeriet i projektperioden men med kommunal medfinansiering. Den efterfølgende drift skal finansieres af kommunen.

Vi har i interviewene med nøglepersoner i de udvalgte kommuner spurgt til, hvad der karakteriserer sammensætningen af tosprogede børn i kommunen, og hvad der giver særlige udfordringer i dagtilbud.

### **Sammensætning af tosprogede børn i dagtilbud**

Interview i tre kommuner om sammensætningen af tosprogede børn i dagtilbud viser, at kommunerne står over for en bredt sammensat gruppe.

*Lejre Kommune (+)* rapporterer, at der i dagtilbud er tosprogede børn, som kommer fra Østeuropa (fx Polen, Litauen, Rumænien, Ukraine), og børn af flygtninge fx arabisk talende lande og Tjetjenien (Rusland). Kommunen har også børn i dagtilbud fra vesteuropæiske lande. På interviewtidspunktet var der ikke børn af familiesammenførte med danskere.

I *Thisted Kommune (+)* er der to sygehuse, hvor der fx kommer højtuddannede læger fra Østeuropa for at arbejde midlertidigt. Kommunen har endvidere modtaget en del flygtninge fra Mellemøsten og krigsramte lande i Afrika.

*Frederiksberg Kommune (+)* har en mangfoldig sammensætning med mange nationaliteter. Da CBS ligger i kommunen, er der mange derfra, som er i kommunen i kortere eller længere tid, og som har børn i dagtilbud. Kommunen har også en del udenlandske forældre, der er ansat på Frederiksberg Hospital. De kommer bl.a. fra Østeuropa, Rusland og Ukraine.

I *Kalundborg Kommune (-)* skelner man ikke mellem etnisk oprindelse, da sprogvurdering er for alle børn. Der er således ikke noget overblik over, hvilken baggrund tosprogede børn i dagtilbud har. Er man et tosproget barn, altså et barn som er vokset op i en familie, som taler et andet sprog eller flere sprog, giver sprogvurderingen et billede af, hvor barnet er i sin sproglige udvikling. Hvis der er en sproglig bekymring, skal der foretages en vurdering af, hvorvidt det handler om, at man er tosproget, at barnet er sent udviklet eller at der er specifikke sproglige vanskeligheder.

I *Holstebro Kommune (-)* er der en stor gruppe libanesere, som er kommet til kommunen i 1980'erne. Den ene af forældrene er vokset op i Danmark og har gået i skole her, mens den anden ofte kommet hertil fra hjemlandet. Selv om flere er vokset op i Danmark og har gået i skole her, er flere af dem traumatiserede, hvilket giver nogle udfordringer. Kommunen har også en del somaliere, som er kommet senere. Kurdere fra Tyrkiet har været i kommunen i mange år, men de har også hentet ægtefæller fra hjemlandet. Kommunen har endvidere en større gruppe østeuropæere, der er kommet for at arbejde i landbruget. Det er typisk blandt dem, man har spottet børn, som ikke var i børnehaven. Endelig nævnes det, at der i kommunen er kvoteflygtninge fra Congo, Syrien, Nepal og Bhutan. Den største gruppe er fra Nepal, og børnene er kommet mere eller mindre direkte fra flygtningelejre til en dansk daginstitution. Kommunen har på dagtilbudsområdet en pulje på 1 mio. kr. årligt, som bl.a. bruges til at dække ekstra timer i forbindelse med sprogstimulering, coaching af pædagogisk personale og kurser.

### **Særlige udfordringer**

I *Lejre Kommune (+)* er vurderingen, at der er særlige udfordringer og behov hos børn, som kommer mere eller mindre direkte fra et andet land, eller som har opholdt sig i et



asylcenter. Dette spiller en større rolle, end hvor barnet kommer fra. Der er særlige udfordringer blandt børn, som har forældre, som er traumatiserede eller har humanitær opholdstilladelse. De sidstnævnte har typisk også helbredsproblemer. Hvis de bliver erklæret raske, risikerer de at blive hjemsendt, hvilket kan betyde, at de ikke går så højt op i deres barns integration. Det gælder også nogle af dem, der er kommet for at arbejde, og som opfatter det som midlertidigt. Der kan også være behov blandt børn af 2. generationsindvandrere, men de har dog et vist kendskab til dansk, og tilbud om sprogstimulering til disse børn er afhængig af en sprogvurdering.

I *Frederiksberg Kommune (+)* er oplevelsen, at især forældre med begrænset skolegang giver nogle udfordringer i forbindelse med forældresamarbejdet. Det har affødt, at kommunen har udviklet et materiale til forældresamarbejdet. Materialet hedder "Sæt fokus på samarbejdet med tosprogede forældre", og er en mødeguide til daginstitutioner. Der er også børn af forældre, som er i kommunen i kort tid fx på CBS eller Frederiksberg Hospital. Disse børn skal have en god oplevelse i daginstitution, men der er andre udfordringer til dem, der opholder sig permanent i kommunen, fordi dagtilbuddet er forberedelsen til deres skolegang.

Svarpersonen i *Kalundborg Kommune (-)* angiver, at en sproglig forsinkelse hos barnet er forventeligt, hvis familien lige er kommet til Danmark. Det har stor betydning, at barnet indskrives i dagtilbud og dermed møder det danske sprog i samspil med andre børn og pædagogisk personale. Det handler i første omgang om at stimulere og inddrage barnet i hverdagen, og hvis barnet langsomt tilegner sig sproget og er nysgerrig, er der ingen grund til bekymring. Udfordringen handler naturligvis også om, på hvilken måde barnet er tosproget. Er både far og mor tosprogede, og er de tosprogede på hvert sit sprog? Dertil kommer kulturelle elementer, og hvorvidt forældrene taler det nye sprog (dansk) i hjemmet.

I *Holstebro Kommune (-)* angives det, at det ofte er arabiske eller kurdiske børn, hvor der er brug for sprogvejlederne eller støttepædagog. Det skyldes ikke kun deres sproglige udvikling, men kan også være adfærdsmæssige eller følelsesmæssige problemstillinger. Det nævnes, at fx kurdiske drenge, som er født i Danmark har givet sproglige udfordringer. Der er endvidere libanesiske familier, hvor kvinden er blevet familiesammenført og ikke har lært dansk. De lever meget isoleret, og forældrene har vanskeligt ved at støtte børnene, når de kommer i skole. Børn af kvoteflygtninge fra Congo har været meget hurtige til at lære dansk.

## **Opsamling**

### *Udgifter varierer kun delvist med antal tosprogede børn*

I hovedparten af de kommuner, hvor der er gennemført interview, er der ansat tosprogs konsulenter til at gennemføre sprogvurdering af tosprogede børn og/eller til at yde støtte til daginstitutionspersonalet. I nogle tilfælde udfører konsulenterne sprogstimulering i særlige tilfælde. I de fleste tilfælde udføres sprogstimulering af daginstitutionernes pædagoger, som har fået undervisning i sprogstimulering. Fra nogle kommuner rapporteres, at der tildeles ekstra ressourcer til institutionerne i forhold til behovet for sprogstimulering. I de tilfælde, hvor sprogstimulering både omfatter dansksprogede og tosprogede, er der imidlertid ikke særlige udgifter forbundet med sprogstimulering af tosprogede. Der kan dog være en udgift forbundet med personalets deltagelse i undervisning i sprogstimulering af tosprogede. Denne udgift vil dog kun i begrænset omfang variere med antallet af tosprogede. I de interviewede kommuner er det typisk, at der er én eller to tosprogs konsulenter. Antallet vil afhænge af antal tosprogede i en kommune, men der vil ikke være en tæt sammenhæng mellem udgiften til tosprogs konsulenter og antal tosprogede.

Kalundborg Kommune skiller sig ud fra de øvrige kommuner ved, at alle børn sprogvurderes omkring treårsalderen, mens Holstebro Kommune sprogvurderer alle tosprogede børn, når de er tre år og inden skolestart, når de er fem år. Sprogvurdering kan dog i ingen tilfælde anses for en særforanstaltning for udlændinge.

#### *Tilbud til tosprogede fra både vestlige og ikke-vestlige lande*

I alle kommuner, hvor der er gennemført interview, vedrører kommunernes særforanstaltninger i forhold til tosprogede børn fra både lande, der er defineret som vestlige, og lande, der er defineret som ikke-vestlige.

#### *Udfordringer ikke entydigt knyttet til specifikke grupper*

Der synes at være de største udfordringer i forhold til børn, som kommer direkte fra et andet land eller fra et asylcenter. Endvidere kan der være særlige udfordringer knyttet til børn af flygtninge med psykiske eller somatiske helbredsproblemer, eller som har forældre med begrænset uddannelse. Der nævnes dog i Holstebro Kommune eksempler på, at der også kan være sproglige udfordringer i forhold til tosprogede børn, som er født i Danmark. Omvendt nævnes et eksempel med congolesiske børn, der er kommet som kvoteflygtninge, og som har været hurtige til at lære det danske sprog.

## 5.2 Særforanstaltninger til 6-16-årige

Særforanstaltninger til 6-16-årige udlændinge vedrører hovedsageligt undervisning i modtageklasser af elever, som ikke vil kunne klare sig i en almindelig skoleklasse, og undervisning i dansk som andetsprog samt anden støtte til tosprogede i almindelige skoleklasser. Tilbuddet om modtageklasse eller supplerende undervisning eller støtte i almindelig klasse gælder alle tosprogede elever.

*Aalborg Kommune (+)* har fastlagt indsatserne på tosprogsområdet på baggrund af en tokulturel model. Hovedprincipperne i den tokulturelle model er, at børnene så vidt muligt integreres i sproghomogene grupper. Indsatsen bliver tilrettelagt sådan, at den tager udgangspunkt i børnenes samlede sproglige og kulturelle kompetencer og hensyn til særlige behov. Undervisningen, forældresamarbejdet og den pædagogiske indsats varetages af danske og tosprogede lærere/pædagoger i fællesskab. Hvis der er mindst 15 tosprogede elever, indsætter man en tokulturel medarbejder som også taler elevernes modersmål, i SFO om eftermiddagen. De, som sprogligt kan klare sig, kommer i en almindelig børnehaveklasse eller 1. klasse, mens de, som ikke har stor dansk sproglig kompetence, kommer i en modtageklasse.

*Thisted Kommune (+)* har samlet modtageklasser/sprogklasser på skoler i Thisted by, hvor tosprogede er koncentreret. Modtageklasser med indskoling og mellemtrin er samlet på én skole og overbygning på en anden skole. I 2009 og 2010 havde kommunen så mange i modtageklasserne, at der måtte laves modtageklasser på tre skoler. Man måtte adskille indskoling og mellemtrin på to skoler. Elever, som ikke kan begå sig i en almindelig klasse, starter i en modtageklasse, og har en skoledag som i en almindelig klasse. De undervises i fuldt timetal svarende til en klasse på deres alderstrin. Når de vurderes til at være klar til en normalklasse, så bliver de udsluset til en normalklasse. Der gives i normalklassen nogle ekstra lektioner enten til at støtte den enkelte elev eller klassen. Tosprogede elever fordeles på de tre skoler i Thisted by, så andelen af tosprogede ikke bliver for stor på én skole.

*Kalundborg Kommune (-)* opgør hvert år hvor mange børn med behov for dansk som andetsprog, der går på de enkelte skoler, og så fordeles ekstra ressourcer i forhold hertil.

Børn med behov for dansk som andetsprog er koncentreret i én skole i Kalundborg, mens der er skoler, hvor der kun er en elev eller to. Når der kun er få tosprogede elever, indgår ressourcerne i specialundervisningscentrene, som tilrettelægger undervisningen efter, hvor gamle børnene er, og hvilke slags børn det er osv. Den skole, som tosprogede er koncentreret på, har ekstra tid til dansklærerne, holddelingstimer, ekstra lærere til fx musik, ekstra lektielæsningstimer, ekstra tid til specialundervisning, ekstra tid til forældresamarbejde og ekstra tid til uddannelse af de lærere, som har med tosprogede at gøre. Der gives endvidere ekstra ressourcer til elever, som ud over sproglige vanskeligheder har nogle kulturelle tilpasningsvanskeligheder eller generelle indlæringsvanskeligheder. Kommunen har kun modtageklasser til 13-18-årige. Yngre børn kommer i en almindelig klasse, og den enkelte skole tilrettelægger særlige tiltag afhængig af behov.

*Holstebro Kommune* (-) har i 2013 fem modtageklasser: elever på 6-7/8 år, elever på 8-10 år, elever på 10-12/13 år og elever omkring 14 år. Disse klasser er placeret på samme skole. Endvidere har kommunen i ungdomsskolen en modtageklasse for sent ankomne fra 14 år og opefter. Når tosprogede elever i modtageklasserne har opnået en vis sproglig udvikling på dansk, gennemføres en test af deres færdigheder, og der udføres løbende ordforrådtest. Undervisningen tilpasses på baggrund af disse test, som både er en hjælp til lærerne og til eleverne. Færdighedstesten udføres også, når det vurderes, at eleven er ved at være klar til en almindelig klasse. På alle skoler er der sprogcentre, hvilket vil sige, at man kan få tildelt nogle timer til særlig undervisning i klassen. Det kan dreje sig om en til tre timer pr. elev og kan bestå i, at en ekstra lærer deltager i undervisningen. Forvaltningen fordeler en pulje til hver skole afhængig af, hvilke elever skolen har, hvilket vil sige elevernes behov for støtte. Skolerne melder ind, hvor mange elever de har med behov for særlig støtte og herudfra vurderes, hvor mange timer skolerne skal have tildelt. Det er herefter skolernes ansvar at tilpasse undervisningen, så eleverne får mest muligt ud af det. Der er ganske få elever, der får den ekstra undervisning efter normal skoletid. De fleste får den i undervisningsdelen.

Nøglepersonerne i de udvalgte kommuner blev spurgt om, hvad der karakteriserer sammensætningen af eleverne i modtageklasser og elever, der modtager undervisning i dansk som andetsprog. Vi har også spurgt, hvad der giver særlige udfordringer i forhold til tosprogede elever.

### **Sammensætning af tosprogede børn i folkeskole**

*Aalborg Kommune* (+) har været såkaldt nul-kommune i mange år, og kommunen får ikke børn med flygtningestatus. Nytilkomne børn er mest familiesammenførte og borgere fra EU-lande i Østeuropa – fx Rumænien og Polen. Familiesammenførte er typisk børn, hvor en dansker gifter sig med én fra Thailand eller Rusland. De har i nogle tilfælde børn med. Disse børn har en helt anden baggrund end flygtninge – de har flere ressourcer, men der er ingen forskel på behovet for danskundervisning. Kommunen har stadigvæk børn af forældre, som er kommet til landet som flygtninge, men børnene er altså født her i landet.

Tilbuddene til tosprogede gælder alle. Børn, som bor med fx en dansk far og en udenlandsk mor, er i princippet ikke tosprogede. Ifølge interviewpersonen er ministeriets definition, at begge forældre skal have et andet modersmål end dansk, for at man kan betegnes som tosproget. I Aalborg Kommune giver man imidlertid også tilbuddene til børn, hvor der fx er en dansk far, hvis barnet lige er kommet til Danmark. Det angives, at da barnet har været udsat for sprogsift, skal det have tilbuddet indtil andetsproget dansk er indlært. I kommunen indskrives man også børn i skole, som opholder sig i landet (efter ½ år), og som har søgt om familiesammenføring. Disse børn, anses af hensyn til overholdelsen af FN-konvention for omfattet af undervisningspligten efter folkeskoleloven.

*Thisted Kommune (+)*. Flygtninge vil typisk skulle i en modtageklasse, som er dyrere end, hvis de indgår i en almindelig klasse. Det er imidlertid interviewpersonens indtryk, at antallet af flygtninge er markant faldende i Thisted Kommune. De har sparet en hel lærerstilling i modtageklasserne fra indeværende til det kommende år på baggrund af et faldende antal flygtninge. I 2009 og 2010 havde kommunen så mange i modtageklasserne, at de måtte lave det på tre skoler. Man måtte adskille indskoling og mellemtrin til at foregå på to skoler. Man har siden samlet dem på to skoler, hvor de sparede 1½ lærerstilling. Har nedskrevet udgifter til lærerløn med 1½ mio. kr. siden 2010.

Kommunen har en del kvinder fra Thailand, som enlige mænd gifter sig med. Kvinderne bliver gift i Danmark, og efter et par år får de i nogle tilfælde lov til at hente deres børn til landet. Kvinderne har næsten altid børn i Thailand. Det kan mærkes på elevtallet for modtageklasserne, når de får tilladelse til familiesammenføring.

Der er et slagteri i Thisted, som har en del polsk og anden østeuropæisk arbejdskraft, som også har børn. Der er endvidere et sygehus i Thisted, hvor der er ansat en del østeuropæiske læger. Sygehuset har en medarbejder ansat til at rekruttere østeuropæiske læger, fordi man har svært ved at rekruttere danske. I Hanstholm havn er der ansat en del islændinge og færinger, men de går som regel ind i den almindelige undervisning. Kommunen har et stort antal elever i modtageklasserne fra Østeuropa, og sygehuset og slagteriet genererer en stor del af eleverne til modtageklasserne. For nogle år siden var mindst 2/3 af eleverne i indskoling og mellemtrin fra Østeuropa.

I *Kalundborg Kommune (-)* er der ikke noget billede af sammensætningen af tosprogede børn, men det angives at være en blanding. Tosprogede elever kan både være født i Danmark og være immigreret hertil. De økonomiske ressourcer til undervisning af tosprogede fordeles imidlertid alene i forhold til antallet af tosprogede på en skole, og der indgår ikke en vurdering af elevernes danskundskaber.

I *Holstebro Kommune (-)* er der 56 forskellige nationaliteter i folkeskolen. I modtageklasserne er der 13 forskellige nationaliteter. De er blandet sammen i undervisningen. Det er børn af flygtninge, familiesammenførte og udenlandsk arbejdskraft. Kommunen har gennem de seneste år fået en del lægebørn. De er typisk fra europæiske lande, og en enkelt er fra Indien. Efter modtageklassen får eleverne tildelt ekstra timer i normalklassen. Det kan imidlertid også være efterkommere, der får tildelt ekstra timer. Ikke så meget i forhold til dansk og matematik, men i højere grad i forhold til fysik, kemi, geografi, biologi, hvor de ikke har begreberne på modersmålet og derfor har vanskeligere ved at lære det på dansk. Børn af fx kvinder, der er blevet familiesammenført med en dansk mand, og som er født i Danmark, får ikke tilbud om tosprogsundervisning, men det gør børn, som kvinden eventuelt har med.

### **Særlige udfordringer**

*Aalborg Kommune (+)*. Alle børn, der har behov, har uanset baggrund ret til ekstra timer i dansk som andetsprog. De, der kun møder dansk uden for hjemmet, har behov for ekstra undervisning i det danske sprog. Udfordringerne er ikke knyttet til en særlig gruppe eller et bestemt sprog, og i kommunen tages der udgangspunkt i børnenes sprog og ikke i nationalitet eller andet.

I *Thisted Kommune (+)* oplever man nogle gange børn, der er født i Danmark, og som ikke kan tale dansk, når de skal begynde i skolen. Der bliver færre og færre, men kommunen har ikke andet valg end at placere dem i en modtageklasse. Det er fx børn, som ikke har gået i børnehave eller dagpleje, og hvor moren ikke taler dansk.

I *Kalundborg Kommune* (-) har skolen, hvor tosprogede er koncentreret, fået ressourcer til såkaldte K-klasser, hvor der er børn både med sproglige vanskeligheder og kulturelle vanskeligheder i forhold til at tilpasse sig den danske skoleform. Børn, der er kommet til landet med fx en mor, der er blevet dansk gift, tilbydes også tosprogsundervisning. Det er dog ikke så mange, og undervisningen er typisk for en kortere periode. Det er ikke i forhold til disse børn, at udfordringen er. De lærer dansk i hjemmet, og de fleste får et netværk af jævnaldrende, som også betyder noget for den sproglige udvikling.

*Holstebro Kommune* (-) har gennem de seneste år fået en gruppe bhutanere, som har meget svært ved at udtale danske ord. Man har kørt nogle særlige moduler for dem om eftermiddagen. Det er et eksempel på, at tilbuddet tilpasses behovet. Kommunen har en mindre udfordring med kurdiske familier, hvor børnene igennem generationer ikke er blevet ret meget bedre til dansk. Det skyldes formodentlig, at man gifter sig med en person fra hjemlandet, og at der har udviklet sig en slags subkultur. Forældre, som de seneste par år er kommet fra Syrien og Afghanistan, er hårdt ramt på det følelsesmæssige niveau. Det har smittet af på børnene. Flygtninge, som er kommet fra Congo, har der været stor succes med, og børnene klarer sig rigtig godt. Børn fra Thailand, Phillippinerne og Bhutan har vanskeligt ved at få lyden i det danske sprog til at blive rigtig. Det er imidlertid ikke noget, der hæmmer dem på sigt. De får et stort ordforråd, og de kommer også til at forstå reglerne i samfundet. Det har de ikke de store problemer med, og det har østeuropæerne heller ikke. Afghanerne og syrerne har det sværest blandt dem, kommunen har for tiden. Det opleves nogle gange som en særlig udfordring at få forældre til tosprogede til at samarbejde med skolen og at involvere sig i børnenes skolegang. Det skyldes angiveligt, at forældrene ikke kender til de forventninger til forældrene, som ligger i det danske skolesystem.

## **Opsamling**

### *Tosprogede med kort opholdstid i Danmark*

Udgifter til tosprogede elever i folkeskolen fordeler sig typisk på modtageklasser og ekstra støtte og dansk som andetsprog i normalklasser. Udgiften til modtageklasser må antages kun delvist at variere med antallet af tosprogede i en kommune. Behovet for modtageklasser afhænger af antal tosprogede, som har svært ved at klare sig i en normalklasse. Det er typisk tosprogede, som kun har opholdt sig i landet i kort tid. Det må dog antages, at der til hver modtageklasse er brug for et minimum af lærerkapacitet, således at udgiften ikke udvikler sig proportionalt med antal elever i modtageklasserne. Ressourceforbruget til dansk som andetsprog og anden støtte til tosprogede i normalklasser synes i højere grad at variere i forhold til antal tosprogede elever.

### *Tilbud til tosprogede fra både vestlige og ikke-vestlige lande*

Dansk som andetsprog tilbydes til alle tosprogede elever, uanset om de kommer fra et vestligt eller ikke-vestligt land, og i alle kommuner, hvor der er gennemført interview, er der elever med oprindelse i enten et vestligt eller ikke-vestligt land. Når der nævnes tosprogede elever fra et vestligt land, er de typisk fra Østeuropa.

### *Udfordringer ikke entydigt knyttet til specifikke grupper*

Alle tosprogede børn har ret til dansk som andetsprog, og interviewpersonerne peger kun i begrænset omfang på, at der er grupper af børn, hvor der er særlige udfordringer. Forældrenes ressourcer og kulturelle forhold kan dog spille ind på børnenes indlæring af det danske sprog. Ekstra ressourcer til tosprogede elever synes dog typisk fordelt på skolerne på baggrund af antal tosprogede elever og uden en bedømmelse af individuelle behov. Behovet for dansk som andetsprog er særligt knyttet til børn, som er født i udlandet og kommer til Danmark i skolealderen. Der nævnes dog også eksempler på, at der er behov for at tilbyde ekstra timer i dansk som andetsprog til efterkommere, der er født i Danmark.

### 5.3 Særforanstaltninger til voksne

Udgifter til særforanstaltninger til voksne vedrører især danskundervisning samt introduktionsydelse/kontanthjælp under integrationsprogrammet. Dertil kommer eventuelle udgifter i forbindelse med vejledning, praktik, mentorordninger og løntilskud i forbindelse med integrationsprogrammet. Tolkebistand er en relativt stor post, som fordeler sig over flere forskellige forvaltningsområder i kommunen. Det er antaget, at størrelse af denne post især er knyttet til antallet relativt nytilkomne udlændinge i en kommune. Dette indgår i den statistiske analyse i afsnit 4, og vi har antaget, at behovet for tolkebistand til en vis grad samvarierer med behovet for danskundervisning. Særforanstaltninger på tværs af forvaltningsområder fx integrationskoordinatorer, integrationsråd, informationsmøder og informationsmateriale på fremmedsprog udgør også en relativ stor udgiftspost. Denne type udgift vil imidlertid kun i begrænset omfang variere med antal og sammensætning af udlændinge i en kommune. Sammenlignet med de nævnte udgiftsposter udgør udgifter til boligplacering et mindre beløb. Til interviewene om kommunernes udgifter til voksne udlændinge er der derfor udvalgt interviewpersoner fra arbejdsmarkedsområdet, og der har i interviewet været fokus på faktorer, som har betydning for kommunernes udgiftsniveau til danskundervisning og andre tilbud i den treårige integrationsperiode/introduktionsforløb samt andre tiltag for at integrere udlændinge på arbejdsmarkedet.

Nøglepersonerne på dette felt er bl.a. blevet interviewet om, hvad der karakteriserer de voksne personer, som modtager tilbud fra kommunen med henblik på integration på arbejdsmarkedet, og hvad der karakteriserer personer, som giver særlige udfordringer. Der er også spurgt til, om der er strukturer og vilkår i kommunen, som har særlig betydning for mulighederne for at integrere udlændinge på arbejdsmarkedet.

#### **Sammensætningen af voksne udlændinge og særlige udfordringer**

I *Aalborg Kommune* (+) vurderes det, at borgere, som er omfattet af Integrationsloven uden integrationskontrakt, overordnet kan opdeles i to grupper: en gruppe veluddannede, som er dygtige og gode til at lære sprog, og en anden gruppe, hvor nogle kan være analfabeter og har svært ved at lære det danske sprog. I den første gruppe er der en del østeuropæere, som går på UCN (University College Nordjylland). Danskundskaberne betyder meget, når udlændinge skal ud på virksomheder. Det spiller også en rolle, om man har været vant til at være på arbejdsmarkedet. Endvidere har nogle et anderledes syn på sygdom, fx at man ikke kan gå på arbejde, hvis man har sukkersyge. Det er derfor vigtigt at arbejde med udlændinges sygdomsforståelse: Hvornår er man for syg til at gå på arbejde? Det er også nødvendigt, at udlændinge har viden om det danske arbejdsmarked.

Aalborg er nul-kommune og har været det i mange år. Det vil sige, at de kun i særlige tilfælde har fået flygtninge (en til fem personer årligt). Det kan fx dreje sig om flygtninge med humanitært ophold. Interviewpersonen oplever, at der er stor forskel på familiesammenførte. Nogle er "dårlige", andre er ikke. Familiesammenførte er både til danskere og flygtninge. Kommunen har rigtig mange studerende og indvandrere på fx Green Cardordningen<sup>16</sup>, der skal have danskuddannelse. Studerende kommer på Danskuddannelse 3, mens flere familiesammenførte kommer på Danskuddannelse 1. Medflyttende ægtefælle til udlændinge, som kommer for at arbejde, får hjælp i form af praktik og løntilskud. Det er her en udfordring for Jobcentret at finde et passende tilbud, da mange er veluddannede. Der kan være særlige udfordringer i forhold efterkommere, der er vokset op hos forældre med PTSD, fordi forældrene ikke har haft ressourcer til at støtte dem.

---

<sup>16</sup> En opholdstilladelse efter Greencard-ordningen gives efter en individuel vurdering på baggrund af et point-system, som bruges til at vurdere, om det er sandsynligt, at man vil kunne finde kvalificeret arbejde i Danmark. En Greencard-opholdstilladelse giver ret til lønnet eller ulønnet beskæftigelse.

*Jammerbugt Kommune (+)* har udlændinge fra Mellemøsten og Afrika – fx Congo og Somalia, og har en del Bhutanere, som er en meget svag gruppe. De er ikke svækkede med hensyn til helbred, men ressourcemæssigt fordi de har siddet i en lejr i mange år, hvor de har levet af nødhjælp. De har ikke noget forudgående kendskab til Danmark og når ikke danskuddannelsen i løbet af de tre år. Der er også særlige problemstillinger omkring traumatiserede og dem, der er kommet af sted uden børn. De tænker kun på at få børnene til landet. Interviewpersonen oplever ikke, at kulturbetingede forskelle har betydning for kommunens integrationsindsats. Danskuddannelsen har helt klart betydning for kommunens udgifter. Flygtninge mv. er imidlertid ikke klumpet sammen på en bestemt danskuddannelse, og det er ifølge interviewpersonen ikke altid længden af den formelle uddannelse, der er afgørende. Nogle har sprogøre, andre har ikke. Familiesammenførte til danskere får alene danskundervisning, men en gang imellem er der nogle, som gerne vil have et tilbud om at komme i praktik. Hovedparten klarer det imidlertid selv gennem mandens kontakter. Nogle flygtninge søger straks om familiesammenføring med ægtefælle, og i de tilfælde får familiesammenførte til flygtninge program som flygtninge. Efterkommere fylder ikke meget.

*Frederiksberg Kommune (+)* har mange efterkommere og mange familiesammenførte både til danskere og flygtninge. Kommunen har endvidere mange selvforsørgede af forskellige kategorier (familiesammenførte, forskere, studerende, au pair, udlændinge med Greencard, udlændinge der er blevet ansat i et dansk firma og deres medfølgende ægtefælle), som kommunen angiveligt har været store med at give et netværks- og jobsøgningstilbud på engelsk i eget regi. Kommunen fik i mange år ikke flygtninge (nul-kommune), men kommunen begyndte i 2010 igen at få tildelt flygtninge, og der var ofte tale om behandlingskrævende flygtninge. Flygtningene kommer fra en bred gruppe og lande, og der er ikke nationaliteter med særlige udfordringer. Alle flygtninge har brug for danskuddannelse, såfremt de ønsker at opnå permanent opholdstilladelse, men nogle har opholdt sig så længe i et asylcenter, at de har lært sig en del dansk. Flygtninge er ofte dårligt uddannede og bliver indplaceret på Danskuddannelse 1. Der er ikke de store problemer med efterkommere.

*I Stevns Kommune (+)* er personer i integrationsprogrammet hovedsageligt i alderen 30-40 år med en lille overvægt af mænd. De fleste har kun grundskole fra hjemlandet eller meget lidt skolegang, og kun få har en videregående uddannelse. For tre år siden kom der næsten ingen flygtninge til Stevns. Det er der kommet inden for de tre seneste år. Manglende uddannelse er en stor udfordring. Der er personer, som må gennemføre danskuddannelse på nedsat tid på grund af sygdom, hvilket er dyrere for kommunen. Flygtningene kommer fra Congo, Eritrea, Syrien, Somalia, Iran og Irak. Personerne fra Congo er kvoteflygtninge. Kommunen har en del familiesammenførte til flygtninge og til danske mænd. Nogle stykker har helbredsproblemer, hvilket især gælder dem med humanitært ophold. Kommunen har de samme tilbud til flygtninge og familiesammenførte, således at kommunen har danskundervisning og beskæftigelsestilbud også til selvforsørgende. I nogle tilfælde kan det tage længere tid end tre år at gennemføre integrationsprogrammet. Man har ikke mærket udfordringer i forhold til efterkommere endnu. Kommunen har ikke så mange efterkommere.

*Lejre Kommune (+)* har mest flygtninge og en del au pair-piger, som er i landbrugsbedrifter. Der har været en del familiesammenførte til danskere, og de kommer fra forskellige lande: fx Peru, Thailand, Filippinerne og Ukraine. De får tilbud om danskundervisning samt sprogpraktik i op til et halvt år. Der har været en del forskere fra Risø, som er omfattet af danskundervisning. Interviewpersonen fra Lejre Kommune vurderer, at der ikke knytter sig særlige udfordringer til bestemte grupper. Der er sproglige barrierer i starten, hvor der bruges en del til tolkebistand og mentorordning. Der er brug for en særlig indsats i forhold til dem med få kompetencer, psykiske vanskeligheder og andre traumer. Som eksempel nævnes, at kommunen for et par år siden havde en stor udfordring med FN-flygtninge, som var udvalgt og hentet direkte fra fjerntliggende flygtningelejre. Det gav nogle andre udfor-

dringer i forhold til dem, der har været i et asylcenter. De havde meget lidt kendskab til et moderne samfund. Kommunen har ikke så mange efterkommere af indvandrere i jobcentrets system. Interviewpersonen ser ingen særlige udfordringer i forhold til efterkommere. De halvstore børn, som flygtninge, der ankom omkring år 2000, havde med, ser de ikke i jobcentret.

I *Kalundborg Kommune* (-), der kategoriseret med lavere udgifter end forventet, havde man i 2010, som beregningerne dækker, en gruppe flygtninge fra Rwanda og Burma, som var meget velfungerende. Alle fra Rwanda kom i arbejde eller uddannelse, og alle gennemførte danskuddannelse til tiden – hovedsageligt Danskuddannelse 2 og Danskuddannelse 3. Interviewpersonen forventer større udfordringer fra en nuværende (2013) gruppe fra arabiske lande og Somalia.

Udfordringerne for kommunen, i forhold til familiesammenførte, afhænger af, om familiesammenførte er gift med en dansker eller en flygtning. Kommunen har en stor udfordring fra dem, der har humanitær opholdstilladelse, og som typisk har helbredsproblemer. Kalundborg Kommune har en del efterkommere, og udfordringerne er knyttet til dem, der ikke fik den rigtige integration, da de kom til landet.

Interviewet i *Holstebro Kommune* (-) har ikke givet informationer om udlændinge, der alene modtager danskundervisning. Der er således alene givet information om deltagere i introduktionsprogrammet og om udlændinge, som har opholdt sig i kommunen i længere tid, men er "langt væk" fra arbejdsmarkedet. Afdelingen for integration tager sig af flygtninge og familiesammenførte til flygtninge eller til fx en dansk mand. Afdelingen skelner mellem dem, der skal i integrationsprogram og have en integrationskontrakt og dem, der er i introduktionsforløb, og som ikke skal have en kontrakt. Afdelingen har flest flygtninge, men har fået flere og flere familiesammenførte. Flygtninge tager længere tid, fordi de ikke har de samme ressourcer som familiesammenførte. Der er fx flygtninge fra Bhutan, som aldrig har været vant til at gå i skole, og som ikke kender et moderne samfund. Omvendt har en kvinde, som fx kommer fra Brasilien, nogle kompetencer med sig, plus at hun har et netværk gennem den danske mand, hun er blevet familiesammenført med. Afdelingen bruger heller ikke den samme tid på opfølgende samtaler med familiesammenførte som med flygtninge. Kommunen har flygtninge fra Bhutan, Congo, Afghanistan og en hel del fra Syrien. Bhutan og Congo er kvoteflygtninge, mens flygtninge fra Afghanistan og Syrien selv er kommet til landet. Mange af flygtningene fra Afghanistan er uledsagede flygtningebørn, som kom for nogle år siden. Når de bliver 18 år, overgår de fra Børn og Unge til Jobcentret, og Børn og Unge skal anbefale, hvorvidt de skal have tilbudt et integrationsprogram. Det er en vanskelig gruppe, for de har ingen skolegang med sig. Når de indgår i et integrationsprogram kan de få en mere håndholdt indsats i forhold til indsatsen, når de modtager "almindelig" kontanthjælp. Der er et særligt støttebehov blandt dem, der er kommet som 17-årige eller 17½-årige. De er ikke færdigintegrerede, når de er 18 år. Det er ikke en stor gruppe, men det er en gruppe, der har fyldt meget, fordi de har haft store udfordringer med den. Der er endvidere særlige udfordringer med dem, der er sidst i fyrrerne eller ældre og fx fra Bhutan. De virker ældre, end de er på grund af mange års hårdt arbejde. De er endvidere analfabeter og har svært ved at lære det danske sprog, så det svært at finde, hvor de passer på arbejdsmarkedet i Holstebro Kommune. Congoleserne har generelt et bedre uddannelsesniveau, og flere taler fransk eller engelsk. Integrationsafdelingen har ikke så meget at gøre med efterkommere.

### **Danskuddannelse**

De tre mindre kommuner, hvor der er gennemført interviews, tilbyder ikke selv danskuddannelse, men køber undervisning i nabokommunen.



*Jammerbugt Kommune (+)*. Flere grupper er kommet under integrationsloven fx arbejdsindvandrere. Danskundervisningen varetages af sprogcentret i Aalborg. Kommunen køber sproglærere, som kommer til integrationscentret og underviser. Eleverne må selv vælge, hvor de vil tage undervisningen, og udlændinge, der har arbejde i Aalborg, vælger at tage danskuddannelsen dér. Undervisning om aftenen foregår også i Aalborg. Jobcentret tilbyder ekstra dansk til dem, der ikke har fået tilstrækkeligt udbytte i den treårige periode.

*Stevns Kommune (+)*. Danskuddannelse 1 er dyrere end de andre danskuddannelser. Kommunen har en aftale med Køge om danskuddannelse, og kommunen bruger både sprogskolen og handelsskolen. Kommunen har et tilbud i samarbejde med ISS, som laver praktik og underviser i dansk til arbejdsmarkedet (introdansk) En enkelt er startet på KISS, Københavns Intensive SprogSkole, som tilbyder intensiv danskundervisning. Det nævnes, at kommunen har en udgiftspost til danskundervisning i Køge.

*Lejre Kommune (+)* køber danskuddannelse i Roskilde og i nogle enkelte tilfælde i Holbæk. I et par tilfælde gennemfører personer, som arbejder i København, danskuddannelsen dér.

### **Særlige tilbud**

*Aalborg Kommune (+)* har et særligt Jobcenter Integration. Kommunen har blandt andet et virksomhedscenter på Hotel Scandic, hvor de er gode til at tage udlændinge, som ikke har så gode dansk kundskaber. Kommunen har et helbredsafklarende projekt, som købes af anden aktør, hvor der er pladser til sygemeldte på ca. 15 timer om ugen. Kommunen har endvidere aftale med privat aktør om aktivering, som står for forskellige projekter. Der er fx pladser til dem, som skal aktiveres ved siden af danskuddannelse for at være *fuldtidsaktiveret*. De er der 15 timer om ugen. Deltagerne i de øvrige projekter er der fuldtids. Det drejer sig om et helbredsafklarende projekt samt et projekt med job og vejledning.

*Jammerbugt Kommune (+)* har et særligt integrationscenter i Jobcentret.

*Frederiksberg Kommune (+)* har løbende haft projekter til udlændinge, som har opholdt sig i kommunen i længere tid fx Job i Service. Kommunen har tidligere haft en særlig integrationsafdeling, men indsatsen er nu integreret i de enkelte forvaltninger.

*Stevns Kommune (+)* har et særligt tilbud til unge i alderen 18 til 25 år "Stærkt fra start", som ligger på Køge Handelsskole. Det er en kombination af undervisning og praktik, og der undervises i dansk, engelsk, matematik samt samfund og kultur. Kommunen har endvidere et tilbud i samarbejde med ISS, som laver praktik og underviser i dansk til arbejdsmarkedet. Kommunen samarbejder med anden aktør, som tager sig af integrationsprogrammet, og som kommunen betaler et fast beløb pr. forløb. Et forløb her kan bestå af undervisning i det danske arbejdsmarked og samfund samt eventuelt praktik. Det er et fast forløb, som foregår i Køge.

*Lejre Kommune (+)* bruger mentorer i stor udstrækning. Tilbuddene er i øvrigt meget individuelt tilpassede, da Lejre er en lille kommune.

*Kalundborg Kommune (-)* har ad hoc projekter i forhold til fx arabiske kvinder og projekter med helhedsorienteret indsats i forhold til den enkelte og familier, der har været længe i systemet. Kommunen giver danskuddannelse 30 timer om ugen i de to første moduler, for at deltagerne skal lære dansk så hurtigt som muligt. Senere kombineres med et arbejdsmarkedsmodul. Kommunen har en gruppe af mentorer, som kan sproget, og som bruges generelt i forhold til at integrere flygtninge. Det sparer på tolkebistand.

*Holstebro Kommune (-)* har et projekt Interkulturel sundhedsfremme, som er gennemført i samarbejde med Sundhedscentret, og som er et særligt tilbud til indvandrere, som er

kommet til landet for en del år siden. Deltagerne har kun modtaget lidt undervisning i dansk, og de har levet en tilværelse, som har isoleret dem fra det danske arbejdsmarked. Tilbuddet retter sig mod både mænd og kvinder, men størstedelen har været kvinder. Der er fokus på arbejdsmarkedet, og hvad der skal til, for at borgerne bliver i stand til at indgå i et forløb, som kan kvalificere til fx opstart i praktik.

Kommunen har endvidere et rehabiliteringstilbud til traumatiserede udlændinge. Det er et tilbud i privat regi, som kommunen visiterer til.

### **Struktur og vilkår**

I *Jammerbugt Kommune* (+) efterspørges flere arbejdspladser – især til ufaglærte. En del flygtninge flytter fx til Aalborg efter integrationsperioden, hvilket specielt gælder unge og i mindre udstrækning familier.

I *Stevns Kommune* (+) er det svært at finde praktikpladser, fordi der ikke er så mange lokale arbejdspladser. Man må gå uden for kommunen. Mange er flyttet fra kommunen efter den treårige integrationsperiode, men svarpersonerne vurderer, at færre og færre flytter efter integrationsperioden.

*Lejre Kommunes* (+) infrastruktur giver nogle udfordringer i forhold til transport, hvilket kan have betydning for udgiftsniveauet. Enlige giver kommunen en udfordring i forhold til bolig, da der ikke er så mange små boliger i kommunen.

I *Holstebro Kommune* (+) nævnes, at der er for få job til ufaglærte.

### **Opsamling**

Interviewene af nøglepersoner i kommuner om integration af udlændinge på arbejdsmarkedet har hovedsageligt handlet om danskuddannelse og integrationsprogrammet samt deltagerne i disse tilbud.

#### *Opholdsgrundlag*

Sammensætningen af udlændinge i en kommune i forhold til opholdsgrundlag spiller en rolle for udgiftens størrelse. Udlændinge som har flygtningestatus og i nogle tilfælde familiesammenførte til flygtninge har ret til introduktionsydelse og introduktionsprogram. Kommunerne skal endvidere afsætte ressourcer til modtagelse af flygtninge. Alle andre udlændinge uanset oprindelse har ret til at deltage i danskuddannelse. Dette gælder således også udlændinge fra vestlige lande, og der nævnes typisk arbejdstagere fra Østeuropa. Selvforsørgende familiesammenførte har ikke ret til tilbud ud over danskuddannelse, men i nogle tilfælde giver kommunerne alligevel tilbud om fx praktik på en arbejdsplads. Der er kommuner, som inden for de seneste år kun har modtaget få flygtninge. Kommunens tilbud har dermed hovedsageligt rettet sig mod (selvforsørgende) familiesammenført og udenlandske arbejdstagere og studerende.

#### *Flygtninge med fysiske eller psykiske helbredsproblemer*

Udfordringer for kommunerne i forhold til at integrere udlændinge på arbejdsmarkedet og i det danske samfund knytter sig ofte til flygtninge med fysiske eller psykiske helbredsproblemer. Der gives i flere tilfælde udtryk for, at sådanne problemer særligt er knyttet til udlændinge med humanitær opholdstilladelse og til en vis grad kvoteflygtninge. Der gives dog også eksempler på kvoteflygtninge med ressourcer, som har bevirket, at integrationen har været vellykket.

### *Skolegang*

Interviewpersonerne beskriver endvidere, at omfanget af skolegang og/eller uddannelse har betydning for først og fremmest tilegnelsen af dansk kundskaber, men dermed også mulighederne for at blive integreret på det danske arbejdsmarked. Udlændingenes uddannelsesmæssige forudsætninger har indflydelse på, hvilken danskuddannelse de placeres på, og deres ressourcer i øvrigt kan have indflydelse på, hvor hurtigt de gennemfører danskuddannelsen. Begge dele har indflydelse på kommunernes udgifter til danskuddannelse.

### *Få eksempler på særlige tilbud til efterkommere*

De interviewede nøglepersoner giver kun få eksempler på, at der har været brug for særlige tilbud eller foranstaltninger til voksne efterkommere.

### *Særlige udfordringer*

Der gives derimod eksempler på behov for særlige tiltag i forhold til grupper af indvandrede, som har opholdt sig i landet i flere år. Der er tale om personer, som kun har fået beskeden støtte til at blive integreret, da de kom til landet og som har levet en tilværelse i et afgrænset socialt netværk og med begrænset kontakt med det danske samfunds institutioner.

### *Specielle foranstaltninger*

Interviewpersonerne nævner endvidere en række eksempler på foranstaltninger, som de betragter som særlige for deres kommune. Det er vanskeligt at bedømme, om disse tilbud betyder ekstra udgifter for kommunen, eller om de erstatter andre tilbud.

### *Danskuddannelse tilbydes alle udlændinge med lovligt ophold*

Udgifter til danskuddannelse udgør en stor post i kommunernes udgifter til udlændinge. Udgiften vedrører ikke kun udlændinge fra ikke-vestlige lande, men alle udlændinge med fast, lovligt ophold i Danmark. I flere af de kommuner, hvor der er gennemført interview, synes udlændinge fra et østeuropæisk land antalsmæssigt at fylde en del blandt dem, der modtager danskuddannelse. I mindre kommuner, som køber danskuddannelse i nabokommunerne, kan elevernes transport til uddannelsen udgøre en udgift for kommunen.

### *Manglende praktikpladser*

Især de mindre kommuner i undersøgelsen savner lokale arbejdspladser med mulighed for at etablere praktik, og man savner særligt arbejdspladser til ufaglærte.

# Litteratur

Andersen, Signe Hald og Eskil Heinesen (2006): Ikke-vestlige indvandreres integration på arbejdsmarkedet. København, AKF Forlaget.

Gørtz, Mette; Eskil Heinesen, Leif Husted og Signe Hald Andersen (2006): Benchmarking-analyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges selvforsørgelse 1999-2005. København, AKF Forlaget.

Hansen, Eigil Boll og Christophe Kolodziejczyk (2009): Nydanskernes vurdering af introduktionsprogrammet og deres integration. København, AKF.

Hansen, Eigil Boll og Stella Mia Sieling (2012): Udgifter til særforanstaltninger til udlændinge. København, KORA.

Heinesen, Eskil; Søren C. Winter, Ina Risom Bøge og Leif Husted (2004): Kommunernes integrationsindsats og integrationssucces. København, AKF forlaget.

Husted, Leif og Eskil Heinesen (2009a): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2007 (AKF Rapport). København, AKF.

Husted, Leif og Eskil Heinesen (2009b): Benchmarkinganalyse af integrationen i kommunerne målt ved udlændinges beskæftigelse 1999-2007 - En detaljeret dokumentation (AKF Working paper). København, AKF.

# Bilag

**Bilagstabel 1** Udgifter til integrationsprogram og introduktionsforløb mv. fordelt på autoriserede grupperinger regnskab 2009 til regnskab 2012 (1000 kr. løbende priser)

	2009	2010	2011	2012
5.60.001 Introduktionsprogram	53.177	60.621	64.992	80.018
5.60.002 Udgifter til danskundervisning for øvrige kursister	3.833	947	1.100	708
5.60.003 Udgifter til aktivering til ydelsesmodtagere iflg. integrationsloven § 23c samt § 24b	6.635	9.221	12.965	22.206
5.60.004 Udgifter til mentor for ydelsesmodtagere iflg. integrationsloven § 23d	3.115	4.768	7.224	12.320
5.60.005 Udgifter til tilbud til selvforsørgende iflg. integrationsloven § 23a	9.584	12.172	13.293	13.266
5.60.006 Udgifter til tilbud til selvforsørgende iflg. integrationsloven § 23b	212	747	398	753
5.60.007 Udgifter til tilbud til selvforsørgende iflg. integrationsloven § 23c	3.410	6.226	11.497	12.870
5.60.008 Udgifter til mentor for selvforsørgende iflg. integrationsloven § 23d	311	1.121	732	846
5.60.009 Udgifter til opklassificering og introduktion iflg. integrationsloven § 24a	1.881	2.333	466	844
5.60.010 Udgifter til danskuddannelse til ydelsesmodtagere iflg. integrationsloven § 21	105.703	148.556	158.325	192.327
5.60.011 Udgifter til danskuddannelse til selvforsørgende iflg. integrationsloven § 21	189.585	209.678	216.202	186.246
5.60.012 Udgifter til særligt tilrettelagt danskuddannelse iflg. integrationsloven § 22	9.797	19.909	206.623	378.700
5.60.013 Udgifter til danskuddannelse for øvrige kursister iflg. lov om danskuddannelse til voksne udlændinge	611.211	628.695	456.546	335.525
5.60.014 Øvrige udgifter til personer under integrationsloven	6.727	8.268	13.230	15.075
5.60.015 Udgifter til kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie til ydelsesmodtagere	-	43	851	2.797
5.60.016 Udgifter til kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie til selvforsørgende	-	110	5.063	2.218
5.60.017 Udgifter til kursus i danske samfundsforhold og dansk kultur og historie som en del af et introduktionsforløb	-	-	1.073	2.233
5.60.018 Udgifter til beskæftigelsesrettede tilbud som en del af et introduktionsforløb	-	-	3.614	2.685
5.60.019 Udgifter til vejlederfunktion	-	-	20	59
5.60.091 Gebyr for deltagelse i danskuddannelse	-9.268	-3.878	9	-
5.60.092 Tilskud for udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet paragraf 23 integrationsloven	-12.462	-19.239	-22.301	-25.052
5.60.093 Tilskud for udlændinge, der modtager danskuddannelse under introduktionsprogrammet	-541	-6.237	-	-
5.60.094 Tilskud for udlændinge, der modtager særskilt tilrettelagt danskuddannelse m.v.	-74	-	-	-
5.60.095 Resultattilskud for udlændinge, der har bestået en danskprøve / er kommet i ordinær beskæftigelse	-509	-968	-	-
5.60.097 Grundtilskud for udlændinge, omfattet af integrationsprogrammet	-452.139	-497.056	-526.844	-330.667
5.60.098 Berigtigelser	-26.433	-21.238	-5.491	-19.367
5.60.099 Resultattilskud for udlændinge der kommer i ordinær beskæftigelse	-34.846	-16.360	-	-
5.60.100 Resultattilskud for udlændinge der påbegynder kompetencegivende uddannelse	-2.756	-15.208	-26.499	-24.558
5.60.101 Resultattilskud for udlændinge der består prøve i dansk	-13.622	-54.481	-60.837	-71.633
5.60.102 Resultattilskud for udlændinge der kommer i ordinær beskæftigelse	-	-19.387	-45.506	-40.933
5.60.999 Sum af uautoriserede grupperinger	2.775	32.909	20.756	43.139
<b>I alt 5.46.60 Integrationsprogram og introduktionsforløb mv.</b>	<b>455.306</b>	<b>492.272</b>	<b>507.501</b>	<b>792.625</b>
Heraf resultattilskud (grp. 095, 099, 100, 101 og 102)	-51.733	-106.404	-132.842	-137.124



**Det Nationale Institut  
for Kommuner og Regioners  
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22  
1150 København K  
E-mail: [kora@kora.dk](mailto:kora@kora.dk)  
Telefon: 444 555 00