

Eigil Boll Hansen & Stella Mia Sieling

## Udgifter til særforanstaltninger til udlændinge



Publikationen *Udgifter til særforanstaltninger til udlændinge* kan downloades 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

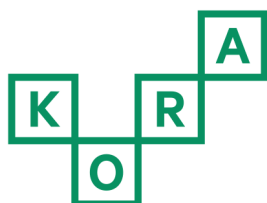
ISBN: 978-87-7509-164-5

5138

November 2012

**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

Egil Boll Hansen & Stella Mia Sieling

# **Udgifter til særforanstaltninger til udlændinge**

KORA, Det Nationale Institut  
for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning  
2012

## Forord

Undersøgelsen i denne rapport blev aftalt i 2011 med det daværende Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration. Der er tale om en analyse, hvor fokus har været på udgifter til særforanstaltninger til udlændinge i kommuner, somatiske sygehuse, statsfængsler og uddannelsesinstitutioner, hvor det blev antaget, at der var størst sandsynlighed for, at der er etableret særforanstaltninger.

Vi takker Horsens og Gladsaxe Kommuner samt Nyborg Statsfængsel, som stillede sig til rådighed for det pilotprojekt, undersøgelsen bygger på. Vi takker endvidere de kommuner, sygehusadministrationer, statsfængsler og universiteter, som har bidraget til undersøgelsen ved at levere oplysninger om udgifter til særforanstaltninger gennem besvarelse af spørgeskemaer eller ved telefonisk kontakt.

Undersøgelsen er gennemført af docent Eigil Boll Hansen, forsker Matilde Høybye-Mortensen og studentermedarbejder Stella Mia Sieling, AKF.

Undersøgelsen er finansieret af det daværende Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration.

Eigil Boll Hansen  
November 2012

# Indhold

<b>Sammenfatning</b> .....	7
<b>1 Baggrund, formål og metode</b> .....	<b>10</b>
1.1 Afgrænsning af undersøgelsen og metode.....	10
<b>2 Udgifter til særforanstaltninger i kommuner</b> .....	<b>14</b>
2.1 Udgifter til tolkebistand .....	15
2.2 Udgifter til tværgående særforanstaltninger .....	19
2.3 Danskundervisning og modersmålsundervisning.....	20
2.4 Særforanstaltninger i dagtilbud og folkeskole.....	24
2.5 Særforanstaltninger inden for sundhed og forebyggelse .....	28
2.6 Særforanstaltninger i biblioteker samt kultur og fritid .....	29
2.7 Særforanstaltninger på beskæftigelsesområdet .....	31
2.8 Særforanstaltninger på andre områder .....	32
<b>3 Særforanstaltninger i regionale og statslige institutioner</b> .....	<b>34</b>
3.1 Tolkeudgifter og andre særforanstaltninger på somatiske sygehuse.....	34
3.2 Særforanstaltninger i statsfængsler .....	37
3.3 Danskundervisning på uddannelsesinstitutioner/universiteter .....	40
<b>4 Opsamling og konklusion</b> .....	<b>42</b>
<b>Litteratur</b> .....	<b>45</b>
<b>English Summary</b> .....	<b>46</b>



## Sammenfatning

Undersøgelsen, som ligger til grund for denne rapport, har haft til formål at kortlægge og opgøre udgifter i relation til særforanstaltninger til udlændinge i kommuner, skoler og institutioner. Som en del af undersøgelsen er kommunernes brug af tolkebistand endvidere blevet kortlagt.

Ved udlændinge forstås i denne undersøgelse udenlandske statsborgere med bopæl i Danmark, og danske statsborgere med udenlandsk baggrund hvis sprogkunderskaber, kulturelle baggrund eller manglende integration kræver særlige tiltag. Udgifterne til særforanstaltninger til udlændinge er i denne rapport opgjort samlet for udlændinge fra vestlige og ikke-vestlige lande.

Ved særforanstaltninger forstås tiltag, der er specifikt målrettet udlændinge, som afgrænset ovenfor, og som der er en offentligt finansieret udgift forbundet med. Særforanstaltningen kan være opstået som følge af sprogvanskeligheder eller som følge af udlændinges særlige kultur eller levevis. Særforanstaltninger er altså tiltag, som alene eksisterer, fordi der bor borgere med udenlandsk baggrund i Danmark, og som ligger ud over de generelle tilbud til borgerne.

Undersøgelsen har skullet afdække udgifter til særforanstaltninger, som ikke kan hentes fra registeroplysninger vedrørende finansloven og de kommunale og regionale regnskaber, fordi de indgår som en del af en større udgiftspost. Undersøgelsen opgør således ikke alle de udgifter, en kommune kan have som følge af, at der er borgere med udenlandsk baggrund bosat i kommunen.

Undersøgelsen har omfattet særforanstaltninger i kommuner, uddannelsesinstitutioner ud over kommunale, somatiske sygehuse og statsfængslerne og er baseret på indsamling af oplysninger gennem spørgeskemaer til de nævnte myndigheder og institutioner. Der indkom mere eller mindre fuldstændige besvarelser fra 52 kommuner (53%), 12 af 14 statsfængsler og fra sygehusadministrationer, som dækker 85% af de somatiske sengepladser. Desuden blev alle landets universiteter kontaktet telefonisk.

### **Hovedkonklusioner**

Undersøgelsen estimerer udgifter i kommunerne til særforanstaltninger til udlændinge på godt 1,14 mia. kr. i 2010. Den estimerede udgift på de somatiske sygehuse er på 36,5 mio. kr., mens den estimerede udgift i statsfængslerne er betydeligt mindre, nemlig på knap 1 mio. kr. i 2010. Danskundervisning til udenlandske studerende på uddannelsesinstitutionerne udføres og finansieres generelt af kommunerne. Alene Københavns Universitet afholder og finansierer selv danskundervisning af udenlandske studerende. Udgiften er oplyst at beløbe sig til 3 mio. kr. i 2010. I nedenstående oversigt er hovedtallene fra undersøgelsen angivet.

## Oversigt over udgifter til særforanstaltninger til udlændinge i 2010

Kommuner	1.143,85 mio. kr.
Somatiske sygehuse	36,6 mio. kr.
Statsfængsler	0,84 mio. kr.
Universiteter	3 mio. kr.

Det er ikke muligt at fordele udgiften på udlændinge med oprindelse fra henholdsvis vestlige og ikke-vestlige lande. Fordelingen af udlændinge i Danmark efter oprindelsesland kan imidlertid give et fingerpeg. Blandt alle udlændinge (indvandrere og efterkommere i forhold til Danmarks Statistiks definition) med bopæl i Danmark udgør udlændinge med oprindelse i ikke-vestlige lande 2/3. Blandt 0-6-årige udgør de imidlertid 81% og blandt 7-17-årige 87%. Det må således antages, at langt den største andel af udgifterne til særforanstaltninger til udlændinge vedrører udlændinge fra ikke-vestlige lande.

Størrelsesordenen af de estimerede udgifter illustreres ved, at de estimerede kommunale udgifter til særforanstaltninger til udlændinge udgør 0,3% af de kommunale nettodriftsudgifter, mens de estimerede udgifter til særforanstaltninger på de somatiske sygehuse udgør 0,05% af sygehusenes nettodriftsudgifter. Udgifter til særforanstaltninger i statsfængslerne og på universiteterne udgør tilsvarende en beskedent andel af de samlede driftsudgifter.

I kommunerne vedrører langt de fleste udgiftsposter særforanstaltninger, som har til formål at styrke udlændinges integration i det danske samfund, og de største udgiftsposter vedrører fx modtageklasser (164 mio. kr.), danskundervisning og støtte til tosprogede elever i folkeskolen (565 mio. kr.) og pædagogiske konsulenter mv. i dagtilbud (92 mio. kr.). Opgjort på anden måde udgør udgifter til særforanstaltninger i dagpasning, folkeskole og ungdomsskole omkring 80% af kommunernes estimerede udgifter til særforanstaltninger til udlændinge.

Udgifter til tolkebistand, som kompenserer for manglende sproglige færdigheder, udgør også et større beløb (6% af de estimerede kommunale udgifter til særforanstaltninger (71 mio. kr.)), mens udgifter til særforanstaltninger, som indretter sig efter en særlig kultur blandt borgere med udenlandsk baggrund, fx særlige madordninger eller badefaciliteter, har et forsvindende lille omfang.

På de somatiske sygehuse er udgifter til tolkebistand den største udgiftspost til særforanstaltninger (33 mio. kr.), mens udgifter til særforanstaltninger der tager særlige hensyn til indlagte med en særlig kultur eller religion, samlet set udgør en lille beløb (mindre end 0,5 mio. kr.).

### Kommunernes brug af tolkebistand

Der har været gennemført en mindre analyse af kommunernes brug af tolkebistand. Stort set alle kommuner har angivet, at de har haft brug for tolkebistand, og næsten alle bruger tolke fra et eller flere private bureauer. Knap 40% af kommunerne har angivet, at de bruger tolke ansat i kommunen. Samarbejde på tværs af kommuner er sjældent.

Gennemsnittet af de priser for tolkebistand, som kommunerne har angivet, er på 384 kr., men der er en spredning fra 219 kr. til 900 kr. Der er tale om en gennemsnitlig timepris i den



enkelte kommune, da timeprisen fx varierer efter, hvilket sprog der skal tolkes. Den gennemsnitlige timepris ligger i de fleste kommuner mellem 300-400 kr.

I alt  $\frac{1}{4}$  af kommunerne angiver, at de har haft alle eller dele af tolkeopgaverne i udbud. Den angivne gennemsnitlige timepris for tolkebistand er lidt højere i kommuner, som har haft opgaven i udbud, end i kommuner som ikke har, men spredningen i den gennemsnitlige timepris er mindre i kommuner, som har haft tolkeopgaven i udbud.

# 1 Baggrund, formål og metode

Denne rapport indeholder resultater fra en undersøgelse, som har haft til *formål*:

*at kortlægge og opgøre udgifter i relation til særforanstaltninger til udlændinge i kommuner, skoler og institutioner.*

Som en del af undersøgelsen er kommunernes brug af tolkebistand endvidere blevet kortlagt.

Udgifterne til en række særforanstaltninger fx tilbud under integrationsprogrammet/introduktionsforløbet vil kunne findes i finansloven ved at opgøre relevante, statslige udgifter til udlændinge og integrationsindsatsen. En række kommunale udgifter vil endvidere kunne findes i den kommunale kontoplan. Denne undersøgelse har afdækket udgifter til særforanstaltninger, som ikke kan aflæses af finansloven eller de kommunale regnskaber, fordi de indgår som en del af en bredere udgiftspost.

Ved udlændinge forstår vi udenlandske statsborgere med bopæl i Danmark, og danske statsborgere med udenlandsk baggrund hvis sprogkundskaber, kulturelle baggrund eller manglende integration kræver særlige tiltag. I denne rapport indgår udgifter til særforanstaltninger til udlændinge fra både vestlige og ikke-vestlige lande, og udgifterne er ikke fordelt på de to grupper.

Ved særforanstaltninger forstås tiltag, der er specifikt målrettet udlændinge, som afgrænset ovenfor, og som der er en offentlig finansieret udgift forbundet med. Særforanstaltningen kan være opstået som følge af sprogvanskeligheder eller som følge af udlændinges særlige kultur eller levevis. Særforanstaltninger er altså tiltag, som alene eksisterer, fordi der bor borgere med udenlandsk baggrund i Danmark, og som ligger ud over de generelle tilbud til borgerne. Servicetilbud og andre tiltag, som retter sig mod alle borgere eller alle borgere med specifikke behov uanset oprindelse, betragtes ikke som særforanstaltninger, selv om udlændinge gør brug af dem. Om udlændinge fx gør brug af sundhedsvæsenet i større eller mindre omfang end danskere, inddrages således ikke i denne undersøgelse.

## 1.1 Afgrænsning af undersøgelsen og metode

Undersøgelsen er tilrettelagt på baggrund af et pilotstudie, hvor vi havde kontakt med to kommuner (Gladsaxe og Horsens Kommuner), to gymnasier, fire erhvervsuddannelsesinstitutioner (EUC og handelsskole), en professionshøjskole, et VUC, Herlev Hospital og Rigshospitalet. I pilotstudiet blev afdækket eksempler på særforanstaltninger til udlændinge, og hvordan udgifterne hertil kunne opgøres, og pilotstudiet skulle også afdække, hvor der kunne forventes særforanstaltninger til udlændinge. Pilotstudiet afdækkede fx, at der bortset fra universiteterne ikke kunne forventes nævneværdige udgifter til særforanstaltninger til udlændinge på uddannelsesinstitutionerne. Kortlægningen har derfor alene omfattet universiteterne.

Undersøgelsen har omfattet de somatiske sygehuse, da det blev antaget, at der var størst sandsynlighed for udgifter på disse frem for de psykiatriske sygehuse.

På baggrund af erfaringer fra pilotstudiet har kortlægningen af udgifter til særforanstaltninger til udlændinge omfattet kommuner, statsfængsler, somatiske sygehuse og universiteter.

### **Dataindsamling**

Dataindsamlingen fandt sted i perioden medio maj til ultimo juni 2011 og blev målrettet de institutioner og kommunale afdelinger, hvor der på baggrund af et pilotstudie forventedes at være særforanstaltninger.

*Kommuner.* Tilrettelæggelsen af kortlægningen af udgifter til særforanstaltninger i kommunerne har været en afvejning af inden for de ressource- og tidsmæssige rammer at opnå svar fra et tilstrækkeligt og dækkende antal kommuner i forhold til at opnå et pålideligt udtryk for de samlede udgifter til særforanstaltninger og i forhold til at kunne sikre kvaliteten af den enkelte kommunes besvarelse. Der er typer af særforanstaltninger, som forekommer relativt sporadisk, mens udgiften til andre kan variere meget mellem kommunerne. Det ville derfor være vanskeligt fra en mindre stikprøve med et forventet bortfald at regne op til et nogenlunde dækkende resultat for alle kommuner. Derfor gennemførtes kortlægningen blandt alle landets 98 kommuner, men de indkomne besvarelser blev gennemgået med henblik på at sikre konsistens i de udgifter, som indgår i analysen. Nogle kommuner blev efterfølgende kontaktet med henblik på at få forklaret eller korrigeret rapporterede udgifter til særforanstaltninger.

Kontakten til de enkelte kommuner blev etableret pr. e-mail gennem kommunaldirektøren (i magistratskommunerne direktøren for de relevante magistrater). Kommunen blev opfordret til at udpege en kontaktperson, der kunne indsamle oplysninger fra kommunens forskellige afdelinger. I mailen til kommunaldirektøren var et link til et spørgeskema, som kommunen kunne downloade og udfylde elektronisk. Alternativt kunne kommunen benytte et link til en internetbaseret version af spørgeskemaet. Ved udløbet af svarfristen blev de kommuner, som ikke havde svaret, kontaktet med en ny e-mail med en opfordring til at deltage i undersøgelsen.

Der indkom mere eller mindre fuldstændige besvarelser fra 52 kommuner, hvilket giver en svarprocent på 53. Kommuner med mere end 60.000 indbyggere er overrepræsenteret blandt besvarelserne. Endvidere er kommuner med mange indvandrere og mange efterkommere overrepræsenteret blandt besvarelserne. Der er taget højde for dette, når udgiftstal opregnes fra de deltagende kommuner til at dække alle kommuner, idet der er taget udgangspunkt fx i antal indvandrere i de kommuner, som har besvaret et bestemt spørgsmål, når der er opregnet til hele landet. Opregningen til hele landet er et estimat, hvis størrelse der er usikkerhed knyttet til. Vi har ved opregningen af udgiftstal på de forskellige områder valgt det befolkningstal, der viser bedst sammenhæng med udgifterne i en kommune udtrykt ved en korrelationskoefficient. Vi har anvendt denne fremgangsmåde, når der har været en signifikant korrelation, men generelt er det sådan, at jo lavere værdi, des større usikkerhed.

*Universiteter.* Alle landets otte universiteter<sup>1</sup> blev kontaktet med henblik på at få oplysning om udgifter til danskundervisning af udenlandske studerende, som universitetet selv finansierer. Udgifter til danskundervisning af udlændinge, der falder ind under FL §18.31.03, blev udeladt af undersøgelsen.

*Statsfængsler.* Landets 14 fængsler, dvs. både åbne og lukkede statsfængsler, fik tilsendt et spørgeskema med henblik på at få oplysninger om udgifter til tolkebistand, danskundervisning, særlig biblioteksbetjening samt eventuelle andre særforanstaltninger. Der indkom svar fra 12 af 14 statsfængsler.

I forhold til undersøgelsens problemstilling ville det alene være relevant at medtage udgifter til herboende udlændinge (dansk CPR). Pilotstudiet viste imidlertid, at det næppe vil være muligt for fængslerne at fordele udgifterne på herboende udlændinge (dansk CPR) og ikke herboende udlændinge. Dette er efterfølgende baseret på oplysninger om fordelingen af indsatte på de to grupper. Oplysninger om fordeling efter herkomst i de enkelte fængsler blev velvilligt stillet til rådighed af Direktoratet for Kriminalforsorgen.

*Somatiske sygehuse.* Der blev udsendt spørgeskema til administrationer, der dækker alle landets somatiske sygehuse med henblik på at få oplysninger om udgifter til tolkebistand samt udgifter til eventuelle andre særforanstaltninger, som skal håndtere en særlig kultur blandt indlagte med udenlandsk baggrund. Spørgeskemaet blev i de fleste tilfælde sendt til den enkelte sygehusadministration, men i nogle regioner har flere sygehuse fælles administration, og i disse tilfælde blev spørgeskemaet sendt til den fælles administration. Der blev udsendt spørgeskema til 27 sygehuse/sygehusadministrationer, og der kom svar fra 22.

### **Kvalitetssikring og validitet**

Kvalitet og validitet af de indrapporterede data er først og fremmest søgt sikret ved, at det af spørgeskemaet ret præcist fremgår, hvilke oplysninger der efterspørges. Besvarelserne fra den enkelte kommune/institution er imidlertid blevet gennemgået med henblik på at sikre, at de udgiftsposter, som er angivet i en besvarelse, knytter sig til en særforanstaltning, som den har været defineret til undersøgelsen. I nogle tilfælde er en rapporteret udgiftspost taget ud af analyserne på det grundlag. Vi har endvidere kontrolleret, om der er rapporterede udgiftsposter, som afviger betydeligt fra det forventede i forhold til sammenlignelige kommuner/institutioner. Det har kun været tilfældet i få besvarelser, og kommunen er blevet kontaktet for at få verificeret beløbet.

I nogle tilfælde har en kommune tydeligvis angivet et skønnet beløb, og vi har ikke haft mulighed for at kontrollere, hvor præcist et skøn, der har været tale om.

De rapporterede tal i denne rapport skal ikke tages til udtryk for de eksakte udgifter i kommunerne til særforanstaltninger til udlændinge. Der kan muligvis være en tendens til at størrelsen af udgifterne er underrapporteret, da der er større sandsynlighed for, at en udgift er overset, end at en irrelevant udgiftspost er talt med. Det er ikke muligt at give et skøn over usikkerhedens størrelse, men det anses trods alt for sandsynligt, at det først og fremmest er

---

<sup>1</sup> AAU, ITU, RUC, SDU, AU, KU, CBS, DTU.

mindre udgiftsposter, som ikke er rapporteret, og at usikkerheden på talstørrelsen derfor er beskednen.

### **Udgiftsbegrebet**

Udgifter til særforanstaltninger er i undersøgelsen opgjort som en årlig udgift, og de samlede udgifter er således opgjort som en samlet årlig udgift til særforanstaltninger til udlændinge i 2010.

I nogle tilfælde har den årlige udgift til en særforanstaltning kunnet udtrækkes af en kommunes økonomisystem, og dette beløb repræsenterer således den årlige udgift. I andre tilfælde har udgiften til en særforanstaltning ikke kunnet udtrækkes fra regnskabssystemet, da udgiften ikke optræder som en selvstændig post. I disse tilfælde er oplyst antal årsværk og en tilknyttet lønudgift. I nogle tilfælde har ressourceforbruget i årsværk kunnet angives relativt præcist. I andre tilfælde, hvor en medarbejder dels bruger tid på en særforanstaltning, dels bruger tid på generelle aktiviteter, har kommunen/institutionen måttet skønne over ressourceforbruget og en tilhørende lønudgift.

Der er tilfælde, hvor udgifter til en særforanstaltning er en engangsudgift fx udformning og trykning af informationsmateriale samt uddannelse af personale i forhold til tosprogede. Vi har i undersøgelsen henregnet dette til udgiftsåret for den enkelte kommune eller institution. Hvis vi antager, at sådanne udgifter fordeler sig tilfældigt tidsmæssig i den enkelte kommune, så kan det siges, at en opgørelse af en sådan udgift et enkelt år vil repræsentere en gennemsnitlig årlig udgift for kommunerne.

Kommunerne blev bedt om alene at medtage de udgifter til løn, udstyr, kørsel, møder mv., som kan henføres direkte til en særforanstaltning. Der skulle altså ikke medtages skønnede ekstraudgifter til fx administration og husleje. Vi bad om kommunens *nettoudgifter*, hvilket i dette tilfælde vil sige udgifter fraregnet betaling fra andre kommuner og brugerbetaling. De udgifter, som opgøres, repræsenterer således marginale udgifter ved at iværksætte særforanstaltninger, hvor det herved antages, at iværksættelse af særforanstaltningerne (på kort sigt) kan rummes inden for den eksisterende administrative og bygningsmæssige kapacitet. Der ses herved bort fra, at særforanstaltningerne lægger beslag på ressourcer ud over de direkte involverede, som alternativt kunne være anvendt til andet formål. Udgiftsbegrebet er således sidestillet her med de oplysninger, som vil kunne udtrækkes af registre om finanslovsudgifter.

I nogle tilfælde har særforanstaltninger karakter af et projekt i en kommune, og hvor projektet dels er finansieret med kommunale midler, dels er finansieret med fondsmidler eller midler fra andre myndigheder. Vi har her bedt om den samlede udgift, som kan henføres til kommunen uanset finansieringskilde.

## 2 Udgifter til særforanstaltninger i kommuner

I dette kapitel gennemgås de udgifter til særforanstaltninger til udlændinge, som kommunerne har rapporteret gennem spørgeskemaundersøgelsen. Kapitlet er opdelt i hovedområder, som svarer til opdelingen i spørgeskemaet:

- Tolkebistand
- Særforanstaltninger, som går på tværs af kommunernes fagområder
- Danskundervisning og modersmålsundervisning
- Dagtilbud og folkeskole/ungdomsskole i øvrigt
- Sundhed og forebyggelse
- Biblioteker samt kultur og fritid i øvrigt
- Beskæftigelsesområdet samt
- Særforanstaltninger på andre områder.

Nedenfor er vist en oversigt over rapporterede særforanstaltninger og de estimerede udgifter hertil i kommunerne.

### Oversigt over særforanstaltninger og de tilknyttede udgifter i kommunerne i 2010

Type	Estimeret udgift kr.
<b>I alt kommuner</b>	<b>1.143.850.000</b>
<b><i>Tolkebistand</i></b>	<i>70.500.000</i>
<b><i>Tværgående særforanstaltninger</i></b> (fx integrationsråd, etniske konsulenter, integrationskoordinatore, informationsmøder for borgere med udenlandsk baggrund, informationsmateriale på fremmedsprog)	<i>30.700.000</i>
<b><i>Danskundervisning og modersmålsundervisning</i></b>	
Modtageklasser eller -hold	164.300.000
Uddannelse af tosproglærere eller tosprogs konsulenter	14.200.000
Ekstra normering til undervisning i dansk som andetsprog eller særlig støtte til tosprogede elever	564.900.000
Modersmålsundervisning (EU-lande, EØS-lande og andre lande)	32.900.000
Danskundervisning i ungdomsskole	35.800.000
Transport til bl.a. modtageklasser og til spredning af elever	23.800.000
<b><i>Særforanstaltninger i dagtilbud og folkeskole</i></b>	
Ekstra normering af pædagogiske konsulenter eller andre ressourcpersoner, pædagogisk materiale målrettet tosprogede mv. i dagtilbud, uddannelse af pædagogiske konsulenter til tosprogede	91.500.000
Særlige madordninger og bedefaciliteter	50.000
Særforanstaltninger i folkeskole og ungdomsskole (fx konsulent for etniske minoriteter, klubtilbud, lektiehjælp, tosproget undervisning af tosprogede lærere, skole-hjem-vejleder)	44.400.000

Type	Estimeret udgift kr.
<b>Sundhed og forebyggelse</b> (fx etnisk sundhedsformidlerkorps, projekt om sundhed og kost, flygtningekonsulent i sundhedsplejen, sundhedsambassadører for etniske minoriteter, forebyggende indsats over for etniske ældre)	9.500.000
<b>Biblioteker samt kultur og fritid</b> (fx bøger og materiale på andre sprog end dansk, arrangementer på biblioteker udelukkende for borgere med udenlandsk baggrund, integrationsmedarbejder, foreningsguider, netværk for piger med anden etnisk baggrund, kulturværksted for flygtninge og indvandrere)	18.000.000
<b>Beskæftigelsesområdet</b> (fx integrationsprojekt for socialt belastede kvinder, etnisk konsulent, udvidet kursus i arbejds- og samfundsforståelse, helbredsteam, særlig beskæftigelsesindsats i udvalgte boligområder)	35.300.000
<b>Andre områder</b> (fx frivillighedspris til frivilligt socialt arbejde i forbindelse med integration, medarbejder til at anbringe uledsagede flygtninge under 18 år, team til at støtte borgere med anden etnisk baggrund med behov for hjælp, omsorg, støtte eller optræning og udvikling ved nedsat funktionsevne)	8.000.000

I de følgende afsnit uddybes, hvordan udgifterne til særforanstaltninger i kommunerne er estimeret. I nogle tilfælde har kommuner angivet, at de har haft en udgift til en særforanstaltning men ikke oplyst noget beløb. De samlede udgifter til særforanstaltninger til udlændinge for alle kommuner er opregnet på baggrund af oplysninger fra de kommuner, som har oplyst en udgift på de enkelte områder, inkl. ingen udgift. Vi har til opregningen anvendt tal for antal indvandrere og efterkommere i de enkelte kommuner, og der er ved de enkelte opregninger anvendt det tal for indvandrere og efterkommere, som udviser størst sammenhæng med den konkrete udgift.

## 2.1 Udgifter til tolkebistand

I henhold til forvaltningslovens §7 har offentlige myndigheder pligt til i fornødent omfang at give vejledning til borgerne. Ifølge *Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område* antages det, at dette også indebærer en pligt til at sørge for at betale for tolkebistand, når en person, der henvender sig til myndigheden, ikke behersker det danske sprog tilstrækkeligt godt. Forvaltningsmyndighederne må altså sikre sig, at de er i stand til at forstå og blive forstået af udlændinge, der retter henvendelse om sager, der skal tages under behandling af myndighederne.

I dette afsnit behandles kommunernes brug af tolkebistand og udgifterne til tolkebistand.

### Kommunernes brug af tolkebistand

Stort set alle kommuner har angivet, at de har haft brug for tolkebistand. Eneste undtagelse er en mindre ø-kommune og en anden kommune med under 30.000 indbyggere. Det må altså betragtes som undtagelsen, at en kommune ikke har haft brug for tolkebistand.

I tabel 2.1 er vist, hvordan kommuner, der har haft brug for tolkebistand, får leveret tolkebistand.

**Tabel 2.1 Procentandel kommuner, som har benyttet sig af en bestemt form for tolkebistand. Opgjort efter kommunistørrelse**

	Indbyggertal				I alt
	Mindre end 30.000	30.000-39.999	40.000-59.999	60.000-	
Kommunens egne tolke	-	50	31	63	38
Tolke ansat i anden kommune	-	-	6	6	4
Et eller flere private tolkebureauer	100	75	100	94	94
Andet	-	38	19	38	24
Procentgrundlag	10	8	16	16	50

Anm.: Da kommunerne har kunnet angive mere end en form for tolkebistand, summerer procenterne i kolonnerne til mere end 100%.

Det fremgår, at næsten alle kommuner benytter sig af et eller flere private tolkebureauer, og kommuner under 30.000 indbyggere bruger udelukkende private tolkebureauer. Kun en enkelt af de største kommuner har ikke angivet at bruge privat tolkebureau. Knap 40% af kommunerne har angivet, at de bruger tolke, som er ansat i kommunen, og det er mest udbredt i de største kommuner. Kun et par kommuner har angivet, at de bruger tolke ansat i anden kommune.

Kategorien ”andet”, som omkring ¼ af kommunerne har benyttet, er fx, at man har benyttet tolke på honorarbasis/timetakst, pårørende, freelancetolke, privatpersoner, som ikke er momsregistreret, eller ansatte der har sproglige ressourcer.

I alt 12% af kommunerne har angivet, at de har et samarbejde med andre kommuner om tolkebistand. Det drejer sig fx om et fælles udbud af tolkebistand, og to kommuner har et pilotprojekt om teletolkeservice.

Alle kommuner har i 2010 brugt almindelig tolkning, hvilket vil sige, at en tolk er til stede ved fx et møde med en borger. I alt omkring ¾ af kommunerne har anvendt teletolkning, hvilket vil sige, at tolkningen er foregået via en telefonforbindelse. Derimod er det de færreste kommuner (10%), som har angivet, at de har anvendt videotolkning – altså at tolkningen er foregået gennem videoforbindelse til en tolk. Udelukkende kommuner med mere end 60.000 indbyggere har benyttet sig af dette. Fordelen ved at bruge tele- og videotolkning er, at der ikke vil skulle betales for transport til tolken.

I alt ¼ af kommunerne angiver, at de har haft alle eller dele af tolkeopgaverne i udbud. I nogle kommuner kan fx en enkelt forvaltning have haft tolkeopgaven i udbud.

### Timepriser og udgifter til tolkebistand

Kommunerne er i undersøgelsen blevet bedt om at angive, hvilken timepris de har betalt i 2010 på tolkebistand. Kommunerne er blevet bedt om at angive en timepris for tolkning i dagtimer på hverdage, idet tolkning anses for helt overvejende at finde sted i dette tidsrum. Da det kunne forudses, at der var forskellige timetakster, fx afhængig af sprog og bureau, blev

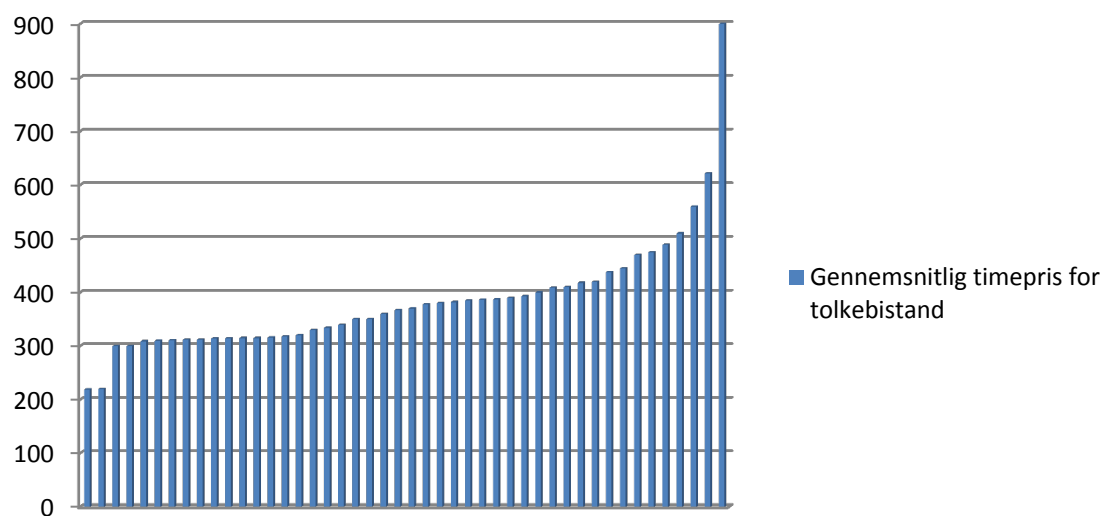


kommunen bedt om eventuelt at angive en gennemsnitlig pris. Hensigten har været at give et billede af variationen i prisniveauet for tolkebistand i kommunerne. Den angivne timepris dækker prisen til private tolkebureauer eller freelancetolke og ikke tolke ansat i kommunerne.

Gennemsnittet af de priser, som kommunerne har angivet er 384 kr. Der er imidlertid stor spredning, og den mindst angivne pris er 219 kr., mens den højest angivne pris er 900 kr.<sup>2</sup> Den næsthøjeste angivne pris er således 622 kr.

Figur 2.1 illustrerer variationen i de gennemsnitlige timepriser, som kommunerne har angivet.

**Figur 2.1 Kommunernes angivne gennemsnitlige timepriser for tolkebistand i dagtimerne på hverdage**



Som det fremgår af figuren ligger den gennemsnitlige timepris i de fleste tilfælde mellem 300-400 kr.

Der er som nævnt i flere kommuner tale om en gennemsnitlig timepris for tolkebistand, og der er givet eksempler på variationen inden for den enkelte kommune:

*Der er tale om en gennemsnitspris af tre tolkepriser (alt efter sprog mv.) på henholdsvis 310, 340 og 510 kr.*

*Prisen varierer meget (fra 200-515 kr.)*

*Skønnet gennemsnitspris (410-490 kr.)*

*Beløbet er opgivet gennemsnitligt fra 314 kr. til 669 kr.*

*Prisen pr. time svinger fra 320 kr.-700 kr.*

*Tre takster fra tre godkendte firmaer: 280 kr., 314,60 kr. og 358 kr.*

<sup>2</sup> De 900 kr. har kommunen angivet som et skøn, og vi har ikke kunnet få verificeret, om den angivne pris er pr. tolkning eller inkluderer kørsel, da prisen afviger en del fra de øvrige oplyste priser.

Denne variation kan være udtryk for, at timeprisen er afhængig af, hvilket sprog der skal tolkes, og en del af variationen mellem kommunerne kan således også skyldes, at der er forskel på, hvilket sprog der hyppigst skal tolkes i en kommune.

Vi har undersøgt, om der er forskel på den gennemsnitlige timepris i kommuner, som har haft tolkeopgaven i udbud, og kommuner, som ikke har. Det skal bemærkes, at kun få kommuner har haft tolkeopgaven i udbud, men den gennemsnitlige timepris i disse kommuner er lidt højere end i kommuner, som ikke har haft tolkeopgaven i udbud. Spredningen i timeprisen er imidlertid mindre.

### Udgifter til tolkebistand

I dette afsnit analyserer vi udgifterne til tolkebistand i kommunerne. Vi viser i det efterfølgende alene de samlede udgifter til tolkebistand. Det vil sige, at der indgår alene kommuner fra undersøgelsen, hvor det har været muligt at opgøre et beløb for de samlede udgifter til tolkebistand. Kommuner, hvor vi kun har fået oplyst udgifter til tolkeudgifter på nogle områder, indgår således ikke.

Det giver ikke mening at opgøre de rapporterede udgifter til tolkebistand på de enkelte områder, da nogle kommuner kun har oplyst de samlede udgifter til tolkebistand. Der er endvidere kommuner, som har organiseret sig på en måde, så udgifterne til tolkebistand ikke passer til de kategorier, som var specificeret i spørgeskemaet. Da størrelsen af en samlet udgift på det enkelte område vil være meget afhængig af, hvilke kommuner der har rapporteret en udgift på området, vil størrelsesforholdet af udgifterne mellem områderne være misvisende.

I tabel 2.2 er vist de samlede udgifter til tolkebistand, som er rapporteret af kommunerne i undersøgelsen, og der er i tabellen estimeret en samlet udgift for alle landets kommuner.

**Tabel 2.2 Kommunernes samlede udgifter til tolkebistand i 2010**

Samlet udgift til tolkebistand i 48 kommuner	50.387.168 kr.
Antal indvandrere i 2010 i 48 kommuner	305.432
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere	0,97
Udgift pr. indvandrer	164,9701 kr.
Antal indvandrere i 2010 i alle kommuner	427.381
Estimeret udgift til tolkebistand i alle kommuner	70.500.000 kr.

Som det fremgår af tabellen er den samlede udgift til tolkebistand i 48 kommuner, hvor det har været muligt at opgøre den samlede udgift, på ca. 50,4 mio. kr. I de 48 kommuner boede i 2010 godt 300.000 indvandrere, hvilke svarer til ca.  $\frac{3}{4}$  af alle indvandrere i Danmark. Der er en meget tæt korrelation mellem antal indvandrere i en kommune og den samlede udgift til tolkebistand. Vi har undersøgt, om kommunens gennemsnitlige timepris til tolkebistand viser sammenhæng med den samlede udgift. Det gør den ikke, og vi har derfor estimeret den samlede udgift til tolkebistand i alle landets kommuner ved at tage udgangspunkt i udgiften til tolkebistand pr. indvandrer i de 48 kommuner. Den samlede udgift til tolkebistand er dermed estimeret til godt 70 mio. kr.

## 2.2 Udgifter til tværgående særforanstaltninger

I dette afsnit behandler vi udgifter til særforanstaltninger til udlændinge, som ikke berører et specifikt fagområde i en kommune og dermed har en mere tværgående karakter. Det drejer sig fx om en generel integrationsindsats og udgifter til et integrationsråd i en kommune. Det drejer sig endvidere om udarbejdelse af kommunal information på fremmedsprog af hensyn til udlændinge, som er bosiddende i kommunen.

### Informationsmateriale

I alt knap 1/4 af de 49 kommuner, som har taget stilling til spørgsmålet, har angivet, at de i 2010 har haft udgifter til at udarbejde og producere *informationsmateriale* på fremmedsprog til borgere eller arbejdstagere med udenlandsk baggrund. Der er imidlertid kun otte kommuner ud af de 49, som har angivet en udgift for 2010. Der er generelt tale om små beløb på under 10.000 kr., og alene Aarhus og Københavns Kommuner har angivet et større beløb, i alt ca. 250.000. Hvis det skønnes, at i alt 20 kommuner (14 blandt de 54 kommuner, som ikke har deltaget i undersøgelsen, eller som ikke har oplyst en udgift), ud over København og Aarhus, har haft udgifter på i gennemsnit 5.000, har de samlede udgifter til informationsmateriale på fremmedsprog i kommunerne i 2010 været på 350.000 kr.

### Integrationsråd

Kommunerne kan oprette integrationsråd, som kan afgive vejledende udtalelser om den almindelige integrationsindsats i kommunen og om de integrationsprogrammer, der tilbydes af kommunalbestyrelsen. Halvdelen af kommunerne har angivet, at de i 2010 havde et integrationsråd. I nogle kommuner har der været igangsat forskellige aktiviteter under integrationsrådet. Der er bl.a. nævnt: Integrationsdag og debatarrangementer, messe, et projekt *sundhed for alle* og en sundhedscoach, en årlig festival, at rådet indstiller bevilling til integrationsfremmende projekter, informationsmøder for borgere med anden etnisk herkomst end dansk, et halvdagsseminar med ekstern konsulent samt konference og koloni. En kommune har angivet, at integrationsrådet etablerer arrangementer for at fremme integration, mens en anden har svaret, at formålet med integrationsrådets arbejde er at sikre sammenhæng i integrationsindsatsen.

Kommunerne blev bedt om at angive udgiften i 2010 inkl. sekretærbistand og aktiviteter under rådet. De samlede udgifter til integrationsråd for de kommuner, som har deltaget i undersøgelsen er vist i tabel 2.3.

**Tabel 2.3 Kommunernes udgifter til integrationsråd i 2010**

Samlet udgift til integrationsråd i 50 kommuner med oplyst udgift	2.509.178 kr.
Gennemsnit pr. kommune i 50 kommuner	50.183 kr.
Estimeret udgift til integrationsråd i alle kommuner	4.900.00 kr.

Kommunernes udgift til integrationsråd og aktiviteter under integrationsrådet viser ingen sammenhæng med antal indvandrere eller antal indbyggere i en kommune. Vi har derfor beregnet en gennemsnitlig udgift for de kommuner, som har taget stilling til spørgsmålet, og antaget, at dette gennemsnit er gældende for alle kommuner. På det grundlag har vi beregnet, at den samlede udgift til integrationsråd i kommunerne og aktiviteter under integrationsrådene har været på *knap 5 mio.* kr. i 2010.

### Øvrige tværgående særforanstaltninger

Som andre typer af tværgående særforanstaltninger nævner kommunerne først og fremmest to typer. *Den ene type* er etniske konsulenter, integrationskoordinatorer eller integrationskonsulenter. *Den anden type* er informationsmøder for borgere med udenlandsk baggrund om fx kommunens tilbud eller velkomstmøder med udenlandske arbejdstagere. Der er et par kommuner, som har angivet en udgift til modtagelse og boligplacering af flygtninge. Andre kommuner har også brugt ressourcer på dette, men måske ikke angivet ressourceforbruget, fordi det har været vanskeligt at skille ud, eller fordi denne aktivitet ikke var direkte nævnt i spørgeskemaet. Kommunernes udgifter til modtagelse og boligplacering af flygtninge kan derfor være undervurderet i denne undersøgelse.

Godt halvdelen af de kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har angivet, at de i 2010 har haft en udgift til en tværgående særforanstaltning til udlændinge. Udgiften til den type særforanstaltning er opgjort i tabel 2.4.

**Tabel 2.4 Kommunernes udgifter i 2010 til øvrige særforanstaltninger til udlændinge, som går på tværs af fagområder**

Samlet udgift til tværgående særforanstaltninger i 52 kommuner med oplyst udgift	18.691.565 kr.
Antal indvandrere i 2010 i 52 kommuner	314.189
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere	0,93
Gennemsnitlig udgift pr. indvandrer i 52 kommuner	59,49 kr.
Estimeret udgift til tværgående særforanstaltninger i alle kommuner	25.400.000 kr.

Udgiften til tværgående særforanstaltninger udviser i de 52 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, en tæt sammenhæng med antal indvandrere i en kommune. Vi har derfor forudsat, at den gennemsnitlige udgift pr. indvandrer, som kan konstateres i 52 kommuner, som har deltaget i undersøgelsen, også gælder for dem, der ikke har deltaget. Derved har vi beregnet en samlet udgift til tværgående særforanstaltninger til udlændinge i 2010 til *godt 25 mio. kr.* Som nævnt skal der til dette beløb muligvis lægges en ukendt udgift til modtagelse og boligplacering af flygtninge.

## 2.3 Danskundervisning og modersmålsundervisning

Tosprogede elever, som ved optagelse i en skole har behov for undervisning i dansk som andetsprog, kan henvises til supplerende undervisning i dansk som andetsprog som en dimension af undervisningen i klassen, på hold eller lignende. 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 og kan foregå i modtageklasser, på særlige hold eller lignende eller som enkeltmandsundervisning.

Kommunalbestyrelsen skal tilbyde elever fra medlemsstater i Den Europæiske Union, fra lande, som er omfattet af aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde samt fra Færøerne og Grønland undervisning i det pågældende lands officielle sprog, henholdsvis færøsk eller grønlandsk (modersmålsundervisning). Tilbud om modersmålsundervisning til børn fra andre lande er frivillig for kommunerne.

Kommunernes ungdomsskoletilbud skal bl.a. omfatte undervisning særligt tilrettelagt for unge indvandrere i dansk sprog og danske samfundsforhold.

I det følgende opgøres kommunernes udgifter til danskundervisning, støtte til tosprogede elever og modersmålsundervisning.

### **Modtageklasser og -hold**

Godt  $\frac{3}{4}$  af kommunerne har oplyst, at de har oprettet *modtageklasser eller -hold*, og vi finder, at der er en tæt korrelation mellem udgifter til modtageklasser eller -hold og antal indvandrere eller efterkommere i alderen 7-17 år. Vi har derfor beregnet en samlet udgift på området for alle kommuner ved at inddrage antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år i kommunerne. Dette er vist i tabel 2.5.

**Tabel 2.5 Kommunernes samlede udgifter til modtageklasser eller -hold i 2010**

Samlet udgift til modtageklasser eller -hold i 45 kommuner med oplyst udgift	100.356.471 kr.
Antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år i 45 kommuner	47.733
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år	0,88
Udgifter pr. indvandrer og efterkommer på 7-17 år	2.102,46 kr.
Antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år i alle kommuner	78.145
Estimeret udgift til modtageklasser eller -hold i alle kommuner	164.300.000 kr.

Det fremgår af tabellen, at den samlede udgift til modtageklasser eller -hold i de 45 kommuner, som har angivet en udgift, er på godt 100 mio. kr. Hvis denne udgift opregnes til en udgift for alle landets kommuner ved at tage udgangspunkt i en udgift pr. indvandrer/efterkommer i alderen 7-17 år, bliver den beregnede samlede udgift på *godt 164 mio. kr.*

### **Uddannelse af tosproglærere og tosprogs konsulenter**

Knap  $\frac{1}{3}$  af de kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har angivet, at de i 2010 har haft udgifter til at *uddanne tosproglærere og/eller tosprogs konsulenter i folkeskolen*. Det betyder ikke, at de øvrige kommuner ikke på et tidspunkt har haft udgifter til at uddanne tosproglærere eller tosprogs konsulenter, men at udgiften kan have været i tidligere år. Vi antager imidlertid, at de fleste kommuner med regelmæssige mellemrum har brug for at uddanne bl.a. tosproglærere. Man kan sige, at 2010 er et tilfældigt valgt år, og at dette år repræsenterer kommunernes årlige udgift på feltet. I besvarelsen fra en enkelt kommune anfø-

res, at skolerne selv sender lærere på uddannelse, og at det derfor af tidsmæssige årsager ikke har været muligt at opgøre udgiften. Den rapporterede udgift må derfor anses for et minimumsbeløb. Også i dette tilfælde korrelerer udgiften tæt med antal indvandrere eller efterkommere i alderen 7-17 år i en kommune. Den samlede udgift er beregnet som vist i tabel 2.6.

**Tabel 2.6 Kommunernes udgifter til at uddanne tosproglærere og/eller tosprogs-konsulenter i folkeskolen i 2010**

Samlet udgift til at uddanne tosproglærere eller tosprogs konsulenter i 42 kommuner med oplyst udgift	8.028.373 kr.
Antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år i 42 kommuner	47.733
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år	0,93
Udgifter pr. indvandrer og efterkommer på 7-17 år	181,77 kr.
Estimeret udgift til at uddanne tosproglærere eller tosprogs konsulenter i alle kommuner	14.200.000 kr.

I de 42 kommuner, som har taget stilling til spørgsmålet, var den samlede rapporterede udgift til at uddanne tosproglærere og/eller tosprogs konsulenter på godt 8 mio. kr. Opregner vi dette til landsplan ved brug af udgiften pr. indvandrer/efterkommer i alderen 7-17 år, svarer det til en udgift for alle kommuner i 2010 på *godt 14 mio. kr.*

### **Ekstra normering til undervisning i dansk som andetsprog**

Vi har spurgt kommunerne, om de ud over udgifter til modtageklasser og til at uddanne tosproglærere og/eller -konsulenter i 2010 har haft udgifter til en ekstra normering til undervisning i dansk som andetsprog eller særlig støtte til tosprogede elever. Meningen har ikke været at opgøre den ekstra normering som følge af, at der er elever med udenlandsk baggrund i folkeskolen, men at der har været en ekstra normering til elever med udenlandsk baggrund, som har et særligt behov ud over elever med dansk baggrund. Det kan fx være en normering til at gennemføre supplerende undervisning i dansk som andetsprog som en dimension af undervisningen i klassen.

I alt godt 80% af de kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har angivet, at de i 2010 har haft udgifter til en ekstra normering til undervisning i dansk som andetsprog eller særlig støtte til tosprogede elever. De samlede udgifter er på baggrund af besvarelserne vist i tabel 2.7.

**Tabel 2.7 Kommunernes udgifter til en ekstra normering til undervisning i dansk som andetsprog eller særlig støtte til tosprogede elever**

Samlet udgift til en ekstra normering til undervisning i dansk som andetsprog eller særlig støtte til tosprogede elever i 43 kommuner med oplyst udgift	331.735.893 kr.
Antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år i 43 kommuner	45.973
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år	0,97
Udgifter pr. indvandrer og efterkommer på 7-17 år	7.215,89 kr.
Estimeret udgift til en ekstra normering til undervisning i dansk som andet-sprog eller særlig støtte til tosprogede elever i alle kommuner	564.900.000 kr.

I de 43 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, er den samlede udgift opgjort til godt 330 mio. kr. Når vi opregner dette tal til alle landets kommuner, har vi beregnet, at den samlede udgift til en ekstra normering til undervisning i dansk som andetsprog eller særlig støtte til tosprogede elever i 2010 var på *knap 565 mio. kr.*

### **Modersmålsundervisning**

Kommunerne blev bedt om at oplyse, om de i 2010 har haft udgifter til modersmålsundervisning. De udgifter, der er rapporteret, er ikke opgjort på, om modersmålsundervisningen har været til elever fra EU, EØS-lande eller Grønland og Færøerne, eller om den har været til elever fra andre lande. Vi har imidlertid spurgt, om kommunerne har haft udgifter til den ene eller anden type elever. I alt knap halvdelen af kommunerne har oplyst, at de har haft udgifter til modersmålsundervisning. 36% har haft udgifter til elever fra EU, EØS-lande, Grønland eller Færøerne, mens 29% har angivet modersmålsundervisning til elever fra andre lande.<sup>3</sup> En enkelt kommune har angivet, at den har haft modersmålsundervisning, men at kommunen ikke har haft nogen udgift, da forældrene selv betaler. I en enkelt anden kommune indeholder det oplyste beløb også udgifter til basisundervisning i dansk som andetsprog. De samlede udgifter til modersmålsundervisning er opgjort i tabel 2.8.

**Tabel 2.8 Kommunernes udgifter til modersmålsundervisning i 2010**

Samlet udgift til modersmålsundervisning i 44 kommuner med oplyst udgift	19.493.371 kr.
Antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år i 44 kommuner	46.285
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år	0,89
Udgifter pr. indvanderer og efterkommer på 7-17 år	421,16 kr.
Estimeret udgift til modersmålsundervisning i alle kommuner	32.900.000 kr.

På baggrund af oplysninger fra 44 kommuner har vi beregnet de samlede udgifter til modersmålsundervisning i kommunerne til *knap 33 mio. kr.* Der er i denne beregning taget højde for, at nogle kommuner ikke har haft udgifter til modersmålsundervisning.

### **Danskundervisning af tosprogede eller udenlandske elever i alderen 14-17 år**

Kommunerne er endvidere blevet spurgt, om de i 2010 har haft udgifter gennem ungdomsskolen til danskundervisning af tosprogede eller udenlandske elever i alderen 14-17 år. Kommunerne skulle herunder medregne undervisning af elever i gymnasium, erhvervsskole eller handelsskole. Godt halvdelen af kommunerne har angivet, at de i 2010 har haft udgifter til en sådan undervisning, og i tabel 2.9 har vi opgjort de samlede udgifter.

<sup>3</sup> Det fremgår ikke af kommunernes besvarelse, men modersmålsundervisning til elever fra andre lande kan være mod hel eller delvis brugerbetaling.

**Tabel 2.9 Kommunernes udgifter til danskundervisning af tosprogede eller udenlandske elever i alderen 14-17 år fx gennem ungdomsskolen i 2010**

Samlet udgift til danskundervisning af tosprogede eller udenlandske elever i alderen 14-17 år i 45 kommuner med oplyst udgift	20.416.699 kr.
Antal indvandrere og efterkommere på 14-17 år i 45 kommuner	16.537
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere og efterkommere i alderen 14-17 år	0,89
Udgifter pr. indvandrer og efterkommer på 14-17 år	1.234,61 kr.
Estimeret udgift til danskundervisning af tosprogede eller udenlandske elever i alderen 14-17 år i alle kommuner	35.800.000 kr.

Vi har på baggrund af rapporterede udgifter fra i alt 45 kommuner beregnet de samlede udgifter i kommunerne til danskundervisning i ungdomsskolen af tosprogede eller udenlandske elever i alderen 14-17 år til *knap 36 mio. kr.* i 2010.

### Særlige kørselsudgifter

I kommunerne kan der være særlige kørselsudgifter til modtageklasser eller modersmålsundervisning, og der kan være kommuner, som har transportudgifter til at sprede elever med behov for sprogstøtte ud på flere af kommunens skoler. I alt knap 2/3 af 46 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har angivet, at de i 2010 har haft en udgift til sådanne særlige kørselsordninger. Nogle kommuner har ikke været i stand til at oplyse udgiften, da den indgår i kommunens samlede udgifter til kørselsordninger. I nogle få tilfælde har kommunerne angivet et skønnet beløb. Den efterfølgende opgørelse i tabel 2.10 af den samlede udgift til særlige kørselsordninger bygger alene på kommuner, hvor der er angivet et udgiftsbeløb.

**Tabel 2.10 Kommunernes udgifter til transport af elever fx til modtageklasser eller som en del af spredning af elever med behov for sprogstøtte**

Samlet udgift til særlige kørselsordninger i 40 kommuner med oplyst udgift	12.614.510 kr.
Antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år i 40 kommuner	41.410
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år	0,93
Udgifter pr. indvandrer og efterkommer på 7-17 år	304,63 kr.
Estimeret udgift til danskundervisning af tosprogede eller udenlandske elever i alderen 14-17 år i alle kommuner	23.800.000 kr.

Den samlede udgift for alle kommuner er beregnet på baggrund af den rapporterede udgift i 40 kommuner, hvor godt halvdelen af indvandrere og efterkommere i alderen 7-17 år er bostedende. Udgiften i den enkelte kommune er tæt korreleret med antal indvandrere og efterkommere i denne aldersgruppe, og den samlede udgift i alle kommuner til særlige kørselsordninger er estimeret til *knap 24 mio. kr.*

## 2.4 Særforanstaltninger i dagtilbud og folkeskole

I dette afsnit behandles kommunernes udgifter til særforanstaltninger til børn med udenlandsk baggrund i dagtilbud og i folkeskolen ud over danskundervisning og modersmålsun-



dervisning. Der er set bort fra udgifter til sprogstimulering, da denne udgift fremgår af registeroplysninger om kommunale regnskabstal.

### **Dagtilbud**

En meget stor andel af kommunerne (85%) har angivet, at de i 2010 havde *pædagogiske konsulenter eller andre ressourcepersoner*, som er uddannet til at tage sig af tosprogede børn i *dagtilbud*.

Hvis pædagogiske konsulenter eller andre ressourcepersoner med en særlig kompetence til at tage sig af tosprogede børn giver den samme bistand til børn med dansk baggrund og til børn med udenlandsk baggrund, har vi ikke betragtet det som en særforanstaltning. Hvis børn med en udenlandsk baggrund har særlige behov, som har krævet en ekstra normering til personale, som særligt tager sig af tosprogede børn, har vi betragtet det som en særforanstaltning. Udgiften hertil har vi i analysen lagt sammen med en udgift til *andre* typer særforanstaltninger til børn med udenlandsk baggrund i dagtilbud. Som eksempler på "andre" særforanstaltninger kan nævnes tosprogsgrupper for 3-5-årige uden dagtilbud, netværk mellem institutioner og besøgsinstitutioner, sprogcentre i to daginstitutionsområder og kompetenceudviklingsforløb for at give etniske forældre indsigt i dansk børnehavekultur.

Vi har også betragtet uddannelse af sådant personale som en særforanstaltning, og kommunerne er derfor blevet bedt om at oplyse udgiften i 2010 til at uddanne personale til at tage sig af tosprogede børn i dagtilbud. Kommunerne blev bedt om at medregne betalingen for uddannelsen og lønudgiften til den tid, som medarbejderne har brugt på at deltage i uddannelsen.

Vi har endvidere betragtet pædagogisk materiale, der er målrettet tosprogede børn i dagtilbudsalderen, som en særforanstaltning, og udgifter hertil indgår derfor i analysen.

I tabel 2.11 er opgjort de samlede udgifter i 2010 til de foran nævnte typer af særforanstaltninger.

**Tabel 2.11 Kommunernes udgifter til særforanstaltninger i dagtilbud i 2010**

Samlet udgift til at uddanne pædagogiske konsulenter eller andre ressourcepersoner i 44 kommuner med oplyst udgift	2.908.756 kr.
Antal efterkommere på 0-6 år i 44 kommuner	15.527
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal efterkommere på 0-6 år	0,75
Udgift pr. efterkommer på 0-6 år	187,34 kr.
Samlet udgift til ekstra normering af pædagogiske konsulenter eller andre ressourcepersoner samt til <i>andre</i> særforanstaltninger i 45 kommuner med oplyst udgift	52.200.228 kr.
Antal efterkommere på 0-6 år i 45 kommuner	23.868
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal efterkommere på 0-6 år	0,79
Udgift pr. efterkommer 0-6 år	2.187,04 kr.
Samlet udgift til pædagogisk materiale målrettet tosprogede børn i 44 kommuner med oplyst udgift	642.758 kr.
Antal efterkommere på 0-6 år i 44 kommuner	15.417
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal efterkommere på 0-6 år	0,42
Udgift pr. efterkommer på 0-6 år	41,70 kr.
Antal efterkommere på 0-6 år i alle kommuner	37.860
Estimeret udgift til at uddanne pædagogiske konsulenter eller andre ressourcepersoner i alle kommuner	7.100.000 kr.
Estimeret udgift til ekstra normering af pædagogiske konsulenter eller andre ressourcepersoner samt til <i>andre</i> særforanstaltninger i alle kommuner	82.800.000 kr.
Estimeret udgift til pædagogisk materiale målrettet tosprogede børn i alle kommuner	1.600.000 kr.

Udgifterne i de kommuner, som har besvaret spørgsmålene, er korreleret med antal efterkommere i alderen 0-6 år, og den gennemsnitlige udgift pr. efterkommer i denne aldersgruppe har vi brugt til at opregne til en udgift for alle kommuner. Korrelationen med udgiften til pædagogisk materiale er dog ikke høj. Kommunernes samlede udgift i 2010 til at uddanne pædagogiske konsulenter eller andre ressourcepersoner til tosprogede børn i dagtilbud har vi beregnet til godt 7 mio. kr. Udgifter til pædagogisk materiale, der er målrettet tosprogede børn i dagtilbudsalderen, er beregnet til 1,6 mio. kr. mens den samlede udgift til ekstra normering af pædagogiske konsulenter eller andre ressourcepersoner, som særligt tager sig af tosprogede børn, samt til andre særforanstaltninger i dagtilbud er beregnet til knap 83 mio. kr. Altså en udgift på *i alt 91,5 mio. kr.* til særforanstaltninger i dagtilbud.

### **Særlige madordninger og badefaciliteter**

Vi har undersøgt, om der i kommunerne i 2010 har været udgifter til særlig forplejning eller madtilbud til børn, og om der har været udgifter til at indrette badefaciliteter på skolerne specielt af hensyn til elever med udenlandsk baggrund.

I alt 15% af kommunerne har angivet, at de i 2010 i et eller flere dagtilbud havde en madordning, hvor der indgår en *særlig forplejning* til børn med udenlandsk baggrund. I in-

gen af kommunerne er det angivet, at der har været en ekstraudgift forbundet med den særlige forplejning.

Ligeledes i alt 15% af kommunerne har angivet, at der på én eller flere skoler er en kantine eller lignende med et særligt madtilbud til elever med udenlandsk baggrund fx specialslaget kød eller kost uden svinekød. Kun en enkelt kommune har angivet, at der i 2010 har været en ekstraudgift forbundet med det særlige madtilbud. Udgiften er angivet til 21.600 kr. På landsplan vil vi således forvente, at den samlede udgift i alle kommuner ikke overstiger 50.000 kr. årligt.

I alt 15% af kommunerne har angivet, at der på en eller flere af kommunens skoler er bade faciliteter, som er indrettet specielt af hensyn til elever med udenlandsk baggrund fx afskærmning. Godt halvdelen af disse har angivet, at der har været ekstraudgifter forbundet med denne indretning. En kommune nævner, at det drejer sig om opsætning af gardiner, og noget tilsvarende gør sig formodentlig gældende i de øvrige kommuner med en særlig indretning. Kun en enkelt kommune nævner en konkret engangsudgift til indretning, nemlig 48.100 kr., men angiver ikke til hvilken indretning. Der er under alle omstændigheder tale om et beskedent årligt beløb, og vi vil i de samlede udgifter ikke indregne en udgift til en særlig indretning af bade faciliteter på skoler.

### **Særforanstaltninger i folkeskole og ungdomsskole**

I dette afsnit opgøres kommunernes udgifter til særforanstaltninger til elever med udenlandsk baggrund i folkeskole og ungdomsskole, som ligger ud over udgifter til danskundervisning og særlig støtte til tosprogede elever. Disse har en forskellig karakter, og der kan nævnes følgende eksempler: Særlig indsats for overgang mellem børnehave og skole, integrationspulje, som fordeles mellem kommuner efter ansøgning, konsulent for etniske minoriteter, klubtilbud, lektiehjælp, tosproget undervisning varetaget af tosprogede lærere samt skole-hjem-vejleder. Den samlede udgift inklusive udgift til tosproget undervisning er beregnet ved at lægge udgiften til tosproget undervisning i Københavns Kommune (godt 7 mio. k.) til den samlede estimerede udgift eksklusiv dette tilbud. Det er hermed forudsat, at dette tilbud kun forekommer i Københavns Kommune.

**Tabel 2.12 Kommunernes udgifter i 2010 til særforanstaltninger i folkeskole og ungdomsskole**

Samlet udgift til særforanstaltninger i folkeskole og ungdomsskole i 47 kommuner med oplyst udgift, <i>inkl.</i> tosproget undervisning	29.849.732 kr.
Samlet udgift til særforanstaltninger i folkeskole og ungdomsskole i 47 kommuner med oplyst udgift, <i>ekskl.</i> tosproget undervisning	22.607.591 kr.
Antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år i 47 kommuner	47.487
Udgifter pr. indvandrere og efterkommer på 7-17 år, <i>ekskl.</i> tosproget undervisning	476,08 kr.
Estimeret udgift til særforanstaltninger i folkeskole og ungdomsskole i alle kommuner	44.400.000 kr.

De samlede udgifter til særforanstaltninger i 2010 til børn med udenlandsk baggrund i folkeskole og ungdomsskole er beregnet til *godt 44 mio. kr.*

## 2.5 Særforanstaltninger inden for sundhed og forebyggelse

Sundhed og forebyggelse dækker i denne sammenhæng skoletandpleje, sundhedspleje, sundhedsfremme og forebyggelse. Ud af de 46 kommuner, som har taget stilling til spørgsmålet, har 37% angivet, at de i 2010 har haft udgifter til særforanstaltninger til udlændinge inden for sundhed eller forebyggelse. Et par kommuner har ikke oplyst en udgift, og den videre analyse bygger således på 44 kommuners besvarelse.

Som særforanstaltninger nævnes fx et etnisk sundhedsformidlerkorps, to lejligheder i en boligforening til mødested for etniske ældre, et projekt om sundhed og kost, helnarkose til småbørn uden sprog med øget tandsygdom, uddannelse af sundhedsformidlere, flygtningekonsulent i sundhedsplejen, sundhedskonsulent, sundhedsambassadører for etniske minoriteter og forebyggende indsats over for etniske ældre. Et par kommuner har anvendt en bredere formulering fx forebyggende indsats i Børne- og Ungdomstandplejen samt 'sundhedsfremme og forebyggelse'. Udgifter til alle de nævnte særforanstaltninger er medtaget i analysen.

To kommuner har nævnt, at der er etableret en mødregruppe for mødre med anden etnisk baggrund end dansk. Mødregrupper er ikke en særforanstaltning for udlændinge, da mange kommuner generelt tilbyder nye mødre at deltage i en mødregruppe. I de fleste tilfælde er den kommunale udgift til almindelige mødregrupper dog meget beskedent, da det typisk handler om at starte grupperne op. Når de to kommuner har angivet en udgift til en mødregruppe for mødre med anden etnisk baggrund end dansk, vurderer vi, at der til disse mødregrupper er givet en udvidet støtte af sundhedsplejersker. På den baggrund er der tale om en særforanstaltning til udlændinge, og udgifterne hertil er medtaget i analysen.

I tabel 2.13 opgør vi på baggrund af spørgeskemabesvarelserne kommunernes udgifter i 2010 til særforanstaltninger til udlændinge inden for sundhed og forebyggelse.

**Tabel 2.13 Kommunernes udgifter i 2010 til særforanstaltninger inden for sundhed og forebyggelse**

Samlet udgift til særforanstaltninger inden for sundhed og forebyggelse i 44 kommuner med oplyst udgift	5.935.855 kr.
Antal indvandrere i 2010 i 44 kommuner	268.136
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere	0,88
Gennemsnitlig udgift pr. indvandrer i 44 kommuner	22,14 kr.
Estimeret udgift til særforanstaltninger inden for sundhed og forebyggelse i alle kommuner	9.500.000 kr.

Der er i de 44 kommuner en tæt korrelation mellem udgifter til særforanstaltninger inden for sundhed og forebyggelse og antal indvandrere i en kommune. Vi antager derfor, at den gennemsnitlige udgift pr. indvandrer i de 44 kommuner svarer til den gennemsnitlige udgift i alle landets kommuner. Den samlede udgift til særforanstaltninger inden for sundhed og forebyggelse er således beregnet til 9,5 mio. kr.

## 2.6 Særforanstaltninger i biblioteker samt kultur og fritid

I dette afsnit opgør vi udgifter til særforanstaltninger til udlændinge på kommunernes biblioteker samt inden for kultur og fritid i øvrigt.

På bibliotekerne kan en særforanstaltning være indkøb af materialer på andre sprog end dansk specielt til brug for borgere med udenlandsk baggrund. I princippet har kommunerne ikke skullet medtage udgifter til litteratur på fx engelsk, som er indkøbt med henblik på udlån generelt til en kommunes borgere. Der skal altså være tale om materialer, som alene er indkøbt, fordi der bor borgere med udenlandsk baggrund i kommunen. De kommunale biblioteker kan også afholde arrangementer udelukkende for borgere med udenlandsk baggrund. Det kan fx handle om introduktion til bibliotekets funktioner eller rundvisning af elever fra en sprogscole eller af udenlandske studerende.

### Indkøb af materialer på andre sprog end dansk

Godt 60% af 44 kommuner, som har taget stilling til spørgsmålet, har angivet, at kommunens bibliotek(er) har *indkøbt materialer på andre sprog end dansk* specielt til brug for borgere med udenlandsk baggrund, men en kommune har angivet, at litteraturen ikke udelukkende anvendes af lånere med udenlandsk baggrund. Flere kommuner angiver endvidere, at de uden vederlag kan hjemtage materiale og bøger på sprog fra tredje verdenslande fra Bibliotekscenter for Integration, som er et center under Statsbiblioteket og en national overbygningsservice til de danske folkebiblioteker. Der er naturligvis udgifter forbundet med dette center, som også må betragtes som en særforanstaltning til udlændinge, men udgifter i centret indgår ikke i denne undersøgelse.

I tabel 2.14 opgør vi kommunernes udgifter i 2010 til indkøb af materialer på andre sprog end dansk.

**Tabel 2.14 Kommunernes udgifter i 2010 til indkøb af materialer på andre sprog end dansk**

Samlet udgift til indkøb af materialer på andre sprog end dansk i 41 kommuner med oplyst udgift	1.417.623 kr.
Antal indvandrere i 2010 i 41 kommuner	201.576
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere	0,47
Gennemsnitlig udgift pr. indvandrer i 41 kommuner	7.033 kr.
Estimeret udgift til indkøb af materialer på andre sprog end dansk i alle kommuner	3.000.000 kr.

Kommunernes udgifter til indkøb af materialer på andre sprog end dansk viser en signifikant sammenhæng med antal indvandrere i en kommune, og vi har derfor estimeret udgiften for alle kommuner ved hjælp af den gennemsnitlige udgift pr. indvandrer i de 41 kommuner, hvor en udgift er anført. Vi kommer herved frem til *en samlet udgift på ca. 3 mio. kr.* for alle kommuner. Dette er formodentlig en overvurdering af udgiften til indkøb af materialer på andet sprog end dansk, som kan betegnes som en særforanstaltning, men der er under alle omstændigheder tale om et relativt lavt beløb.

## Arrangementer for borgere med udenlandsk baggrund

Godt halvdelen af 43 kommuner angiver, at kommunens bibliotek(er) afholder *arrangementer udelukkende for borgere med udenlandsk baggrund*. Ud over orientering om biblioteksfunktionen nævnes fx projekter vedr. kultur som middel til at fastholde udenlandsk arbejdskraft, bogstart, børnehave og biblioteker samt it-kurser. Den angivne udgift i 2010 varierer fra 1.400 kr. til 1,5 mio. kr., og der er kun en svag sammenhæng mellem udgiftens størrelse og henholdsvis antal indvandrere eller indbyggere i en kommune. Vi har derfor beregnet en gennemsnitlig udgift for de 40 kommuner, som har oplyst en udgift, og brugt dette som udgangspunkt for at estimere den samlede udgift for alle kommuner. Den samlede udgift til arrangementer i biblioteker udelukkende for borgere med udenlandsk baggrund er vist i tabel 2.15.

**Tabel 2.15 Kommunernes udgifter i 2010 til arrangementer på biblioteker udelukkende for borgere med udenlandsk baggrund**

Samlet udgift til arrangementer i biblioteker i 40 kommuner med oplyst udgift	2.099.245 kr.
Gennemsnitlig udgift pr. kommune i 40 kommuner	52.481 kr.
Estimeret udgift til arrangementer i biblioteker i alle kommuner	5.100.000 kr.

Den samlede udgift i 2010 til arrangementer i biblioteker udelukkende for borgere med udenlandsk baggrund er estimeret til *ca. 5 mio. kr.*

## Kultur og fritid i øvrigt

Vi har undersøgt, i hvilken udstrækning kommunerne i øvrigt inden for kultur og fritid i 2010 har haft udgifter til særforanstaltninger til udlændinge. Det har 25% af 44 kommuner angivet, at de har haft. Det drejer sig om noget forskellige aktiviteter, som følgende eksempler kan illustrere: tilskud til integrationsmedarbejder, et integrationsprojekt, hvor kvindegrupper mødes en gang om måneden, foreningsguider, som skal introducere indvandrere til foreningslivet, fodboldskole, netværk for piger med anden etnisk baggrund, kulturværksted for flygtninge og indvandrere samt idræts- og integrationskonsulenter.

Udgiften til særforanstaltninger til udlændinge inden for kultur og fritid viser signifikant sammenhæng med antal indvandrere og efterkommere i alderen 7-17 år, og den gennemsnitlige udgift pr. indvandrer/efterkommer i den aldersgruppe i kommuner, som har besvaret spørgsmålet, bruges derfor til at estimere den samlede udgift i alle kommuner. Det er vist i tabel 2.16.

**Tabel 2.16 Kommunernes udgifter i 2010 til særforanstaltninger til udlændinge inden for kultur og fritid i øvrigt**

Samlet udgift til særforanstaltninger inden for kultur og fritid i øvrigt i 44 kommuner med oplyst udgift	4.913.786 kr.
Antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år i 44 kommuner	38.715
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere og efterkommere på 7-17 år	0,72
Udgift pr. indvandrer/efterkommer i alderen 7-17 år i 44 kommuner	126,92 kr.
Estimeret udgift til særforanstaltninger inden for kultur og fritid i øvrigt i alle kommuner	9.900.000 kr.

Den samlede udgift til særforanstaltninger til udlændinge inden for kultur og fritid i øvrigt er på baggrund af kommunernes besvarelser estimeret til *knap 10 mio. kr.*

## 2.7 Særforanstaltninger på beskæftigelsesområdet

Udgifter til aktiviteter i det treårige integrationsprogram/introduktionsforløb for nyankomne udlændinge vil typisk være placeret under kommunernes beskæftigelsesområde. Kommunernes udgifter til integrationsprogrammet/introduktionsforløbet kan imidlertid opgøres på baggrund af registeroplysninger, og disse udgifter indgår derfor ikke i denne undersøgelse. Vi har i undersøgelsen alene spurgt til udgifter til særforanstaltninger til udlændinge, som ikke indgår i den treårige integrations/introduktionsperiode. I opgørelsen indgår heller ikke udgifter til fx aktiverings- og uddannelses tilbud eller revalidering, som tilbydes udlændinge på lige fod med etniske danskere, men alene tiltag som er specifikt målrettet udlændinge. Der ses altså bort fra, at udlændinge gennemsnitligt kan have et behov for fx aktivering og revalidering som er højere end etniske danskeres.

I opgørelsen indgår fx udgifter til et integrationsprojekt for socialt belastede kvinder, etnisk konsulent, udvidet kursus i arbejds- og samfundsforståelse, et helbredsteam og andre særlige projekter for ledige med udenlandsk baggrund. En kommune har angivet, at de har ansat ekstra jobkonsulenter til at tilknytte indvandrere til arbejdsmarkedet. Det har vi medtaget som en særforanstaltning, mens vi generelt ikke har bedt om at få opgjort den tid, jobkonsulenter og sagsbehandlere bruger på ledige med udenlandsk baggrund.

Københavns Kommune har oplyst, at de har haft en udgift på 6,9 mio. kr. til en særlig beskæftigelsesindsats i udvalgte boligområder. Vi har ikke fået oplyst, hvor stor en del af udgiften der reelt berører borgere med en udenlandsk baggrund. Vi har betragtet hele beløbet som en udgift til en særforanstaltning til udlændinge, da indsatsen primært er rettet mod borgere med udenlandsk baggrund, og selv om etniske danskere i de berørte boligområder i princippet også har været omfattet af indsatsen.

Odense Kommune har oplyst en udgift til et etnisk jobteam, og Københavns Kommune har oplyst en udgift til Center for Beskæftigelse, Sprog og Integration (CBSI), som er en del af kommunens almindelige aktiveringsindsats, men etableret med udlændinge som primær målgruppe. Vi har i opgørelsen ikke medtaget de to kommuners udgifter til disse foranstaltninger. Der er på den ene side naturligvis tale om foranstaltninger med en særlig ekspertise,

men på den anden side udføres der funktioner, som i andre kommuner er en del af de kommunale jobcentre. Foranstaltninger i medfør af introduktionsprogrammet er endvidere placeret i etnisk jobteam og CBSI. I CBSI indgår endvidere sprogundervisning. Udgifter til foranstaltninger under integrationsprogrammet/introduktionsforløbet og til sprogundervisning opgøres i en anden analyse gennem registeroplysninger, og dette er et yderligere argument for ikke at medtage udgifter til disse to foranstaltninger i denne undersøgelse.

I alt 30% af 46 kommuner, som har besvaret spørgsmålet, har angivet, at de i 2010 har haft udgifter til særforanstaltninger til udlændinge på beskæftigelsesområdet. I nogle tilfælde er en udgift ikke oplyst. Kommunernes udgifter til særforanstaltninger på beskæftigelsesområdet er på dette grundlag og med ovenstående forbehold opgjort i tabel 2.17.

**Tabel 2.17 Kommunernes udgifter i 2010 til særforanstaltninger til udlændinge på beskæftigelsesområdet**

Samlet udgift til særforanstaltninger på beskæftigelsesområdet i 41 kommuner med oplyst udgift	23.383.459 kr.
Antal indvandrere i 41 kommuner	283.408
Korrelationskoefficient mellem samlet udgift og antal indvandrere	0,93
Udgift pr. indvandrer i 41 kommuner <i>eksklusiv</i> udgift til særlig beskæftigelsesindsats i udvalgte boligområder i Københavns Kommune	82,51 kr.
Estimeret udgift til særforanstaltninger på beskæftigelsesområdet i alle kommuner	35.300.000 kr.

Den samlede udgift til særforanstaltninger på beskæftigelsesområdet er i 41 kommuner opgjort til godt 23 mio. kr. Denne udgift er sat i forhold til antal indvandrere i kommunerne, da udgiften i en kommune korrelerer med antal indvandrere. På den baggrund er en samlet udgift til særforanstaltninger til udlændinge på beskæftigelsesområdet estimeret til *godt 35 mio. kr.* i 2010.

## 2.8 Særforanstaltninger på andre områder

Kommunerne har haft mulighed for at angive udgifter til særforanstaltninger inden for områder, som ikke er dækket af de foranstående områder.

Nogle kommuner har angivet særlige indsatser for udlændingene, som vi ikke i denne sammenhæng betragter som særforanstaltninger, da der findes tilsvarende tilbud til borgerne generelt. Det drejer sig fx om et dagcenter primært rettet mod tosprogede ældre, uspecificerede døgntilbud og betaling af husleje i plejeboliger, som er blevet ombygget. Endvidere har en kommune angivet, at de har haft en udgift til supplement til brøkpension. Disse er ikke medtaget, da overførselsindkomster ikke indgår i denne undersøgelse.

Der er kun angivet få eksempler på særforanstaltninger, som ikke falder ind under de foranstående områder. Det drejer sig fx om et projekt Job i Service, en frivillighedspris til frivilligt socialt arbejde i forbindelse med integration, en medarbejder til at anbringe uledsagede flygtninge under 18 år og et SEL §85 team til at støtte borgere med anden etnisk baggrund end dansk i forbindelse med hjælp, omsorg eller støtte samt optræning og hjælp til udvikling



af færdigheder til personer, der har behov herfor på grund af betydelig nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne eller særlige sociale problemer. Udgiften til sådanne særforanstaltninger er i 40 kommuner opgjort til i alt ca. 4 mio. kr. Disse 40 kommuner omfatter knap halvdelen af landets befolkning, og på dette grundlag fastsættes de samlede udgifter til særforanstaltninger til udlændinge på "andre" områder til *ca. 8 mio. kr. i 2010.*

### 3 Særforanstaltninger i regionale og statslige institutioner

I de følgende afsnit behandles udgifterne til særforanstaltninger til udlændinge på somatiske sygehuse, i statsfængsler og på landets universiteter. Afsnittet omfatter således udgifterne til tolkebistand og andre særforanstaltninger såsom indretning af særlige rum eller faciliteter på landets somatiske sygehuse og i fængslerne samt udgifter til danskundervisning af udenlandske studerende ved universiteterne.

#### 3.1 Tolkeudgifter og andre særforanstaltninger på somatiske sygehuse

Ved behandling i det danske sundhedsvæsen, har patienten ret til tolkebistand, når behovet opstår. Udgiften til denne tolkebistand på det enkelte sygehus, er undersøgt ved at udsende et spørgeskema til det enkelte sygehus' administration, eller til en fælles administration for flere sygehuse i et område. Der indkom i alt 22 besvarelser fordelt på 16 enkelte sygehuse og 6 sygehusadministrationer. De 22 besvarelser dækker i alt 13.152 ud af landets i alt 15.568 somatiske sengepladser (opgjort ved udgangen af 2009).

<http://www.sst.dk/Indberetning%20og%20statistik/Sundhedsdata/Sengepladser.aspx>).

##### **Udgifter til tolkebistand**

Der er i spørgeskemaet formuleret spørgsmål omkring udgiften til tolkebistand samt eventuelle andre særforanstaltninger målrettet patienter med udenlandsk baggrund. Tolkebistand i forbindelse med almen praksis og speciallægepraksis kan udtrækkes fra sygesikringsregisteret og indgår derfor ikke i dette afsnit.

I samtlige 22 besvarelser tilkendegives, at man har benyttet sig af tolkebistand i 2010. Udgiften hertil i forhold til antallet af sengepladser i det enkelte sygehusområde varierer meget. Det laveste beløb anvendt til tolkebistand pr. sengeplads på et sygehus/sygehusområde er således 284 kr., mens det højeste er 4.527 kr. pr. sengeplads. Som nævnt indledningsvis, er der i nogle tilfælde tale om et enkelt sygehus og i andre tilfælde tale om flere sygehuse samlet under samme administration. Der er imidlertid en korrelation mellem antallet af sengepladser på sygehusene/i sygehusområderne og så de udgifter, som er anvendt til tolkebistand. Korrelationskoefficienten mellem den samlede udgift og antallet af sengepladser er 0,74, og derfor bruges den gennemsnitlige udgift pr. sengeplads til at opregne fra de 22 besvarelser til alle landets somatiske sygehuse. Tabel 3.1 viser en oversigt over de somatiske sygehuses samlede udgifter til tolkebistand i 2010.

**Tabel 3.1 Somatiske sygehuses samlede udgifter til tolkebistand i 2010**

Samlet udgift til tolkebistand fra i alt 22 besvarelser	28.255.862 kr.
Antal sengepladser i 2009 dækket af de 22 besvarelser	13.152
Udgift pr. sengeplads	2.148 kr.
Antal sengepladser i 2009 på alle somatiske sygehuse	15.568
Estimeret samlet tolkeudgift på alle somatiske sygehuse	33.400.000 kr.

Som det fremgår af ovenstående, viser de indgående besvarelser, at den gennemsnitlige tolkeudgift pr. sengeplads på de deltagende somatiske sygehuse er 2.148 kr. Dette opregnes til alle landets somatiske sygehuse, hvor antallet af sengepladser i 2009 var i alt 15.568. De estimerede samlede udgifter til tolkebistand på alle landets somatiske sygehuse bliver således *ca. 33.400.000 kr.*

### **Indretning af særlige rum og andre typer af særforanstaltninger**

Med hensyn til indretningen af særlige faciliteter til patienter med udenlandsk baggrund, oplyser fire af de deltagende sygehuse at have indrettet særlige rum, som er målrettet patienter med udenlandsk baggrund. Blot to af disse besvarelser oplyser dog, at der har været tale om en ekstra udgift i forbindelse med etableringerne af disse rum.

I det ene tilfælde angives det, at man har indrettet et såkaldt stillerum til alle patienter, indlagte og personale, som kan anvendes uanset religiøs overbevisning. Der er med andre ord her ikke tale om en særforanstaltning, som er særligt målrettet udlændinge. I det andet tilfælde har man indrettet et rum til muslimske ritualer i forbindelse med dødsfald. Udgiften hertil skønnes at have været på 10.000 kr. Da der er tale om et forholdsvist lille og usikkert beløb, som vil repræsentere en beskedent årlig udgift, medtages denne post ikke i den samlede opgørelse over udgifter til særforanstaltninger i 2010. Yderligere et sygehus oplyser at have tilsagn fra en privat fond om midler til at oprette et multietnisk bederum i 2011, men altså uden omkostninger for sygehuset selv. Alt i alt skønnes udgiften til indretning af særlige faciliteter i 2010 at have været tilnærmelsesvis nul.

På spørgsmålet om udgifter til andre typer af særforanstaltninger til udenlandske patienter angives i fem besvarelser, at der har været sådanne udgifter i 2010. Her er der ét sted tale om lønudgifter til en hospitalsimam (310.000 kr.). Det kan dog diskuteres, om dette kan betragtes som en egentlig særforanstaltning, idet også etnisk danske muslimer vil kunne gøre brug af denne ordning. På et andet sygehus oplyses en ekstra udgift til en kapelmester, idet der for romaer afgang ved døden på sygehuset afholdes særligere ceremonier to-tre aftener pr. gang, og udgiften vurderes at have været omkring 3.000 kr. i 2010.

Et andet hospital opgiver en udgift på 3.000 kr. til balsamering af lig, men oplyser ikke nærmere detaljer omkring anvendelsen af dette, eller om hvorvidt der er tale om en særlig foranstaltning udelukkende til udenlandske patienter, eller om også danske patienter benytter sig af dette tilbud. Dog vurderes det, at der primært er tale om en særforanstaltning målrettet udlændinge.

Der er i hovedstadsområdet etableret et etnisk ressourcecenter af Islamisk-Kristent Studier. Teamet består af frivillige, som håndterer særlige problemstillinger i relation til

udlændinge på hovedstadens sygehuse. Der indgår blandt andet imamer i dette team, som også ledes af en imam. Rigshospitalet aflønner en hospitalsimam og oplyser, at udgiften her til beløber sig til i alt 125.000 kr. Der må dog igen sættes spørgsmålstegn ved, om dette kan betegnes som en særlig udgift til udlændinge, idet etniske danskere også kan være muslimer og efterspørge en imam under indlæggelse. De øvrige driftsudgifter til dette ressource team opgøres af Rigshospitalet til i alt 10.000 kr.

Odense Universitetshospital har som noget særligt oprettet en indvandrermedicinsk klinik, som varetager udredning og behandling af patienter med anden etnisk baggrund end dansk. I spørgeskemaundersøgelsen oplyser sygehuset, at der i denne forbindelse er anvendt 2.700.000 kr. i 2010 til indvandrermedicinske kurser, samt at klinikkens hovedformål er at behandle patienter af anden herkomst end dansk med langvarige, komplicerede sygdomsforløb, ofte med flere sygdomme.

Den almindelige behandling af patienterne på Indvandrermedicinsk Klinik i Odense anses i denne undersøgelse ikke som en ekstra udgift til behandlingen af patienter med udenlandsk baggrund, idet det må forventes, at disse patienter alternativt ville indgå i almindelig behandling på andre afdelinger eller sygehuse. Der er således snarere tale om en anden placering af udgiften til behandling end en egentlig ekstra udgift. De nævnte 2.700.000 kr. til særlige indvandrermedicinske kurser for personalet medregnes dog som en ekstra udgift, da dette beløb anses som en særforanstaltning, som alene har fundet sted, fordi der bor udlændinge i hospitalets optageområde. Det skal dog nævnes, at der formentlig ikke er tale om en tilbagevendende årlig udgift, men snarere en udgift som i de kommende år vil være væsentlig lavere.

Med hensyn til tilberedning af forplejning på de enkelte sygehuse blev det undersøgt, om sygehusene havde ekstraudgifter i forbindelse med tilberedning af særlig kost til udenlandske patienter. I ingen af besvarelsene er der angivet, at der har været ekstra udgifter forbundet med tilberedning af særlig forplejning til sygehusenes patienter med udenlandsk baggrund.

Tabel 3.2 opsummerer de udgifter til særforanstaltninger, som er indsamlet igennem spørgeskemaet til landets somatiske sygehuse samt de opregninger, som er foretaget.

**Tabel 3.2    Oversigt over de estimerede samlede udgifter til særforanstaltninger i 2010 på somatiske sygehuse**

Type	Udgift (kr.)
Estimeret samlet tolkeudgift på alle landets somatiske sygehuse	33.400.000
Imam	310.000
Kapelmeister, ekstra timer	3.000
Balsamering af lig	3.000
Etnisk ressource team + Imam	135.000
Indvandrermedicinske kurser	2.700.000
Estimerede udgifter til særforanstaltninger til udlændinge på alle somatiske sygehuse	36.550.000

Ved at samle de ovenfor gennemgåede udgifter til særforanstaltninger til udlændinge på landets somatiske sygehuse kan vi således estimere en samlet årlig udgift for 2010, som dækker alle landets somatiske sygehuse. Denne udgift er estimeret til i alt ca. 36.550.000 kr., hvoraf

langt hovedparten knytter sig til tolkebistand. Der er set bort fra, at der kan have været en mindre udgift til særforanstaltninger på de få sygehuse, som vi ikke har modtaget besvarelser fra.

### 3.2 Særforanstaltninger i statsfængsler

I det følgende afsnit behandles udgifter til særforanstaltninger i statsfængslerne under Kriminalforsorgen. I undersøgelsen deltog 12 af landets i alt 14 statsfængsler. Der er tale om såvel åbne som lukkede statsfængsler. Undersøgelsen har ikke inkluderet Institutionen Ellebæk da det er en særlig institution for asylansøgere, som endnu ikke har fået opholdstilladelse.

Generelt for de efterfølgende afsnit gælder, at opgørelserne af udgifterne er forbundet med en vis usikkerhed, da udgifterne i statsfængslerne bogføres på de enkelte områder (fx undervisning), uden at det er muligt ud fra regnskabssystemet præcist at sige, fx hvor stor en andel der går til undervisning af udlændinge og dermed kan betegnes som en særforanstaltning.

#### **Udgifter til tolkebistand**

Fra pilotundersøgelsen ved vi, at fængslerne i et vist omfang benytter sig af tolkebistand i de tilfælde, hvor en indsat ikke behersker dansk i tilstrækkelig grad til kommunikation i forbindelse med sagsbehandling. Tolkebistanden anvendes såvel til herboende udlændinge med dansk CPR-nummer og til ikke-herboende uden dansk CPR-nummer. I de fleste tilfælde har de adspurgte fængsler ikke haft mulighed for at opdele udgiften på disse to grupper af indsatte. Det skønnes af fængslet fra pilotundersøgelsen, at de fleste udgifter til tolkebistand går til ikke-herboende indsatte. Den rapporterede udgift til tolkebistand overvurderer således de reelle udgifter til herboende udlændinge.

I alt 10 af de 12 deltagende fængsler oplyser at have haft brug for tolkebistand i 2010. I langt de fleste tilfælde er der tale om tolke fra Kriminalforsorgens liste. Fra pilotstudiet ved vi at denne liste anvendes af både politi og Kriminalforsorgen, hvor tolkene hyres til en fastsat timepris. I et par fængsler anvender man herudover også andre indsatte som tolk i situationer, hvor dette kan lade sig gøre. Et af fængslerne oplyser, at de anvender tolke fra andre lister end Kriminalforsorgens (en liste fra kommunen). Et enkelt fængsel har selv ansat en grønlandsk tolk, en grønlandsk talende socialrådgiver samt en arabisk talende sygeplejerske. Tolkningen til grønlandsk indgår ikke i denne opgørelse.

I spørgeskemaerne bliver fængslerne bedt om at opgøre deres udgifter forbundet med ovenfor nævnte tolkebistand. I alt 7 af de fængsler, som benytter sig af tolkebistand, oplyser at de har udgifter forbundet hermed. De resterende fængsler oplyser, at de ikke har haft udgifter i forbindelse med tolkebistanden.

Opgør man de anslåede udgifter til tolkebistand, som er oplyst af de adspurgte fængsler, og måler det op mod antallet af indsatte med udenlandsk baggrund i det enkelte fængsel, viser der sig stor forskel på den gennemsnitlige udgift pr. indsat. Udgiften svinger således fra 0 kr. pr. indsat til 203 kr. pr. indsat med udenlandsk baggrund. I denne udregning er medtaget såvel indvandrere og efterkommere som udenlandske indsatte uden dansk CPR-nummer.

Tabel 3.3 viser en opgørelse af fængslernes samlede udgifter til tolkebistand i 2010.

**Tabel 3.3 Fængslernes samlede udgifter til tolkebistand i 2010**

Samlet udgift til tolkebistand i 12 fængsler	121.150 kr.
Antal indsatte med udenlandsk baggrund i 12 fængsler i 2010	858
Gennemsnitlig udgift pr. indsat i 12 fængsler i 2010	141 kr.
Antal indsatte med udenlandsk baggrund i alle fængsler	945
Estimeret samlet tolkeudgift i alle fængsler	133.000 kr.

Det fremgår, at den gennemsnitlige udgift til tolkebistand i de adspurgte fængsler udgør i alt 141 kr. pr. indsat med udenlandsk baggrund. Da korrelationen mellem udgifterne til tolkebistand og antallet af indsatte med udenlandsk baggrund er høj (korrelationskoefficient = 0,97), opregner vi ved brug af den gennemsnitlige udgift til alle landets fængsler. Vi estimerer således den samlede udgift på landsplan til at være *i alt ca. 133.000 kr.*

### Udgifter til andre særforanstaltninger

I tillæg til undersøgelsen af udgifterne til tolkebistand har vi undersøgt udgifter forbundet med sprogundervisning i de danske fængsler. I alt syv af de adspurgte fængsler oplyser en udgift i forbindelse med tilbud om danskundervisning til deres indsatte. Udgifterne til denne undervisning svinger meget og opgøres til at være mellem 30.000 og 450.000 kr. Der er tale om en skønsmæssig opgørelse af disse udgifter, idet udgifterne til danskundervisning til indsatte udgør en del af de samlede undervisningsudgifter i fængslet og derved ikke er bogført separat. Sammenlagt beløber de skønnede udgifter i de syv fængsler sig til 922.842 kr.

To fængsler oplyser, at de har udgifter til særligt biblioteksmateriale målrettet udenlandske indsatte. Begge disse fængsler oplyser dog, at udgifterne ikke kan opgøres særskilt fra den samlede udgift til biblioteksmaterialer. Det ene fængsel skønner, at der er tale om 5% af de samlede biblioteksudgifter, som opgøres til i alt 290.000 kr. Dette svarer til 14.500 kr., men der er således igen tale om et estimat fra fængslets side. Hvis det antages, at det andet fængsel har en udgift på et tilsvarende beløb, bliver den samlede udgift hertil på ca. 30.000 kr.

Ud over ekstra omkostninger til biblioteksmateriale indeholdt spørgeskemaet spørgsmål vedrørende eventuelle ekstra omkostninger til biblioteksbetjening af udenlandske indsatte. Her svarer fem fængsler, at man har ekstraomkostninger i denne sammenhæng og estimerer en række beløb, som varierer fra 200 kr. og op til 100.000 kr. I alt drejer det som om 214.000 kr. for de fem fængsler. Tre af disse fængsler oplyser, at der er tale om udgifter i forbindelse med rekvirering/indkøb af udenlandske aviser. Den samlede anslåede udgift til biblioteksmaterialer og biblioteksbetjening af indsatte med udenlandsk baggrund var således ca. 230.000 kr. i 2010.

I alt fire af de 12 fængsler oplyser, at man har indrettet særlige rum målrettet indsatte med udenlandsk baggrund. Et enkelt af disse fængsler oplyser, at man har haft udgifter i forbindelse med etableringen af dette rum. Der er skønsmæssigt tale om en udgift tilbage i 2006 på 500.000 kr. i forbindelse med opførelsen af fængslet. Nedskrives denne udgift over en pe-

riode på 20 år med en realrente på 3% p.a., fås en årlig udgift på ca. 33.500 kr. til forrentning og afskrivning.

Tabel 3.4 opsummerer de udgifter til særforanstaltninger, som er indsamlet igennem spørgeskemaet til landets fængsler, samt de opregninger, som er foretaget.

**Tabel 3.4    Oversigt over fængslernes samlede udgifter til særforanstaltninger i 2010**

Type	Udgift (kr.)
Estimeret samlet tolkeudgift i alle landets fængsler	133.000
Udgifter til danskundervisning	920.000
Biblioteksmaterialer/betjening	244.000
Indretning af særlige rum	33.500
Estimerede udgifter til særforanstaltninger til udlændinge i alle fængsler	1.330.500

Ved at samle de gennemgåede udgifter til særforanstaltninger til udlændinge i landets fængsler i ovenstående tabel, kan vi således estimere en samlet årlig udgift for 2010. Denne udgift er estimeret til i alt ca. 1.331.000 kr. Der er set bort fra eventuelle udgifter til særforanstaltninger ud over tolkebistand i de to fængsler, der ikke er modtaget svar fra.

Som nævnt indledende i dette afsnit, gælder det for alle typer af særforanstaltninger i landets fængsler, at de ikke kun vedrører udlændinge med bopæl i Danmark, men også udlændinge med bopæl i udlandet, som har fået en fængselsstraf i Danmark. Udgifterne til ikke-herboende udlændinge ligger som tidligere nævnt uden for denne rapports undersøgelsesområde, men det er ikke muligt at adskille de to udgiftsposter fra hinanden. I forhold til ovenstående samlede beløb (1.331.000 kr.), er der således tale om en overvurdering af de egentlige udgifter til særforanstaltninger til de herboende indsatte med udenlandsk baggrund. For at imødekomme denne problematik forsøger vi i det nedenstående at give et skøn på, hvor stor en andel af udgiften, der alene kan henføres til herboende udlændinge i landets fængsler.

Fire af landets statsfængsler huser tilsammen 226 ud af de i alt 247 ikke-herboende indsatte (i alt 91,5%). Der er tale om Statsfængslerne i Nyborg, Østjylland og Vridsløselille samt Københavns Fængsler. Udgifterne til tolkebistand i disse fire fængsler udgør ca. 105.000 kr. ud af de samlede 133.000 kr. for alle landets fængsler (i alt 78,9%). Til sammenligning udgør andelen af herboende udenlandske indsatte i disse fire fængsler 379 ud af i alt 1.228 (30,9%). På baggrund heraf findes det rimeligt at antage, at tolkeudgifterne i det enkelte fængsel primært er forbundet med ikke-herboende udenlandske indsatte.

Vi antager på baggrund af ovenstående tal, at de samlede udgifter til tolkebistand til herboende udlændinge alene udgør maksimalt 1/3 af de samlede udgifter for alle landets fængsler. Vi antager yderligere, at udgifterne til danskundervisning og biblioteksservice for herboende udlændinge svarer til maksimalt 2/3 af det samlede beløb (herboende indvandrere udgør omkring 2/3 af alle indsatte med udenlandsk baggrund i fængslerne).

Endvidere vurderer vi, at udgiftens størrelse til indretning af særlige rum ville have været det samme, hvis der kun havde været herboende udlændinge blandt de indsatte. Der ændres således i det følgende ikke på det oprindelige beløb.

Tabel 3.5 viser et forsigtigt skøn over de samlede udgifter udelukkende til herboende udlændinge i de danske statsfængsler, når det antages, at udgifterne fordeler sig mellem herboende og ikke-herboende udenlandske indsatte, som beskrevet ovenfor.

**Tabel 3.5    Oversigt over skøn over fængslernes samlede udgifter til særforanstaltninger til herboende udlændinge i 2010**

Type	Udgift (kr.)
Estimeret samlet tolkeudgifter til herboende udlændinge i alle landets fængsler	44.000
Udgifter til danskundervisning til herboende udlændinge i seks fængsler	600.000
Biblioteksmaterialer/betjening til herboende udlændinge	160.000
Indretning af særlige rum	33.500
Estimerede udgifter til særforanstaltninger til herboende udlændinge i alle fængsler	840.000

Opsummerer vi resultaterne i tabel 3.5 skønner vi således en samlet udgift til særforanstaltninger til herboende udlændinge i landets fængsler på *i alt 840.000 kr.* i 2010.

### 3.3 Danskundervisning på uddannelsesinstitutioner/universiteter

Resultaterne fra pilotundersøgelsen viste, at uddannelsesinstitutioner ud over folkeskolen ikke synes at have egne udgifter til særforanstaltninger til udenlandske studerende eller studerende med udenlandsk baggrund. Generelt berettes i pilotundersøgelsen om meget få særforanstaltninger på uddannelsesstederne, og dem, der findes, fx danskundervisning, er primært finansieret af kommunerne. Disse informationer stammer fra en handelsskole, et erhvervsuddannelsescenter med teknisk gymnasium, to almindelige gymnasier, et VUC samt tre uddannelsessteder med optag af udenlandske studerende. Der er særlige administrative procedurer forbundet med optag af udenlandske studerende, som altså ikke er herboende udlændinge, men dette betragtes ikke som en særforanstaltning som defineret i indledningen.

Danskundervisning finansieret af universiteterne synes at kunne forekomme i nogle tilfælde, og omfanget heraf indgår derfor i kortlægningen. De danske universiteters danskundervisning af udenlandske studerende blev kortlagt tilbage i 2005 i en rapport udarbejdet af DMS/research (2005). Ifølge rapporten tilbød ni af landets dengang 12 universiteter danskundervisning til udenlandske studerende. Der var primært tale om undervisning af udvekslingsstuderende, som befinder sig i landet et eller to semestre. Man fandt i rapporten frem til fire forskellige finansieringsformer af kurserne: kommunal finansiering, brugerfinansiering, universiteternes selvfinansiering og finansiering via STÅ-bevillinger. Den kommunale finansiering hører under Integrationsministeriets regler om dansk for voksne, og kan således findes konteret særskilt på finansloven. Det blev som følge af resultaterne af den tidligere undersøgelse fundet relevant at kortlægge, i hvilken udstrækning universiteterne selv finansierer danskuddannelse for udenlandske studerende samt den eventuelle udgift hertil.

Ved en telefonisk rundspørge til landets universiteter i denne undersøgelse, viste der sig at være forskel på universiteternes måde at organisere danskundervisningen til de udenlandske studerende på samt omfanget af tilbuddene om denne type undervisning. Enkelte univer-



siteter tilbyder ikke deres udenlandske studerende sprogkurser i dansk (SDU og ITU), mens andre henviser deres studerende til kommunale eller private sprogskoler og sprogcentre (RUC, AAU, AU, DPU, CBS og DTU). Den sidstnævnte gruppe af universiteter oplyser, at henvisningen til sprogundervisningen således sker uden omkostninger for universiteterne selv, idet udgifterne afholdes af enten kommunen eller af den studerende. I enkelte tilfælde oplyses det endvidere, at eleverne kan søge om tilskud via internationale udvekslingsorganisationer, såsom fx Erasmus eller Nordlys.

Københavns Universitet oplyser som de eneste, at universitetet har udgifter forbundet med sprogundervisning i dansk til udenlandske studerende. Universitetet tilbyder danskundervisning til alle typer af udenlandske studerende, såvel udvekslingsstuderende som kommer via Erasmus-ordningen eller lignende organisationer, samt full-degree studerende, som kommer til landet for at tage en hel kandidatgrad.

Universitetstilbud om danskundervisning til de studerende foregår via Studieskolen i København, og udgiften hertil anslås at være omkring 2,5 millioner kroner i 2010. Det er muligt for universitetet at justere dette beløb fra år til år (afhængigt af antallet af udenlandske studerende), men det oplyses, at der har været tale om en relativ stabil udgiftspost igennem de seneste år. Ud over de direkte udgifter til Studieskolen for varetagelse af undervisningen, anslås det, at man bruger yderligere et årsværk på forberedende arrangementer og administration i forbindelse med disse sprogkurser. Samlet set anslås dette at beløbe sig til omkring 0,5 millioner kr. pr. år. De samlede udgifter til danskundervisning af udenlandske studerende ved Københavns Universitet anslås således at være *i alt 3 mio. kr.*

## 4 Opsamling og konklusion

Undersøgelsen i denne rapport har haft til formål at kortlægge og opgøre udgifter i relation til særforanstaltninger til udlændinge i kommuner, skoler, institutioner mv. Undersøgelsen er et bidrag til at belyse de økonomiske konsekvenser af indvandringen og at afdække udgifter til forskellige grupper af udlændinge. Undersøgelsen har skullet afdække udgifter til særforanstaltninger, som ikke kan hentes fra registeroplysninger vedrørende finansloven og de kommunale og regionale regnskaber, fordi de indgår som en del af en større udgiftspost. Undersøgelsen opgør således ikke alle de udgifter, en kommune kan have som følge af, at der er borgere med udenlandsk baggrund bosat i kommunen.

Undersøgelsen har omfattet særforanstaltninger i kommuner, uddannelsesinstitutioner ud over kommunale, somatiske sygehuse og statsfængslerne, og er baseret på indsamling af oplysninger gennem spørgeskemaer til de nævnte myndigheder og institutioner. Som ved alle spørgeskemaundersøgelser er der en vis usikkerhed knyttet til de rapporterede talstørrelser. De rapporterede tal skal derfor ikke tages til udtryk for de eksakte udgifter i kommunerne til særforanstaltninger til udlændinge. Der kan muligvis være en tendens til at størrelsen af udgifterne er underrapporteret, da der er større sandsynlighed for, at en udgift er overset, end at en irrelevant udgiftspost er talt med. Det er ikke muligt at give et skøn over usikkerhedens størrelse, men det anses trods alt for sandsynligt, at det først og fremmest er mindre udgiftsposter, som ikke er rapporteret, og at usikkerheden på talstørrelsen derfor er beskeden. Det giver naturligvis også en usikkerhed i estimationerne af de samlede udgifter i kommunerne, at vi ikke har svar fra alle kommuner, og at de samlede udgifter er estimeret på baggrund af antagelse om sammenhænge mellem udgiftsniveauer og fx antal indvandrere i kommunerne. Estimationerne sker dog på baggrund af forholdsvis mange kommuner fordelt på både mindre, mellemstore og store kommuner og på baggrund af kommuner med både relativt få og relativt mange indvandrere og efterkommere.

For de somatiske sygehuse og statsfængslerne gælder, at undersøgelsen dækker en meget stor andel af de somatiske sygehuse og fængslerne, hvilket giver en beskeden usikkerhed i estimationerne af udgifterne for alle sygehuse og fængsler.

### **De samlede udgifter til særforanstaltninger til udlændinge**

Vi har i tabel 4.1 opsummeret de estimerede udgifter til særforanstaltninger til udlændinge i kommuner, på somatiske sygehuse, i statsfængsler og uddannelsesinstitutioner, hvor der i forhold til de sidste alene er rapporteret om udgifter på et enkelt universitet.

Som det fremgår, har vi for kommunerne estimeret udgifter i 2010 til særforanstaltninger til udlændinge på godt 1,14 mia. kr. Den estimerede udgift på somatiske sygehuse er på 36,5 mio. kr., mens den estimerede udgift i statsfængslerne er betydeligt mindre, nemlig på knap 1 mio. kr. Endelig er udgifter til danskundervisning på universiteterne (Københavns Universitet) til udenlandske studerende oplyst til ca. 3 mio. kr. Øvrige uddannelsesinstitutioner ud over de kommunale vurderes på baggrund af undersøgelsen ikke at have nævneværdige udgifter til særforanstaltninger til udlændinge.

**Tabel 4.1 Samlede estimerede udgifter til særforanstaltninger til udlændinge i 2010**

<b>Område</b>	<b>Estimeret udgift (kr.)</b>
<b>I alt kommuner</b>	<b>1.143.850.000</b>
<b>Tolkebistand</b>	<b>70.500.000</b>
<b>Tværgående særforanstaltninger</b>	<b>30.700.000</b>
<b>Danskundervisning og modersmålsundervisning</b>	<b>835.900.000</b>
Modtageklasser eller -hold	164.300.000
Uddannelse af tosproglærere eller tosprogskonsulenter	14.200.000
Ekstra normering til undervisning i dansk som andetsprog eller særlig støtte til tosprogede elever	564.900.000
Modersmålsundervisning	32.900.000
Danskundervisning i ungdomsskole	35.000.000
Transport til bl.a. modtageklasser og til spredning af elever	23.800.000
<b>Særforanstaltninger i dagtilbud og folkeskole</b>	<b>135.950.000</b>
Ekstra normering og uddannelse af pædagogiske konsulenter eller andre ressourcepersoner, pædagogisk materiale målrettet tosprogede mv. i dagtilbud	91.500.000
Særlige madordninger og badefaciliteter	50.000
Særforanstaltninger i folkeskole og ungdomsskole	44.400.000
<b>Sundhed og forebyggelse</b>	<b>9.500.000</b>
<b>Biblioteker samt kultur og fritid</b>	<b>18.000.000</b>
<b>Beskæftigelsesområdet</b>	<b>35.300.000</b>
<b>Andre områder</b>	<b>8.000.000</b>
<b>I alt somatiske sygehuse</b>	<b>36.550.000</b>
<b>I alt statsfængsler (udgifter til herboende udlændinge)</b>	<b>840.000</b>
<b>I alt universiteter</b>	<b>3.000.000</b>

Det er ikke muligt at fordele udgiften på udlændinge med oprindelse fra vestlige eller ikke-vestlige lande. Fordelingen af udlændinge efter oprindelsesland giver ikke et præcist billede af, hvordan udgifterne til særforanstaltninger fordeler sig på udlændinge med oprindelse i vestlige og ikke-vestlige lande. Behovet for en særforanstaltning er ikke nødvendigvis det samme. Fordelingen af udlændinge efter oprindelsesland kan imidlertid give et fingerpeg. Blandt alle udlændinge (indvandrere og efterkommere i henhold til Danmarks Statistiks definition) med bopæl i Danmark udgør udlændinge med oprindelse i ikke-vestlige lande 2/3. Blandt 0-6-årige udgør de imidlertid 81% og blandt 7-17-årige 87%. Det må således antages, at langt den største andel af udgifterne til særforanstaltninger til udlændinge vedrører udlændinge fra ikke-vestlige lande.

Størrelsesordenen af de estimerede udgifter illustreres ved, at de estimerede kommunale udgifter til særforanstaltninger til udlændinge udgør 0,3% af de kommunale nettodriftsudgifter, mens de estimerede udgifter til særforanstaltninger på de somatiske sygehuse udgør 0,05% af sygehusenes nettodriftsudgifter. Udgifter til særforanstaltninger i statsfængslerne og på universiteterne udgør tilsvarende en beskedent andel af den samlede driftsudgift.

I kommunerne vedrører langt de fleste udgiftsposter særforanstaltninger, som har til formål at styrke udlændinges integration i det danske samfund, og de største udgiftsposter vedrører fx modtageklasser, danskundervisning og støtte til tosprogede elever i folkeskolen,

pædagogiske konsulenter mv. i dagtilbud. Opgjort på anden måde udgør udgifter til særforanstaltninger i dagpasning, folkeskole og ungdomsskole omkring 80% af kommunernes estimerede udgifter til særforanstaltninger til udlændinge.

Udgifter til tolkebistand, som kompenserer for manglende sproglige færdigheder, udgør også et større beløb (6% af de estimerede kommunale udgifter til særforanstaltninger), mens udgifter til særforanstaltninger, som indretter sig efter en særlig kultur bl.a. borgere med indvandrerbaggrund fx særlige madordninger eller badefaciliteter, har et forsvindende lille omfang.

På de somatiske sygehuse er udgifter til tolkebistand den største udgiftspost til særforanstaltninger, mens udgifter til særforanstaltninger, der tager særlige hensyn til indlagte med en særlig kultur eller religion, samlet set udgør en lille andel.

## Litteratur

*Bekendtgørelse om folkeskolens undervisning i dansk som andetsprog.* Bekendtgørelse nr. 31 af 20. januar 2006.

DMA/research (2005): *Kortlægning af universiteternes danskundervisning for udenlandske studerende*, København.

*Vejledning om forvaltningsloven.* Vejledning nr. 11740 af 4. december 1986.

*Vejledning om retssikkerhed og administration på det sociale område.* Vejledning nr. 73 af 3. oktober 2006.

## English Summary

Eigil Boll Hansen & Stella Mia Sieling

### The Costs of Special Measures for Foreign Subjects

The aim of the survey on which this report is based was to survey and calculate the costs of special measures for foreign subjects in municipalities, schools and institutions.

The term 'foreign subject' is used in this study for foreign citizens who are residing in Denmark, and Danish citizens with foreign backgrounds whose language skills, cultural backgrounds or lack of integration require special initiatives.

The term 'special measures' is used to cover initiatives that specifically target foreign subjects, as defined above, and that involve financing by the public sector. The special measures may have resulted from language difficulties or from the special cultures or lifestyles of foreign subjects. In other words, special measures are initiatives that exist solely because citizens with foreign backgrounds live in Denmark and these measures exceed the general range of initiatives offered to citizens. Services and other initiatives designed for all citizens or all citizens with specific needs regardless of their origin are not viewed as special measures even though foreign subjects may make use of them.

The study has covered special measures in municipalities, educational institutions in addition to municipal, somatic hospitals and state prisons, and is based on information collected through questionnaires for the authorities and institutions mentioned above. More or less complete responses were submitted by 52 local authorities (53%), by 12 out of the 14 state prisons as well as by hospital administrations that cover 85% of the somatic beds. In addition, all the universities in Denmark were contacted by telephone.

#### **Main conclusions**

The study estimates that the costs of special measures funded by local authorities for foreign subjects amounted to approximately DKK 1.14 billion in 2010. The estimated costs at hospitals totalled DKK 36.5 million, while the estimated costs in state prisons were considerably less, i.e. nearly DKK 1 million in 2010. Danish courses for foreign students at educational institutions are generally carried out and financed by the authorities. The University of Copenhagen holds and finances Danish courses for foreign students. In 2010 the costs for Danish courses in 2010 were DKK 3 million.

It is not possible to distribute the costs of foreign subjects according to whether they come from more or less developed countries. However, the distribution of foreign subjects in Denmark according to country of origin can give an indication. Among all foreign subjects (immigrants and their descendants in accordance with Statistics Denmark's definition) residing in Denmark, foreign subjects from non-western countries comprise two-thirds. Among 0-6-year-olds, however, they represent 81%, and among 7-17-year-olds 87%. Therefore, it must

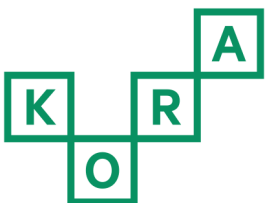
be assumed that by far the majority of the costs resulting from special measures for foreign subjects concern foreign subjects from non-western countries.

The magnitude of the estimated costs is illustrated by the fact that the estimated costs funded by the local authorities comprise 0.3% of the local authorities' net operating costs, while the estimated costs of special measures at hospitals comprise 0.05% of the hospitals' net operating costs. Similarly, costs for special measures in state prisons and universities comprise a modest share of the total operating costs.

By far the majority of local authorities' expenditure involves special measures designed to strengthen foreign subjects' integration in Danish society, and the largest expenditures concern e.g. reception classes, Danish courses and support for bilingual pupils in primary and lower secondary school, and educational consultants etc. in day care. Calculated in another way, the costs for special measures for day care, primary and lower secondary school and youth schools comprise about 80% of the local authorities' estimated costs for special measures for foreign subjects.

Costs for interpreter assistance to compensate for lack of language skills also comprise a large amount (6% of the estimated costs for special measures financed by local authorities), whereas costs for special measures that accommodate a special culture e.g. citizens with foreign backgrounds such as special meal schemes or bathing facilities account for a negligible amount.

At hospitals, the largest expenditures are for special measures related to interpreters, while the costs of special measures involving special consideration for foreign subjects with a special culture or religion who are admitted to hospital comprise only a small amount.



**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