

Reform af integrationslovens finansieringssystem

Afrapportering fra arbejdsgruppen vedrørende reform af det nuværende finansieringssystem for danskuddannelse og introduktionsprogrammet
Integrationsministeriet, december 2005

Indholdsfortegnelse

1. BAGGRUND OG FORSLAG	4
1.1 INDLEDNING	4
1.2 ARBEJDSGRUPPEN VEDRØRENDE EN REFORM AF DET NUVÆRENDE FINANSIERINGSSYSTEM FOR DANSKUDDANNELSE OG INTRODUKTIONSPROGRAMMET	5
1.3 ARBEJDSGRUPPENS RAPPORT	8
1.4 ARBEJDSGRUPPENS INDSTILLING TIL EN NY FINANSIERINGSMODEL	8
2. INTEGRATIONSLOVEN OG DANSKUDDANNELSESLØVEN	11
2.1. INDLEDNING	11
2.2. PERSONKREDSEN OMFATTET AF INTRODUKTIONSPROGRAMMET OG LOVEN OM DANSKUDDANNELSE	11
2.2.1 AFGRÆNSNINGEN AF PERSONKREDSENE OMFATTET AF INTRODUKTIONSPROGRAMMET OG LOV OM DANSKUDDANNELSE	11
2.2.2 UDVIKLING OG SAMMENSÆTNING I PERSONKREDSEN OMFATTET AF INTRODUKTIONSPROGRAMMET FRA 2000-2004	13
2.3 INTRODUKTIONSPROGRAMMET - EFTER BESTEMMELSERNE I INTEGRATIONSLOVEN	14
2.3.1 INTRODUKTIONSPROGRAMMETS INDHOLD	14
2.3.3 DANSKUDDANNELSESLØVEN	17
3. DET NUVÆRENDE FINANSIERINGSSYSTEM	18
3.1. FORDELING AF UDGIFTER MELLEM STAT OG KOMMUNER	18
3.2 DE ENKELTE FINANSIERINGSELEMENTER	19
3.2.1. STATSREFUSION	19
3.2.2. GRUNDTILSKUD	20
3.2.3. PROGRAMTILSKUD	21
3.2.4. RESULTATTILSKUD	24
3.2.5. TILSKUD TIL DANSKUDDANNELSE FOR UDLÆNDINGE, SOM IKKE ER OMFATTET AF INTEGRATIONSLOVEN	25
4. MULIGE FORBEDRINGER AF DET NUVÆRENDE FINANSIERINGSSYSTEM	27
4.1 INDLEDNING	27
4.2 FINANSIERINGSSYSTEMER VEDRØRENDE DEN AKTIVE KOMMUNALE INDSATS FOR KONTANT- OG STARTHJÆLPSMODTAGERE	27
4.2.1 FORSØRGELSESDGIFTER TIL KONTANTHJÆLPS- OG STARTHJÆLPSMODTAGERE I AKTIVE TILBUD	27
4.2.2 UDGIFTER TIL AKTIVERINGSINDSATSEN	28
4.3. FORENKLINGSPOTENTIALET I INTEGRATIONSLOVENS FINANSIERINGSSYSTEM	30
4.4. MULIGHEDER FOR SKÆRPELSE AF INCITAMENTSSTRUKTUREN I INTEGRATIONSLOVENS FINANSIERINGSSYSTEM	32
4.4.1 INCITAMENTSSTRUKTUREN I DET NUVÆRENDE FINANSIERINGSSYSTEM	32
4.4.2 FAMILIETYPBEREGNINGER	32
4.3.3 INGEN NEGATIV ØKONOMISK KONSEKVEN AF INEFFEKTIVE INTRODUKTIONSPROGRAMMER	35
5. FORSLAG TIL EN NY FINANSIERINGSMODEL	37
5.1 INDLEDNING	37
5.2 FORSLAG TIL EN NY FINANSIERINGSMODEL	40
5.4.1 MODEL 1	44
5.4.2 MODEL 2	45
5.4.3 MODEL 3	46

5.5 ØKONOMISK VURDERING	47
5.6 FORENKLING OG SKÆRPEDE INCITAMENTER I DE 3 MODELLER	48
5.7 ARBEJDSGRUPPENS ØVRIGE OVERVEJELSER	51
5.8 ARBEJDSGRUPPENS INDSTILLING	54

1. Baggrund og forslag

1.1 Indledning

Integrationsministeriet har i de seneste år fået foretaget en række undersøgelser af integration af nyankomne udlændinge og effekten af introduktionsprogrammet¹. Analyserne viser en tendens til, at de mest erhvervsrettede aktiverende arbejdsmarkedsforanstaltninger, såsom virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud, har den største positive effekt i forhold til at få udlændinge i beskæftigelse eller ud af offentlig forsørgelse. Samtidig viser analyserne, at såfremt en udlænding gentagne gange tilbydes og deltager i den samme slags tilbud i form af vejlednings- og opkvalificering, er det med til at forlænge perioden i offentlig forsørgelse.

Dermed viser analyserne, at aktivering virker, men at det skal være 'den rette' aktivering kommunerne vælger at tilbyde. Det er derfor vigtigt, at finansieringssystemet ikke modvirker, at kommunerne vælger det mest effektive aktiveringstilbud.

Integrationsministeriet fik endvidere foretaget en evaluering af kommunernes integrationsindsats i foråret 2005², som viser, at der fortsat er mulighed for at opnå et mere effektivt udbytte af introduktionsprogrammet gennem en forbedret kommunal integrationsindsats. Blandt andet viser det sig, at i de kommuner, hvor lokalpolitikere bakker op om integrationsarbejdet, og hvor kommunen har en klar politisk linie vedrørende integrationen, lever sagsbehandlere i højere grad op til integrationslovens målsætninger. Lokalpolitikere og ledere bør bakke op om integrationsarbejdet i alle kommuner, og det er derfor vigtigt at finansieringen tilrettelægges på en måde, der indebærer, at de kommunale ledere tilskyndes til maksimalt fokus på integrationsopgaven.

Regeringen forventer, at udsigten til en mærkbar økonomisk gevinst vil få flere kommunale ledere til at rette fokus mod integrationsopgaven og prioritere, at kommunen tilbyder effektive introduktionsprogrammer til nyankomne udlændinge. Dette taler for, at der bør indgå en højere grad af resultatstyring i integrationslovens finansieringssystem.

Af aftalen om "En ny chance til alle" mellem regeringen og Dansk Folkeparti fremgår det, at refusionen af kommunernes udgifter til introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde skal omlægges, således at refusionen nedsættes fra 75 pct. til 50 pct. for nyankomne under integrationsloven.

¹ Baggrundsnotat om introduktionsprogrammet, Integrationsministeriet, maj 2005

² Integration i udvikling. Evaluering af kommunernes implementering af integrationsloven, Rambøll Management for Integrationsministeriet, januar 2005.

Hensigten er, at den sparede refusion kan finansiere en stigning i det resultattilskud, som i dag ydes for de udlændinge, der kommer i ordinær ustøttet beskæftigelse og/eller består en danskprøve, herunder selvforsørgende familiesammenførte udlændinge. Herved vil incitamenterne for kommunerne til at yde en effektiv integrationsindsats blive forbedret.

1.2 Arbejdsgruppen vedrørende en reform af det nuværende finansierings-system for danskuddannelse og introduktionsprogrammet

I forlængelse af integrationsaftalen er der nedsat en arbejdsgruppe, som skal se på muligheden for en større omlægning af finansieringssystemet på integrationsområdet, hvor refusionsnedsættelsen ifølge integrationsaftalen er en del af denne omlægning. Samtidig er det en forudsætning for omlægningen og dermed for de finansieringsmodeller, som præsenteres i denne rapport, at omlægningen ikke medfører offentlige merudgifter i forhold til det nuværende system.

Behovet for en omlægning af finansieringssystemet udspringer for det første af et ønske om at skabe et finansieringssystem, som i højere grad tilskynder til en effektiv integrationsindsats i kommunerne. Det kan blandt andet ske ved at indføre en højere grad af resultatstyring. For det andet er det et af regeringens mål, at der opnås en højere grad af regelforenkling og begrænsning af bureaukratiet i den offentlige sektor. Omlægningen anses derfor ligeledes som en mulighed for at opnå forenkling.

Kommissorium for arbejdsgruppen fremgår nedenfor.

Kommissorium

Efter integrationsloven skal nyankomne udlændinge have tilbudt et introduktionsprogram, som kan have en varighed på op til tre år. Udgifterne til introduktionsprogrammet afholdes af den kommune, der er ansvarlig for integrationsindsatsen.

Staten refunderer 75 pct. af kommunernes udgifter til introduktionsydelser og hjælp i særlige tilfælde.

Introduktionsprogrammet (danskundervisning og aktivering mv.) finansieres gennem en række statslige tilskud. Tilskuddene består af grundtilskud, programtilskud og resultattilskud. Grundtilskuddet ydes dels til dækning af sociale merudgifter og generelle udgifter i forbindelse med integrationsopgaven og dels til dækning af de resterende 25 pct. af de gennemsnitlige udgifter til introduktionsydelse m.v. Programtilskuddet relaterer sig direkte til introduktionsprogrammets indhold og er afhængig af, hvilke tilbud - og omfanget af de pågældende tilbud - den enkelte udlænding modtager under introduktionsprogrammet. Resultattilskuddet ydes, hvis udlændingen består en danskprøve eller kommer i ordinær beskæftigelse inden for den 3-årige introduktionsperiode.

I integrationsloven er der således med alle tre statslige tilskudstyper indbygget en incitamentsstruktur med det formål at påvirke integrationsindsatsen i kommunerne, således at udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet hurtigst muligt kommer ud af offentlig forsørgelse og i beskæftigelse og opnår et bestemt danskundskabsniveau. Det nuværende finansieringssystem for introduktionsprogram, herunder danskundervisning, har igennem de senere år undergået ændringer. I den forbindelse er omfanget af programtilskud øget væsentligt, og det vurderes, at de økonomiske incitamenter for kommunerne til at få den enkelte deltager i introduktionsprogrammet hurtigst muligt ud på arbejdsmarkedet kan forbedres yderligere.

Det fremgår af aftalen om Regeringens integrationsplan "En ny chance til alle" fra den 17. juni 2005, at regeringen vil omlægge refusionen af kommunernes udgifter til introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde, således at refusionen nedsættes fra 75 pct. til 50 pct. for nyankomne omfattet af integrationsloven. Det fremgår desuden, at Regeringen vil komme med forslag til en samlet reform af det nuværende finansieringssystem for introduktionsprogrammet, herunder danskundervisning. Målsætningen er at forenkle finansieringen og øge kommunernes incitament til at få gennemført den nødvendige danskuddannelse og opkvalificeringen til arbejdsmarkedet for udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet hurtigst muligt inden for den treårige periode.

På den baggrund nedsættes en arbejdsgruppe vedrørende reform af integrationslovens nuværende finansieringsbestemmelser.

Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen skal senest 1. december 2005 fremkomme med forslag til en samlet reform af det nuværende finansieringssystem for danskuddannelse og introduktionsprogrammet. Reformen skal forenkle finansieringen og øge kommunernes incitament til at få gennemført den

nødvendige danskuddannelse og opkvalificering til arbejdsmarkedet for udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet hurtigst muligt inden for den treårige periode.

Arbejdsgruppen skal i den forbindelse bl.a. overveje en forhøjelse af det resultattilskud, som i dag ydes for de udlændinge, der kommer i ordinært, ustøttet beskæftigelse og/eller består en danskprøve - herunder selvforsørgende familiesammenførte udlændinge færre og mere enkelte tilskuds- og refusionsregler, herunder større overensstemmelse med finansieringen, som gælder for kontanthjælpsmodtagere/starthjælpsmodtagere samspillet mellem statens finansiering af kommunernes integrationsindsats og finansieringsreglerne efter lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

Det forudsættes, at arbejdsgruppens reformforslag ikke vil føre til offentlige merudgifter. Efter vanlig praksis indgår evt. antagelser om dynamiske besparelser som følge af ændret adfærd ikke i vurderingen af de udgiftsmæssige konsekvenser af forslagene.

Arbejdsgruppens sammensætning

Arbejdsgruppen sammensættes af repræsentanter fra KL, Beskæftigelsesministeriet, Finansministeriet og Integrationsministeriet (formand).

Arbejdsgruppen har mulighed for at inddrage andre aktører i arbejdet med udarbejdelse af reformen.

Arbejdsgruppens rapport skal fremlægges senest 1. december 2005.

Som det fremgår af kommissoriet, har arbejdsgruppens opgave været at overveje, hvordan finansieringsbestemmelserne kan forenkles samtidig med, at der indføres en højere grad af resultatstyring i kommunerne.

Arbejdsgruppen har haft følgende sammensætning:

Heino Jespersen, Integrationsministeriet (formand)
Mona Lauritzen, Integrationsministeriet
Christine Schmitz, Integrationsministeriet
Nina Willadsen, Integrationsministeriet
Frederik Gammeltoft, Integrationsministeriet
Ingvar Sejr Hansen, Finansministeriet
Kasper Håkansson, Finansministeriet
Birger Mortensen, KL
Mette Schwebs Rasmussen, KL
Mette Vinderslev, KL
Kim Bonde Hansen, Arbejdsdirektoratet
Dorthe Møller, Arbejdsmarkedsstyrelsen
Linda Drengsgaard, Arbejdsmarkedsstyrelsen

1.3 Arbejdsgruppens rapport

Kapitel 2 indeholder en beskrivelse af, hvilke personer finansieringsbestemmelserne omfatter, og hvorledes udviklingen i denne personkreds har været over tid (siden integrationsloven trådte i kraft i 1999).

Kapitlet består af to dele. Først beskrives den personkreds, som er omfattet af reglerne i integrationsloven. Dernæst gives et kort beskrivelse af lovens bestemmelser.

Kapitel 3 indeholder en beskrivelse af integrationslovens finansieringsbestemmelser, herunder en beskrivelse af de forskellige programtilskud samt resultattilskuddet. Desuden beskrives de incitamentsstrukturer, som er indbygget i integrationslovens finansieringsbestemmelser.

I kapitel 4 vurderes, på baggrund af kapitel 3 samt de finansieringsbestemmelser, der gælder vedrørende kommunernes aktive indsats overfor kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere, forenklingspotentialet i det nuværende finansieringssystem. Der lægges desuden op til en identifikation af, hvordan det er muligt at skærpe kommunernes økonomiske incitament i integrationslovens finansieringssystem.

I kapitel 5 opsamles konklusionerne i kapitel 2-4 med en perspektivering over, om det på enkelte eller flere områder vil kunne være hensigtsmæssigt at foretage regelændringer.

Med udgangspunkt heri beskrives 3 forskellige modeller for ændringer, som kunne indføres.

1.4 Arbejdsgruppens indstilling til en ny finansieringsmodel

Arbejdsgruppens rapport indeholder tre forskellige forslag til en ny finansieringsmodel. Gennemgående for modellerne er, at programtilskuddene, der eksisterer i dag, ikke indgår. Dette skyldes dels ønsket om en højere forenklingsgrad og dels ønsket om at tilskynde de kommuner, der ikke løser opgaven effektivt og alligevel stort set får dækket alle driftsudgifter til introduktionsprogrammer, til at yde en mere effektiv indsats.

Det er desuden generelt for modellerne, at resultattilskuddene øges for yderligere at øge kommunernes tilskyndelse til at tilbyde de mest effektive introduktionsprogrammer, samt at grundtilskuddene bibeholdes ud fra ønsket om at fastholde kommunernes tilskyndelse til at yde en generel integrationsindsats.

Arbejdsgruppen vurderer, at alle de præsenterede modeller vil være en markant administrativ lettelse i forhold til de gældende regler, idet alle modellerne indeholder fjernelse af programtilskuddene og indførelse af refusion. Endvidere vil indførelse af en refusionsprocent betyde, at planlægningen af introduktionsprogrammet kan ske mere fleksibelt og åbne for at kommunerne i højere grad kan tilrettelægge introduktionsprogrammerne efter den enkeltes behov.

Arbejdsgruppen vurderer desuden, at alle de tre forslag til en ny finansieringsmodel indeholder et væsentligt større økonomiske incitament for kommunerne til at tilbyde effektive introduktionsprogrammer, idet alle modellerne giver en højere økonomisk gevinst ved overgang til beskæftigelse end det gældende finansieringssystem.

I forlængelse heraf har arbejdsgruppen drøftet, hvad der vil være den mest effektive kombination af refusion og resultattilskud, når der med samme model skal tages hensyn til både forenkling og styrkelse af kommunernes incitament til at tilbyde effektive introduktionsprogrammer og at yde en integrationsindsats af en ordentlig kvalitet.

På baggrund af ovenstående indstiller de statslige myndigheders repræsentanter i arbejdsgruppen, at der indføres et nyt finansieringssystem, som bygger på 50 pct. refusion af udgifter til introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde og 50 pct. refusion af udgifter til introduktionsprogrammer indenfor et rådighedsbeløb på 70.000 kr. pr. person, fastholdelse af grundtilskud på det gældende niveau samt forøgelse af resultattilskud til henholdsvis på 30.000 kr. ved bestået danskprøve og 40.000 kr. ved overgang til ordinær beskæftigelse.

KL's repræsentanter indstiller derimod, at der indføres et nyt finansieringssystem, der svarer til den model, som indstilles fra de statslige repræsentanter, men med 75 pct. refusion på kommunernes udgifter til introduktionsprogrammer.

Endelig indstiller de statslige repræsentanter og KL's repræsentanter i fællesskab følgende på baggrund af arbejdsgruppens øvrige overvejelser:

1. At tidsrammen for hjemtagelse af resultattilskud for bestået danskprøve udvides med 1 år udover introduktionsperioden for de udlændinge, som pga. barsel, sygdom, ordinær beskæftigelse mv. har fået forlænget uddannelsesretten. Kommunen vil dermed fx kunne hjemtage resultattilskuddet, hvis en udlænding har afbrudt undervisningen pga. barsel og først gennemfører prøven inden for et år efter afslutningen af det treårige forløb,

2. at kommunerne kan hjemtage resultattilskud, hvis en udlænding under integrationsloven påbegynder en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse³ og fortsætter uddannelsesforløbet i mindst 6 sammenhængende måneder. I dag kan kommunen kun hjemtage resultattilskuddet, hvis personen kommer i ordinær understøttet beskæftigelse,
3. at der indføres 50 pct. refusion af kommunernes udgifter til danskuddannelse til udlændinge, som ikke er omfattet af tilbud efter integrationsloven eller lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Det drejer sig om bl.a. EU-borgere, studerende, specialister, au-pairs mv., og
4. at tilskuddet til mindreårige uledsagede flygtningebørn på omkring 7.000 kr. om måneden fastholdes som i dag. Tilskuddet ydes som i dag fra barnet kommer til kommunen til barnet fylder 18 år eller tilbydes et introduktionsprogram.

³ Vedrørende afgrænsningen af begrebet "studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse" henvises til forslag til lov om ændring af integrationsloven og udlændingeloven (L. 93) fremsat den 30. november 2005 og de dertil hørende bemærkninger.

2. Integrationsloven og danskuddannelsesloven

2.1. Indledning

Rammerne for integrationsindsatsen i kommunerne over for nyankomne udlændinge er fastsat i integrationsloven, der trådte i kraft den 1. januar 1999. Formålet med loven er bl.a. at bidrage til, at nyankomne udlændinge hurtigst muligt bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse samt at give den enkelte udlænding en forståelse for det danske samfunds grundlæggende værdier og normer. Endvidere er bestemmelserne i integrationsloven med til at sikre en mere jævn fordeling af udlændinge i Danmark gennem reglerne om boligplacering af nyankomne flygtninge i landets kommuner. Boligplaceringen af de nyankomne flygtninge påvirker siden hen indirekte fordelingen af de familiesammenførte til flygtninge mellem kommunerne.

En hjørnesten i en vellykket integrationsindsats er, at den pågældende udlænding tilegner sig danske sprogfærdigheder. Rammerne for denne indsats findes i lov om danskuddannelse for voksne udlændinge m.fl., der trådte i kraft 1. januar 2004⁴. Bestemmelserne i disse to love er temaet i dette kapitel.

Sammensætningen af den personkreds, som er omfattet af disse to love, er kendetegnet ved at være forskelligartet. Derfor er det vigtigt, at lovgivningen i videst muligt omfang imødekommer kommunernes behov for fleksibilitet. Kapitlet indledes derfor med en kort beskrivelse af, hvilken personkreds der er omfattet af introduktionsprogrammet efter bestemmelserne i integrationsloven, og hvilken personkreds der er omfattet af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

2.2. Personkredsen omfattet af introduktionsprogrammet og loven om danskuddannelse

2.2.1 Afgrænsningen af personkredsene omfattet af introduktionsprogrammet og lov om danskuddannelse

I tabel 2.1 ses hvilken personkreds, der er omfattet af introduktionsprogrammet efter bestemmelserne i integrationsloven, og hvilken personkreds der er omfattet af lov om danskuddannelse for voksne udlændinge m.fl.

⁴ Fra 1999-2003: Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., lov nr. 375 af 28. maj 2003.

Tabel 2.1: Personkredsen omfattet af introduktionsprogrammet efter bestemmelserne i integrationsloven og af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

(1) Omfattet af introduktionsprogrammet	Udlændinge, der er fyldt 18 år og har fået opholdstilladelse inden for de seneste tre år som: <ul style="list-style-type: none"> - flygtninge - familiesammenførte til flygtninge - familiesammenførte til andre
(2) Ikke omfattet af introduktionsprogrammet	<ul style="list-style-type: none"> - Statsborgere fra Norden, EU- og EØS-landene samt Schweiz. - Udlændinge, der er omfattet af EU's regler om visumfri-tagelse. - Familiesammenførte til udlændinge, der har fået opholdstilladelse med henblik på at varetage et bestemt arbejde eller lignende formål. - Udlændinge, der har fået opholdstilladelse for mere end tre år siden.
(3) Omfattet af danskuddannelsesloven	<ul style="list-style-type: none"> - Udlændinge, der er fyldt 18 år og har fået opholdstilladelse i Danmark eller efter den gældende lovgivning har lov til at opholde sig i Danmark uden opholdstilladelse. - Herboende grønlændere og færinger over 18 år - Danske statsborgere, der har haft langvarigt ophold i udlandet, herunder børn født i udlandet af danske forældre Tilbud om danskuddannelse omfatter danskuddannelse i indtil 3 år efter første optagelse på uddannelsen ¹⁾ .

Note:

1) Uddannelsesretten forlænges ud over de tre år, hvis en udlænding pga. sygdom, barsel eller ordinær beskæftigelse ikke har haft mulighed for at benytte tilbuddet om danskuddannelse.
 Kilde: Lov om integration af udlændinge i Danmark (integrationsloven), jf. Lovbekendtgørelse nr. 1035 af 21. november 2003 og Lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., lov nr. 375 af 28. maj 2003.

Den personkreds, der er omfattet af introduktionsprogrammet, er også omfattet af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl. Det vil sige, at alle udlændinge, der er omfattet af introduktionsprogrammet, skal tilbydes danskuddannelse som en del af introduktionsprogrammet.

Derudover skal nyankomne udlændinge, som ikke er omfattet af introduktionsprogrammet, også tilbydes danskuddannelse. Det drejer sig for eksempel om personer, der har opholdstilladelse, som er over 18 år og har oprindelse i et EU-land eller visse danske statsborgere, eksempelvis herboende grønlændere, som ikke behersker det danske sprog.

2.2.2 Udvikling og sammensætning i personkredsen omfattet af introduktionsprogrammet fra 2000-2004

Som det fremgår af tabel 2.2 nedenfor, var der 17.244 udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet i 2004. Heraf var godt 1/3 flygtninge, mens de resterende 2/3 var enten familiesammenførte til flygtninge eller familiesammenførte til andre.

	2000	2001	2002	2003	2004
Flygtninge	1.529	4.014	7.199	7.274	5.995
Familiesammenførte til flygtninge	1.129	2.568	4.061	4.058	3.243
Familiesammenførte til andre	3.795	7.491	11.016	10.331	8.006
Antal omfattet af introduktionsprogrammet i alt	6.453	14.073	22.276	21.663	17.244

Kilde: Årbog om udlændinge i Danmark 2005 - status og udvikling, Integrationsministeriet

Der er i de seneste år sket et kraftigt fald i antallet af udlændinge, der modtager asyl i Danmark. Det betyder, at antallet af flygtninge, som kommunerne overtager ansvaret for, er faldet kraftigt, hvorfor det samlede antal flygtninge, der er omfattet af introduktionsprogrammet har været faldende siden 2002.

Som det fremgår af tabel 2.2, er der ligeledes sket et fald i antallet af familiesammenførte omfattet af introduktionsprogrammet.

	2000	2001	2002	2003	2004
Flygtningestatus	4.388	5.742	3.489	1.852	1.045
Andet grundlag	768	521	580	595	547
-heraf humanitær opholdstilladelse	31	83	45	203	351
Nye flygtninge i alt	5.156	6.263	4.069	2.447	1.592

Kilde: Nøgletal på udlændingeområdet 2001, 2002, 2003 og 2004, Udlændingestyrelsen

Af tabel 2.3 ses, at der i perioden 2000-2004 sket et kraftigt fald i antallet af udlændinge, der har fået opholdstilladelse som flygtning i Danmark. Således var antallet af udlændinge, der fik asyl i 2004 faldet til i alt 1.592.

Samtidig er der sket en stigning i antallet af humanitære opholdstilladelser. Således blev der i 2000 givet 31 humanitære opholdstilladelser, mens der i 2004 blev givet 351. Det betyder, at andelen af flygtninge, der opnår opholdstilladelse på grund af humanitære årsager, udgør en større andel i 2004 end tidligere.

2.3 Introduktionsprogrammet - efter bestemmelserne i integrationsloven

2.3.1 Introduktionsprogrammets indhold

Nyankomne udlændinge, der er omfattet af introduktionsprogrammet og er fyldt 18 år jf. tabel 2., når kommunen overtager integrationsansvaret, skal tilbydes et introduktionsprogram. Introduktionsprogrammet, der har en varighed på op til tre år efter kommunen har overtaget integrationsansvaret for den pågældende, er et redskab til at opfylde integrationslovens målsætninger om at give udlændinge de bedste muligheder for bl.a. at komme i beskæftigelse.

Introduktionsprogrammet tager udgangspunkt i en individuel kontrakt mellem den enkelte udlænding og bopælskommunen. Den individuelle kontrakt skal udfærdiges senest en måned efter udlændingens ankomst til kommunen og være målrettet mod, at udlændingen hurtigst muligt opnår beskæftigelse eller en uddannelse, eller øger udlændingens mulighed herfor. Ved udfærdigelsen af den individuelle kontrakt skal der derfor ske en afvejning af udlændingens medbragte kompetencer i forhold til pågældendes egne jobønsker samt de forventede behov på arbejdsmarkedet.

Udlændinge, der tilbydes et introduktionsprogram, og som ikke kan forsørge sig selv eller ikke bliver forsørget af andre, er som udgangspunkt berettigede til at modtage introduktionsydelse.⁵ Derudover kan kommunen yde økonomisk hjælp til særlige udgifter (hjælp i særlige tilfælde), som udlændingen ikke selv kan afholde, f.eks. store medicinudgifter.

2.3.2 Introduktionsydelse

Reglerne for introduktionsydelsens størrelse følger bestemmelserne om starthjælp i lov om aktiv social politik.

Reglerne om starthjælp trådte i kraft pr. 1. juli 2002 i lov om aktiv socialpolitik. På integrationsområdet er reglerne om starthjælp derfor fuldt indfaset den 1. juli 2005. Størrel-

⁵ Det betyder, at det fortrinsvis er flygtninge og familiesammenførte til flygtninge, der modtager introduktionsydelse, idet der ofte vil være stillet et forsørgelseskrav som betingelse for at få en opholdstilladelse som familiesammenført til andre.

sen af introduktionsydelsen afhænger af om den pågældende ydelsesmodtager er over eller under 25 år, og samtidig af hvorvidt den pågældende er enlig eller gift. Endvidere ydes der forsørgertillæg for op til 2 børn pr. familie. Tillæggets størrelse afhænger endvidere af, om forsørgeren er enlig eller gift.

I tabel 2.4 ses de forskellige ydelsessatserne og satser for forsørgertillæg i 2005.

Tabel 2.4. Satser for introduktionsydelse og forsørgertillæg i 2005 (2005-satser)	
Ydelsestype	Ydelse i kr. pr. måned
Introduktionsydelse	
Over 25 år	
- gift	4.583 kr.
- enlig	5.527 kr.
Under 25 år	
- udeboende	4.583 kr.
- hjemmeboende	2.278 kr.
Forsørgertillæg ¹ (pr. barn)	
- gift	1.146 kr.
- enlig	1.382 kr.
Note:	
¹⁾ Der kan kun udbetales 2 forsørgertillæg pr. familie.	
Kilde: Integrationsministeriets finansieringsvejledning, 2004 og Finansloven for 2005, 2005.	

Udlændinge, som er omfattet af introduktionsprogrammet, og som modtager introduktionsydelse, har pligt til at deltage aktivt i integrationsprogrammet, og kommunen har pligt til løbende at følge op på den individuelle kontrakt. Ved udeblivelse fra deltagelse i introduktionsprogrammet uden rimelig grund skal kommunen nedsætte introduktionsydelsen. Er der tale om afvisning af eller gentagen udeblivelse af betydeligt omfang fra deltagelse i introduktionsprogrammet uden rimelig grund, skal kommunen bestemme at introduktionsydelsen ophører. Endvidere kan afvisning af eller udeblivelse uden rimelig grund fra deltagelse i introduktionsprogrammet få betydning for en eventuel senere meddelelse om tidsubegrænset opholdstilladelse. Modtagere af introduktionsydelse har således et stort økonomisk incitament til at deltage i introduktionsprogrammet.

Introduktionsprogrammet for selvforsørgende udlændinge, dvs. udlændinge, der ikke modtager introduktionsydelse, skal ikke omfatte aktive tilbud efter integrationslovens § 23. De gældende krav til at opnå tidsubegrænset opholdstilladelse betyder dog, at udlændinge skal have bestået en danskprøve. Dermed gives de udlændinge, som er omfattet af introduktionsprogrammet, men som ikke modtager introduktionsydelse, et incitament til at deltage aktivt i danskuddannelsen.

Introduktionsprogrammet skal derfor som udgangspunkt indeholde danskuddannelse. For udlændinge, som modtager introduktionsydelse, skal introduktionsprogrammet endvidere indeholde aktive tilbud. Fra 2004 har kommunerne ligeledes mulighed for at give aktive tilbud til udlændinge, som ikke modtager introduktionsydelse, og få dækket udgifterne hertil i indtil 9 måneder. Som udgangspunkt er der derfor en sammenhæng mellem den gruppe af udlændinge, der modtager introduktionsydelse, og den gruppe af udlændinge, der deltager i aktive tilbud.

Aktive tilbud opdeles i tre hovedgrupper omfattende vejledning og opkvalificering⁶, virksomhedspraktik⁷ samt ansættelse med løntilskud⁸.

I tabel 2.5 nedenfor er introduktionsprogrammets enkelte elementer fremstillet.

Tabel 2.5: Introduktionsprogrammets elementer	
Danskuddannelse	Danskuddannelse 1, Danskuddannelse 2 eller danskuddannelse 3
Aktive tilbud	
- Vejledning og opkvalificering	- Uddannelse - Særligt tilrettelagte projekter og uddannelsesforløb - Særligt opkvalificerende forløb - Korte vejlednings- og afklaringsforløb
- Virksomhedspraktik	- Privat virksomhedspraktik - Offentlig virksomhedspraktik
- Ansættelse med løntilskud	- Privat ansættelse med løntilskud - Offentlig ansættelse med løntilskud

Det gælder både for vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud, at der i hvert enkelt tilfælde skal foretages en vurdering af, om det pågældende tilbud er det mest effektive i forhold til at bringe udlændingen tættere på

⁶ Hensigten med vejlednings- og opkvalificeringsforløb er, at udlændingen får afklaret sine kompetencer eller får vejledning om og opkvalificeres til arbejdsmarkedet. Forløbene er oftest korte, da der til hensigt at bringe udlændingen videre til de øvrige, mere direkte beskæftigelsesrettede aktive tilbud. En undtagelse er dog ordinære uddannelsesforløb, som kan være af længere varighed. De særligt opkvalificerende forløb er primært rettet mod arbejdsmarkedsparate udlændinge, der fra hjemlandet har en videregående uddannelse, som de har mulighed for at anvende i Danmark.

⁷ Virksomhedspraktik har til hensigt, at udlændingen træner sine sproglige, faglige og sociale kompetencer på en offentlig eller privat arbejdsplads således, at vedkommende bliver i stand til at varetage et ordinært arbejde. Virksomhedspraktik kan både tilbydes udlændinge, der er arbejdsmarkedsparate, men ikke har de fornødne kompetencer til at opnå beskæftigelse på ordinære vilkår, samt til udlændinge, der har andre problemer ud over ledighed.

⁸ Løntilskud gives med henblik på, at udlændingen gennem varetagelsen af et job styrker sine faglige, sociale og sproglige kompetencer, således at vedkommende på sigt kan opnå ordinær beskæftigelse og derved blive selvforsørgende. Ansættelse med løntilskud kan ske på både en offentlig eller en privat virksomhed og kan maksimalt vare i et år. Tilbudet er primært rettet mod udlændinge, der er arbejdsmarkedsparate og ikke vurderes at have så lang vej til ordinær beskæftigelse.

arbejdsmarkedet. Det er samtidig muligt at kombinere de forskellige tilbud til et individuelt tilrettelagt program.

2.3.3 Danskuddannelsesloven

Da kendskab til og forståelse for det danske sprog ofte er en forudsætning for at komme i beskæftigelse og dermed at blive selvforsørgende, indgår danskuddannelse, som tidligere beskrevet, som et obligatorisk element i introduktionsprogrammet, jf. tabel 2.2.

Såvel udlændinge under integrationsloven som udlændinge, der har fået opholdstilladelse i Danmark, men som ikke er under integrationsloven, f.eks. udlændige, der har fået opholdstilladelse i forbindelse med studie eller erhvervsarbejde, har ret til at modtage danskuddannelse. Danskuddannelseslovens målgruppe er derfor bredere end integrationslovens målgruppe. Baggrunden for dette bredere sigte er, at gode danskundskaber ikke alene er væsentlige for muligheden for at opnå beskæftigelse, men også er væsentlige for at kunne deltage i samfundslivet mere generelt. Det er derfor vigtigt, at alle udlændinge får mulighed for at deltage i danskuddannelse.

Efter danskuddannelsesloven, som trådte i kraft den 1. januar 2004⁹, tilbydes danskuddannelse på tre forskellige niveauer som tre selvstændige uddannelser, Danskuddannelse 1, Danskuddannelse 2 eller Danskuddannelse 3, der hver er opdelt i seks moduler. Danskuddannelse 3 består dog som udgangspunkt kun af 5 moduler. Uddannelserne afsluttes alle med en centralt stillet danskprøve, Prøve i Dansk 1, Prøve i Dansk 2 eller Prøve i Dansk 3. Efter 5. modul på danskuddannelse 3 kan den studerende læse videre på modul 6 for at blive i stand til at tage studieprøven, som er det dansksproglige niveau, der kræves ved optagelse på en videregående uddannelse.

Udlændinge, der kommer til Danmark, har ret til danskuddannelse i indtil 3 år efter første optagelse på uddannelsen. Hvis en udlænding på grund af sygdom, barsel eller ustøttet beskæftigelse ikke har haft mulighed for at følge undervisningen i en periode, er kommunalbestyrelsen forpligtet til at tilbyde pågældende undervisning i en periode ud over den treårige uddannelsesret svarende til det tidsrum, den pågældende ikke har kunnet følge undervisningen.

⁹ Frem til den 1. januar 2004 modtog udlændinge danskundervisning efter lov om danskeundervisning til voksne udlændinge m.fl. og sprogcentre. Målgruppen i denne lov er dog den samme som i danskuddannelsesloven.

3. Det nuværende finansieringssystem

Formålet med dette kapitel er at beskrive de gældende finansieringsbestemmelser på integrationsområdet. Desuden belyses incitamentsstrukturen og forenklingspotentialet i de nuværende finansieringsbestemmelser.

3.1. Fordeling af udgifter mellem stat og kommuner

Det er som nævnt kommunerne, der varetager integrationsindsatsen overfor de udlændinge, som er omfattet af integrationsloven. Kommunerne har således ansvaret for boligplacering af flygtninge, tilrettelæggelse af introduktionsprogrammer, udbetaling af ydelser og samordning af den almindelige integrationsindsats iøvrigt.

Til gengæld er det generelt staten, som afholder alle udgifter til integrationsydelse og introduktionsprogrammer, idet kommunerne hjemtager tilskud og refusion til at finansiere løsningen af integrationsopgaven. Endvidere gælder det, at kommunernes samlede nettoudgifter til introduktionsydelse og introduktionsprogrammet som udgangspunkt er omfattet af budgetgarantien¹⁰. Det vil sige, at såfremt kommunerne i et tilskudsår samlet set har haft udgifter, som er højere end dét, kommunerne tilsammen allerede har hjemtaget gennem refusion og tilskud, vil differencen blive reguleret via bloktilskuddet. På den måde er det garanteret, at kommunerne under ét får fuld dækning for deres udgifter til introduktionsprogrammer og introduktionsydelse. Dette betyder omvendt også, at i det omfang kommunerne har et overskud i de ydede tilskud i forhold til udgifterne, modregnes dette i budgetgarantien for kommunerne under ét.

Tabel 3.1 giver et overblik over størrelsen af de statslige udgifter som følge af integrationsloven. I tabellen ses den realiserede udvikling i statslige udgifter i perioden 1999 til 2004 samt den forventede statslige udgift i årene 2005 og 2006.

¹⁰ Budgetgarantien er nærmere beskrevet i bilag 1.

Tabel 3.1: De statslige udgifter til finansiering af kommunernes integrationsindsats (18.31.01), 1999-2006, i 2005-priser¹

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.	Mio. kr.
Integrationsindsats efter integrationsloven	494	1.512	2.745	3.820	3.367	2.343	1.275	933
Heraf til introduktionsydelse	83	443	885	1.226	863	441	258	178

¹Udgifterne er opregnet til 2005-priser ved hjælp af satserne for satsreguleringsprocenten fra 1999 til 2006.
Kilde: I perioden 1999-2001: Statsregnskabet på finanslovskonto 13.33.01. I perioden 2002-2004: Statsregnskabet på finanslovskonto 18.31.01. For 2005: "Finanslov for 2005", 2005. For 2006: Finansministeriet, "Forslag til finanslov for 2006", 2005.

Som det kan ses af tabel 3.1, har de statslige udgifter til kommunernes integrationsindsats efter integrationsloven været stigende i perioden 1999-2002. Dette skyldes dels, at integrationsloven trådte i kraft i 1999, og derfor først var fuldt indfaset primo 2002, og dels stigningen i det antal udlændinge, som var omfattet af integrationsloven, der årligt kom ud i kommunerne på daværende tidspunkt.

Siden 2002 har udgifterne til integration været faldende, hvilket afspejler det faldende antal udlændinge, som får en opholdstilladelse som flygtning eller familiesammenført. Faldet i udgifterne fra 2003 til 2004 og det forventede fald fra 2004 til 2005 skyldes samtidig, at forholdsvis mange udlændinge færdiggjorde introduktionsprogrammet i løbet af 2003 og 2004. Endelig slår det igennem, at et tilskud i forbindelse med en etårig overgangsordning i 2004 bortfalder med virkning fra den 1. januar 2005.

3.2 De enkelte finansieringselementer

Kommunernes udgifter i medfør af integrationsloven finansieres enten via statsrefusion eller gennem tilskud. Der ydes således statsrefusion af kommunernes udgifter til introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde, mens introduktionsprogrammet finansieres gennem en række statslige tilskud.

3.2.1. Statsrefusion

Staten refunderer 75 pct. af kommunernes udgifter til introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde, og udbetales direkte til den kommune, som har udgiften. Idet refusi-

onsprocenten er mindre end 100 pct. og kommunerne derfor selv skal finansiere de resterende 25 pct. af udgiften, har kommunerne et direkte økonomisk incitament til at yde en effektiv indsats for at få de udlændinge, der modtager introduktionsydelse, ud af offentlig forsørgelse. Alle de kommunale udgifter til introduktionsydelse er dog omfattet af budgetgarantien, hvilket sikrer, at kommunerne under ét får deres samlede udgifter dækket, jf. bilag 1.

Hjælp i særlige tilfælde

Kommunerne kan, såfremt udlændingen opfylder kravene hertil, yde hjælp i særlige tilfælde efter bestemmelserne i integrationsloven. Hjælp i særlige tilfælde kan udbetales ved forsørgesssvigt, hjælp til udgifter ved deltagelse i introduktionsprogrammet, enkeltudgifter, sygebehandling mv., særlig hjælp vedr. børn og hjælp i forbindelse med flytning.

Staten refunderer kommunernes udgifter til hjælp i særlige tilfælde med 75 pct.¹¹, men disse udgifter er ikke omfattet af budgetgarantien. Dermed er der et rent økonomisk incitament til kommunerne for at holde omkostningerne til hjælp i særlige tilfælde nede, da kommunerne selv skal betale de resterende 25 pct. af udgifterne til hjælpen.

3.2.2. Grundtilskud

Staten yder et fast grundtilskud til kommunerne for alle udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet¹². Grundtilskuddet skal dels dække de generelle udgifter til integration som f.eks. udgifter til tolkebistand, information, vejledning og rådgivning, udgifter i forbindelse med indkvartering mv., og dels de resterende 25 pct. af udgifterne til introduktionsydelse. Grundtilskuddets størrelse er således knyttet sammen med refusionsreglerne for introduktionsydelsen.

I den treårige introduktionsperiode modtager kommunen i alt 119.592 kr. (3.322 kr. pr. måned (2005 priser)) for hver udlænding omfattet af integrationsloven, som er bosiddende i kommunen. Af de 119.592 kr. kan kommunen finansiere de resterende 25 pct. af ydelsen til introduktionsydelsesmodtagere, som ikke er finansieret gennem refusionen. Den samlede resterende udgift til introduktionsydelse i hele introduktionsperioden er forskellig afhængigt af, om den enkelte udlænding er enlig eller gift/samboende og over

¹¹ Refusionsprocenten på 75 pct. blev indført pr. 1. januar 2004 med henblik på at give kommunerne et økonomisk incitament til at holde udgifterne til hjælp i særlige tilfælde på det nødvendige niveau. Før 1. januar 2004 var refusionsprocenten på 100 pct.

¹² Jf. integrationslovens § 45, stk. 4

eller under 25 år. Hvis der f.eks. bor et ægtepar med to børn i kommunen, som begge modtager introduktionsydelse, vil kommunen have 68.031 kr. (2005 priser) pr. ægtefælle til generelle integrationsudgifter i kommunen i den treårige introduktionsperiode¹³.

Den del af grundtilskuddet, som vedrører de generelle integrationsudgifter, er ikke omfattet af budgetgarantien, og kommunerne kompenseres derfor ikke for eventuelle udgifter, der overstiger grundtilskuddet.

Grundtilskuddet er som udgangspunkt tiltænkt udgifter til den generelle integrationsindsats i kommunen, men tilskuddet er ikke øremærket. Derfor har kommunerne økonomisk frihed til selv at tilrettelægge løsningen af integrationsopgaven og har desuden en mulighed for at realisere tiltag på særlige indsatsområder, som ikke nødvendigvis vedrører integration direkte.

Kommunen modtager grundtilskuddet i hele introduktionsperioden uafhængigt af, om udlændingen er i beskæftigelse eller modtager ydelse. Sammenholdt med kommunernes udgifter til introduktionsydelse har kommunerne herved et økonomisk incitament til at yde en effektiv integrationsindsats, der betyder, at udlændinge under integrationsloven kommer i beskæftigelse og bliver selvforsørgende før introduktionsperiodens udløb.

3.2.3. Programtilskud

Programtilskuddene udløses til kommunen, når en udlænding deltager i det tilbudte introduktionsprogram. Hensigten med programtilskuddene er, at de skal dække kommunernes udgifter til den pågældende aktivitet, men det er ikke et krav, at udgiften til aktiviteten matcher tilskuddets størrelse.

Programtilskuddene og princippet om, at programtilskuddenes størrelse er afhængige af både varighed og indhold udgør selve grundstammen i de gældende finansieringsregler. Hensigten med de nuværende programtilskud er således at sikre, at kommunerne har et økonomisk incitament til at tilbyde aktivering i et vist omfang til den enkelte udlænding og samtidig sikre, at introduktionsprogrammet bliver beskæftigelsesrettet.

Nogle typer programtilskud er tilknyttet udlændinge, som modtager introduktionsydelse og derfor skal have tilbudt et fuldt introduktionsprogram på minimum 37 timer ugentligt

¹³ Det antages, at hver udlænding modtager 4.583 kr. pr. måned. Samtidig udløses der et forsørgertilæg på 1.146 pr. barn pr. måned. Pr udlænding svarer det til 206.244 kr. i den 3-årige introduktionsperiode. 25 pct. heraf skal finansieres af grundtilskuddet. Det svarer til $206.244 \cdot 0,25 = 51.561$ kr. Dermed er der $(119.592 - 51.561) = 68.031$ kr. tilbage til finansiering af generelle integrationsudgifter.

(inklusiv forberedelse), mens integrationslovens øvrige programtilskud er knyttet til introduktionsprogrammer til udlændinge, som er selvforsørgende, fordi de er i beskæftigelse, under uddannelse eller forsørges af en ægtefælle, og som derfor alene skal tilbydes danskuddannelse eller kortere aktiveringsforløb.

Hvis en udlænding deltager i et fuldt introduktionsprogram indeholdende danskuddannelse og aktive tilbud i gennemsnitligt minimum 37 timer om ugen, udløses et månedligt programtilskud på 6.823 kr. pr. måned (2005-priser) i det første år af den treårige introduktionsperiode¹⁴. Efter et år udløses tilskuddet på 6.823 kr. (2005-priser) alene, hvis introduktionsprogrammets indhold er overvejende beskæftigelsesrettet¹⁵. Såfremt introduktionsprogrammet i højere grad er uddannelsesrettet udgør tilskuddet 5.773 kr. (2005-priser)¹⁶.

Differentiering af programtilskuddet efter udløbet af introduktionsperiodens første år er foretaget for at indføre et yderligere økonomisk incitament i finansieringssystemet med henblik på, at kommunerne i videst mulig omfang tilrettelægger introduktionsprogrammer, som har et overvejende beskæftigelsesrettet indhold. Det overordnede mål med indførelsen heraf er at opnå en hurtigere og bedre integration af den enkelte udlænding - nemlig at udlændinge hurtigere får de fornødne kompetencer til at få et ordinært arbejde og blive selvforsørgende og herved kunne bidrage til samfundet på lige fod med andre borgere.

Kommunen kan give tilbud om særligt opkvalificerende forløb og hertil ydes et månedligt tilskud på 10.234 kr. (2005-priser)¹⁷. Dette tilskud er halvanden gang større end det normale programtilskud. Formålet med tilskuddet er at opkvalificere udlændinge til relativt hurtigt at kunne bruge deres uddannelseskvalifikationer på arbejdsmarkedet. Tilskuddet kan maksimalt hjemtages i 3 måneder¹⁸.

Hvis en udlænding deltager i et introduktionsprogram, som ikke indeholder aktive tilbud, men alene indeholder danskuddannelse, yder staten et månedligt programtilskud på

¹⁴ Jf. Integrationslovens § 45, stk. 5, 1. pkt

¹⁵ Jf. Integrationslovens § 45, stk. 5, nr. 1

¹⁶ Jf. Integrationslovens § 45, stk. 5, nr. 2

¹⁷ Jf. Integrationslovens § 45, stk. 11

¹⁸ Disse tre måneder fradrages dog ved afslutningen af introduktionsperioden, således at der maksimalt vil kunne hjemtages programtilskud i 33 måneder og ikke som normalt i 36 måneder, hvis kommunen vælger at hjemtage det høje tilskud i de første tre måneder. Det betyder, at kommunen ikke kan hjemtage tilskud i så mange måneder som normalt. Omvendt vil det i mange tilfælde heller ikke være nødvendigt, eftersom tilskuddet benævner sig til udlændinge, som generelt har en uddannelse og derfor alt andet lige har større sandsynlighed for at opnå en tilknytning til arbejdsmarkedet.

4.693 kr. (2005-priser)¹⁹. Det kræves dog, at udlændingen deltager i tilbuddet i gennemsnitligt mindst 15 timer om ugen.

Tilskud til særskilt tilrettelagt danskuddannelse er henvendt til de udlændinge, som på grund af påbegyndt uddannelse eller ordinær beskæftigelse ikke kan deltage i det ellers tilbudte danskuddannelsesforløb. Tilskuddet udgør 1.350 kr. pr. måned (2005-priser)²⁰, hvis udlændingen deltager i gennemsnitligt mindst 5 timer om ugen. Hvis en udlænding i ordinær ansættelse deltager i gennemsnitligt mindst 10 timer om ugen, udgør tilskuddet 2.145 kr. pr. måned (2005-priser)²¹.

Fra og med 2004 kan tilbud om aktivering til udlændinge, som ikke modtager introduktionsydelse, også udløse programtilskuddet på 6.823 kr. pr. måned (2005-priser)²². Tilskuddet udløses, hvis udlændingen deltager i virksomhedspraktik eller er ansat med løn-tilskud. Dette tilskud kan dog maksimalt hjemtages i 9 måneder. Med indførelsen heraf opfordres kommunerne til også at gøre en indsats overfor personer, som ikke modtager ydelse og derfor ikke er forpligtet til at deltage i aktive tilbud.

Der er herudover mulighed for at hjemtage et mentortilskud på 5.773 kr. (2005-priser)²³ i 1 måned for udlændinge omfattet af mentorfunktionen²⁴. Tilskuddet henvender sig til udlændinge, der i forbindelse med påbegyndelse af en ordinær uddannelse har behov for særlig introduktion eller vejledning, som ligger ud over, hvad der kan forventes af uddannelsesinstitutionen.

Der er også mulighed for at hjemtage et mentortilskud på 2.145 kr. pr. måned (2005-priser)²⁵ i maksimalt 3 måneder for udlændinge i forbindelse med ordinær ansættelse, og som har behov for særlig vejledning og introduktion, som ligger ud over, hvad der kan forventes af arbejdsgiveren.

Mentortilskuddene har til formål at give kommunerne et økonomisk incitament til at sørge for, at de udlændinge, som har behov herfor, og som opfylder kravene hertil, får mulighed for at få ekstra hjælp til at komme godt i gang med en ny uddannelse eller et beskæftigelsesrettet tilbud, og dermed øge chancerne for at få en permanent tilknytning til arbejdsmarkedet.

¹⁹ Jf. Integrationslovens § 45, stk. 14

²⁰ Jf. Integrationslovens § 45, stk. 15

²¹ Jf. Integrationslovens § 45, stk. 16, pkt. 1

²² Jf. Integrationslovens § 45, stk. 8

²³ Jf. Integrationslovens § 45, stk. 5, nr. 5

²⁴ Mentorfunktioner til udlændinge der følger det fulde program finansieres af programtilskuddene

²⁵ Jf. Integrationslovens § 45, stk. 16, pkt. 2

3.2.4. Resultattilskud

Indførelsen af resultattilskuddene pr. 1. januar 2004 er en direkte konsekvens af ønsket om at give kommunerne de rette økonomiske incitamentter til i videst mulig omfang at yde en integrationsindsats, der medfører de resultater, som er hensigten i integrationsloven.

Før den 1. januar 2004 modtog kommunerne et månedligt aftrapningstilskud i det fjerde til det sjette år efter at en udlænding var udgået af det treårige introduktionsprogram. Baggrunden for aftrapningstilskuddet var at kompensere kommunerne for de merudgifter, som det blev antaget, der fortsat ville være. Med henblik på en tidligere og mere effektiv indsats blev aftrapningstilskuddene afskaffet og i stedet erstattet af resultattilskud.

Resultattilskuddene afspejler i høj grad ideen om, at en økonomisk gevinst forude vil øge kommunernes tilskyndelse til at tilbyde et effektivt introduktionsprogram. Ideen med resultattilskuddene er, at der i højere grad fokuseres på såvel resultatet som indhold og varighed af introduktionsprogrammet.

Der er indført to resultattilskud, og begge tilskud kan kun hjemtages én gang.

Det første resultattilskud udløses, når en udlænding inden for den treårige introduktionsperiode har bestået en danskprøve på det niveau, der i samarbejde med udbyderen af danskuddannelse er fastsat som mål i den individuelle kontrakt. Dette tilskud skal give kommunen et incitament til at tilbyde den rette danskuddannelse samt at foretage den fornødne opfølgning mv. således, at den pågældende udlænding består danskprøven inden for den aftalte tidsramme. Resultattilskuddet for bestået danskprøve er på 20.992 kr. (2005-priser)²⁶.

Hvis en udlænding ikke har haft mulighed for at følge undervisningen i en periode på grund af barsel, sygdom eller ordinær beskæftigelse, og kommunen er forpligtet til at tilbyde undervisning i en periode ud over den treårige introduktionsperiode, modtager kommunen ikke resultattilskud, hvis pågældende består prøven, idet tilskuddet er betinget af, at danskprøven er bestået inden for den treårige introduktionsperiode.

²⁶ Jf. Integrationslovens § 45, stk. 17, nr. 1

Det andet resultattilskud udløses, når en udlænding har været i beskæftigelse på almindelige vilkår i en sammenhængende periode på min. 6 måneder og ansættelsesperioden er påbegyndt inden for den treårige introduktionsperiode. Dette tilskud udgør 31.487 kr. (2005-priser)²⁷.

I alt er det således muligt for en kommune at hjemtage 52.479 kr. (2005-priser) i tilskud pr. udlænding, såfremt de nævnte resultater opnås inden for den treårige introduktionsperiode. Resultattilskuddene er ligesom grundtilskuddet ikke øremærkede til en bestemt udgift eller til integrationsområdet i det hele taget, hvilket gør det ekstra attraktivt for kommunerne at opnå tilskuddene.

Resultattilskuddene er endvidere konstrueret således, at de kun udløses såfremt der på den pågældende personsag foreligger en individuel kontrakt, som opfylder lovgivningens krav. Resultattilskuddene giver på den måde kommunerne et økonomisk incitament til at udarbejde de lovpligtige individuelle kontrakter og er dermed med til at sikre, at bestemmelserne i integrationsloven overholdes.

For begge resultattilskud gælder, at tilskuddet udløses til den kommune, som var ansvarlig for integrationsindsatsen på det tidspunkt, hvor udlændingen enten bestod en danskprøve eller blev ansat første gang i den 6 måneders beskæftigelsesperiode.

3.2.5. Tilskud til danskuddannelse for udlændinge, som ikke er omfattet af Integrationsloven

Staten yder til og med 2006 et timetilskud i medfør af lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl., som skal dække kommunernes udgifter til danskuddannelsesudbydere i forbindelse med danskuddannelse til udlændinge, der modtager danskuddannelse, men som ikke er omfattet af integrationsloven eller er forsikret ledig og henvist til danskuddannelse som en del af et aktiveringstilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. I 2005 udgør timetilskuddet 35 kr. pr. undervisningslektion.

Kommunernes udgifter til danskuddannelse til udlændinge, som ikke er omfattet af integrationsloven eller er forsikrede ledige, er omfattet af budgetgarantien. Fra og med 2007 bortfalder timetilskuddet, og kommunerne skal herefter selv afholde udgifterne. Udgifterne vil dog fortsat være omfattet af budgetgarantien.

²⁷ Jf. Integrationslovens § 45, stk. 17, nr. 2

Timetilskuddet blev indført af hensyn til de kommuner, der havde mange "gamle udlændinge", dvs. udlændinge, som var kommet til Danmark før 1. januar 1999. Argumentet for at fjerne timetilskuddet var, at de pågældende kommuner indtil 2006 vil have haft flere år til at sørge for, at denne gruppe af udlændinge har fået lært dansk. Timetilskuddet dækker dog samtidig udgifter til danskuddannelse til udlændinge, der får opholdstilladelse i DK pga. uddannelse eller beskæftigelse. Denne gruppe har været stigende de seneste år, hvilket afspejles i kommunernes udgifter til danskuddannelse. Der er således sket en stigning i antallet af udlændinge, som har fået opholdstilladelse i forbindelse med uddannelse eller beskæftigelse fra 12.499 i 2001 til 20.773 i 2004 svarende til en stigning på 66 pct.

4. Mulige forbedringer af det nuværende finansieringssystem

4.1 Indledning

I nedenstående kapitel beskrives mulighederne for forbedringer af integrationslovens nuværende finansieringssystem. Først og fremmest foretages en sammenligning med de finansieringsbestemmelser, som gælder vedrørende kommunernes aktiveringsindsats overfor kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere. Med udgangspunkt heri samt i de eksisterende finansieringsbestemmelser på integrationsområdet ses nærmere på mulighederne for forenkling af finansieringssystemet samt mulighederne for skærpelse af finansieringssystemets incitamentsstruktur.

4.2 Finansieringssystemer vedrørende den aktive kommunale indsats for kontant- og starthjælpsmodtagere

Der er delt finansiering mellem staten og kommunerne af kommunernes udgifter til den aktive indsats over for kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere.²⁸ Finansieringsbestemmelserne i lov om en aktiv beskæftigelsesindsats understøtter således et direkte økonomisk incitament for kommunerne til at kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere kommer i udstøttet beskæftigelse samtidig med, at den enkelte kommune selv kan prioritere sammensætningen og omfanget af indsatsen inden for lovgivningens rammer.

4.2.1 Forsørgelsesudgifter til kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere i aktive tilbud

Staten refunderer 50 pct. af kommunernes udgifter til kontanthjælp og starthjælp²⁹. Dette svarer til den refusionssats, som det i aftalen om ”En ny chance til alle” er besluttet skal gælde på integrationslovens område.

Fra 1. januar 2006 ændres reglerne således, at kommunerne fremover vil få refunderet 65 pct. af udgiften til kontanthjælp og starthjælp til aktiverede ydelsesmodtagere, mens kommunerne derimod kun vil få refunderet 35 pct. af kontant- og starthjælpen til ydelsesmodtagere, som ikke er aktiverede. Denne ændring af refusionssatserne skal give kommunerne et øget økonomisk incitament til at yde en indsats overfor ydelsesmodtagere, idet kommunerne selv skal finansiere en større del af ydelsen til de kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere, som ikke aktiveres.

²⁸ Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (LAB) kap. 23.

²⁹ Kommunernes udgifter til kontanthjælp og starthjælp er endvidere omfattet af budgetgarantien, som er beskrevet i bilag 1.

4.2.2 Udgifter til aktiveringsindsatsen

Staten refunderer 50 pct. af en kommunes udgifter til aktiveringstilbud til kontant-hjælps- og starthjælpsmodtagere inden for et rådighedsbeløb³⁰. Refusionsprocenten kombineret med rådighedsbeløbet indebærer, at kommunen får 50 pct. refusion inden for en vis grænse. Hvis den enkelte kommune ønsker at anvende midler ud over rådighedsbeløbet til målgruppen, skal disse finansieres fuldt ud af kommunen. I denne finansieringsform ligger der således et incitament til at begrænse driftsudgifterne til ikke at overstige rådighedsbeløbet, og samtidig får kommunerne frihed til selv at fastlægge et serviceniveau for aktiveringen. Rådighedsbeløbet er mere uddybende beskrevet i tekstboks 4.1.

Tekstboks 4.1: Rådighedsbeløbet

I 2005 udgør rådighedsbeløbet 14.030 kr. pr. år gange antallet af personer, der er omfattet af lovens § 2, nr. 2 og 3, herunder personer der deltager i tilbud efter lovens kapitel 12, samt personer under forrevalidering, der modtager kontanthjælp eller starthjælp. Antal personer opgøres som antal helårspersoner i regnskabsåret. Rådighedsbeløbet reguleres en gang årligt den 1. januar med satsreguleringsprocenten.

Følgende eksempel illustrerer, hvilken betydning finansieringsmodellen for refusion af kommunes driftsudgifter i praksis kan have for den enkelte kommune³¹:

Eksempel:

I en given kommune var 1.067 helårspersoner omfattet af målgruppen i 2003. De samlede aktiveringsudgifter udgjorde 14.337.298 kr. Med et lovbundet rådighedsbeløb på 13.367 kr. pr. helårsperson i 2003, var det samlede rådighedsbeløb 14.262.589 kr. Heraf refunderede staten de 50 pct., hvilket var 7.131.295 kr. Kommunen havde, som følge af det fastlagte serviceniveau for aktiveringen, derfor en udgift i 2003 på 74.709 kr., som lå udover rådighedsbeløbet og således var finansieret fuldt ud af kommunen selv. I kommunen var udgiften 13.437 kr. pr. helårsperson, hvilket omtrent svarer til rådighedsbeløbet pr. helårsperson.

³⁰ Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (L-AB) kap. 10. Det samme gælder udgifter efter kapitel 14 og §§ 83, 99 og 101 samt udgifter til løntilskud efter kapitel 12 og til beskæftigelsestillæg efter § 45, stk. 3 i L-AB.

³¹ Kilde: Opgørelse fra Socialministeriet over driftsudgifter i forbindelse med aktivering – endelig restafregning 2003

Den delte statslige-kommunale finansiering af udgifterne til aktiveringsindsatsen er hensigtsmæssig, idet begge parter herved har en økonomisk fordel ved, at overførselsmodtagere kommer i beskæftigelse og bliver selvforsørgende. I praksis vil det ofte være samme kommune, som har ansvaret for såvel aktivering som forsørgelse i både aktive og passive perioder. Derved sikres et stærkt økonomisk incitament i kommunerne til at få overførselsmodtagere ikke blot i aktivering, men (tilbage) i udstøttet beskæftigelse.

Det skal bemærkes, at organiseringen af kommunernes indsats sikrer, at der er overensstemmelse mellem beslutningskompetence og finansieringsansvar i forhold til de kommunale målgrupper. Dette understøtter det økonomiske incitament til at få kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere i beskæftigelse. Endvidere sker prioriteringen af den beskæftigelsesmæssige indsats som led i en kommunes samlede økonomiske prioritering. Dette er med til at sikre fokus på de langsigtede omkostninger og er med til at sikre omkostningseffektivitet, når kommunen skal prioritere indenfor den brede vifte af kommunale opgaver.

I forhold til integrationslovens finansieringssystem finansierer staten en mindre andel af de kommunale udgifter til aktiveringsindsatsen på Beskæftigelsesministeriets område direkte, hvis det forudsættes, at programtilskuddene dækker kommunernes fulde udgift til introduktionsprogrammet.

Finansieringssystemet på Beskæftigelsesministeriets område er omvendt mere enkelt og fleksibelt end integrationslovens finansieringssystem, idet der ikke indgår betingelser om de enkelte tilbuds varighed og indhold. Kommunerne har således frihed til selv at vælge niveau og indhold af de tilbud, som gives til kontanthjælps- og starthjælpsmodtagere.

Forskellen på de to finansieringssystemer betyder, at med det nuværende finansieringssystem på integrationsområdet har de kommuner, som har ansvaret for udlændinge under integrationsloven, et incitament til at yde en effektiv indsats inden afslutningen af introduktionsperioden. Det skyldes, at udlændinge under integrationsloven, som ikke er kommet i beskæftigelse, vil overgå til lov om aktiv beskæftigelsesindsats efter den treårige introduktionsperiode. Kommunerne vil derfor fortsat have ansvaret for at give aktive tilbud, som kan bidrage til at gøre den enkelte bedre rustet til at finde beskæftigelse, men vil nu få en mindre del af udgifterne hertil direkte refunderet af staten.

Dog er de økonomiske incitamenter til at yde en effektiv integrationsindsats i løbet af introduktionsperioden begrænset i forhold til kontanthjælpsområdet bl.a. pga. den højere refusionsrate. Sammenligningen belyser således muligheden for at skærpe de økono-

miske incitamenter på integrationsområdet gennem en reduktion af den statslige refusion af de kommunale udgifter til integrationsindsatsen.

4.3. Forenklingspotentialet i integrationslovens finansieringssystem

Set i lyset af regeringens mål om regelforenkling og kommunernes kritik af integrationslovens finansieringsbestemmelser som bureaukratiske og ufleksible, er der et behov for at se på forenklingspotentialet i det nuværende finansieringssystem.

Som beskrevet er der gennem de seneste ændringer af integrationslovens finansieringssystem generelt lagt vægt på i højere grad at indføre direkte økonomiske incitamenter i lovgivningen med henblik på at maksimere effekten af introduktionsprogrammets indhold. I de senere år er dette hensyn blevet imødekommet ved at udvide viften af programtilskud markant. Konsekvensen heraf er, at der stilles betydelige krav til administrationen af integrationslovens finansieringsbestemmelser i kommunerne.

De mange typer af programtilskud kan have den konsekvens, at finansieringsbestemmelserne modvirker hensigten i integrationsloven om, at nyankomne udlændinge skal tilbydes individuelt fastlagte introduktionsprogrammer, som sikrer den enkelte de bedst mulige chancer for hurtigt at komme i beskæftigelse. Viften af programtilskud kan være blevet så bred, at hensynet til, hvad der skal til for, at programtilskuddene udløses, kommer til at veje uforholdsmæssigt tungt i kommunernes planlægning af introduktionsprogrammer. Det må således forventes, at enklere regler vil kunne rette fokus mod selve målet med introduktionsprogrammet.

Integrationslovens finansieringssystem er desuden mere omfattende og komplekst end det finansieringssystem, der gælder efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats. Der kan derfor være en administrativ fordel for det offentlige i at tilpasse finansieringssystemet på integrationsområdet til finansieringssystemet på Beskæftigelsesministeriets område, idet det i nogle kommuner kan være samme medarbejder, der skal administrere forskellige regelsæt på to lovområder, der i andre henseender er ensrettet.

Som det fremgår af kapitel 2, skal kommunerne tilbyde danskuddannelse til alle udlændinge, der er omfattet af integrationsloven. Det vil sige, at såvel modtagere af introduktionsydelse som selvforsørgende skal tilbydes et danskuddannelsesforløb.

Med den nye danskuddannelseslov, der trådte i kraft 1. januar 2004, blev der indført en ny afregningsmodel mellem den ansvarlige kommune og udbyderen af danskundervisning.

Modellen er baseret på resultatstyring via vejledende, progressionsbaserede takster pr. modul³².

Afregningsmodellen indebærer, at en kommune kun betaler én gang for et modul, og at betaling for det efterfølgende modul først sker, når det foregående modul er bestået. Loven indebærer, at kommunen skal betale samme pris for hvert modul, uanset hvor mange undervisningslektioner kursisterne anvender til at færdiggøre modulet. Udbyderen af danskuddannelse vil derfor have et økonomisk incitament til at udbyde en effektiv undervisning og sikre, at den enkelte kursist gennemfører modulet hurtigst muligt.

Det har i den forbindelse været fremhævet fra udbydere og kommuner, at integrationslovens finansieringsbestemmelser ikke stemmer overens med hensigten om individuelle tilrettelagte danskuddannelsesforløb i danskuddannelsesloven. Det har således været fremhævet, at kommuner, som har selvforsørgende udlændinge under integrationsloven bosat i kommunen, der ville kunne færdiggøre sin danskuddannelse med flere undervisningslektioner ugentligt inden for relativt få uger, har et incitament til at lade pågældende modtage præcist 15 timers undervisning om ugen, som er det antal timer, en udlænding mindst skal tilbydes, for at kommunen kan hjemtage tilskud. Årsagen hertil er, at modultaksterne er højere end det månedlige programtilskud, hvorfor kommunen har et incitament til at lade undervisningsforløbet strække sig over en længere periode, selvom den pågældende udlænding måske ville have mulighed for at gennemføre modulet langt hurtigere.

I andre tilfælde kan det være hensigtsmæssigt og effektivt at tilbyde et mindre ugentligt timetal men på hold med færre kursister, men dette modvirkes af tilskudsbestemmelsernes krav om et bestemt ugentligt timetal.

Samlet betyder det, at integrationslovens finansieringssystem ikke bidrager til den fleksible tilrettelæggelse af danskuddannelsen, som er intentionen i danskuddannelsesloven.

Der er således flere forhold, der peger på, at der findes et væsentligt forenklingspotentiale både i forhold til antallet af tilskud, men også i forhold til strukturen i finansieringssystemet. Endvidere må det forventes, at enklere regler vil kunne medvirke til en forbedret praksis i kommunerne.

³² Vejledende modultakster på de tre danskuddannelser fremgår af de årlige finanslove under anmærkningerne til konto 18.31.01.

4.4. Muligheder for skærpelse af incitamentsstrukturen i integrationslovens finansieringssystem

En højere økonomisk gevinst til kommunerne, når udlændinge kommer i beskæftigelse og dermed forlader offentlig forsørgelse, giver alt andet lige kommunen et større økonomisk incitament til at yde en effektiv integrationsindsats og til at tilbyde effektive introduktionsprogrammer til nyankomne udlændinge i kommunen.

4.4.1 Incitamentsstrukturen i det nuværende finansieringssystem

Programtilskuddenes udformning i det nuværende finansieringssystem fastholder kommunerne i deres forpligtelse til at tilbyde introduktionsprogrammer af et bestemt omfang og med et vist indhold til de forskellige målgrupper for integrationsindsatsen, idet der til alle programtilskuddene er knyttet betingelser om programmets indhold og gennemsnitlige varighed. Kommunerne tilskyndes samtidig til at tilbyde beskæftigelsesrettede introduktionsprogrammer, idet tilskuddene hertil er højere end til programmer, som i højere grad indeholder tilbud om vejledning og opkvalificering.

Dette betyder omvendt, at kommunernes muligheder i planlægningen af introduktionsprogrammer er meget ufleksible, hvilket kan medføre en risiko for, at finansieringssystemet forhindrer kommunerne i at tilrettelægge de mest hensigtsmæssige introduktionsprogrammer for den enkelte, for så vidt angår programmets varighed. Blandt selvforsørgende, som ikke skal deltage i aktive tilbud, kan dette medføre en risiko for, at den pågældende ikke har mulighed for at deltage i introduktionsprogrammet (danskuddannelsen), da programmet mindst skal have et antal timers varighed af et vist omfang for at kommunerne kan hjemtage programtilskuddet.

Resultattilskuddene skal sikre, at der ikke blot udarbejdes langstrakte introduktionsprogrammer, som ikke bringer den enkelte udlænding tættere på beskæftigelse i løbet af introduktionsperioden. Disse tilskud giver kommunen et incitament til at inddrage et resultatorienteret perspektiv i planlægningen af integrationsindsatsen. Da tilskuddene kan hjemtages for såvel introduktionsydelsesmodtagere som for selvforsørgende udlændinge under integrationsloven, tilskyndes kommunerne til at tilbyde effektive introduktionsprogrammer til begge grupper.

4.4.2 Familietypeberegninger

For at belyse incitamentsstrukturen for den enkelte kommune af bestemmelserne i det nuværende finansieringssystem, er der udarbejdet en række familietypeberegninger i tre

kommunetyper³³. Den ene kommunetype er en hovedstadskommune, den anden er en udkantskommune og den tredje er en § 18 kommune, dvs. en kommune med et meget dårligt beskatningsgrundlag.

Familietypeberegningerne viser, hvor stor en isoleret effekt det har på kommunens økonomi at have forskellige familietyper under integrationsloven boende i kommunen. Der beregnes eksempler på en kommunes samlede udgifter og indtægter vedrørende fire forskellige familietyper. I beregningerne tages højde for udmøntningen af bloktilskuddet via udligningsordningerne til de tre forskellige kommunetyper.

Beregningerne er foretaget for de fire familietyper ved henholdsvis beskæftigelse eller ledighed. Dette giver et billede af, hvor stor den økonomiske gevinst er for de tre kommunetyper i det gældende finansieringssystem, når en udlænding går fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse.

I beregningerne tages der udgangspunkt i de tre ovennævnte kommunetyper, og der er set på følgende familietyper:

- enlig ikke-forsørger
- enlig forsøger med to børn
- par ikke-forsørgere
- par forsørgere med to børn

I tabel 4.1-4.3 nedenfor ses den årlige kommunale nettoindtægt samt økonomiske gevinst ved beskæftigelse for de tre forskellige typer af kommuner fordelt på de fire familietyper³⁴. Af tabellerne fremgår, hvor stor en årlig økonomisk gevinst de enkelte kommuner får, når familietyperne er i beskæftigelse frem for at være introduktionsydelsesmodtagere.

For alle familietyper fremgår kommunens nettoindtægt, når familien enten er ledig eller i beskæftigelse. Desuden ses den økonomiske gevinst ved overgangen fra offentlig forsørgelse til beskæftigelse pr. familie. For at sammenligne resultaterne for familietyperne, skal indtægten og gevinsten ved familietyper med to voksne derfor deles med to.

³³ Indenrigsministeriet har leveret tal for så vidt angår tilskud til kommunerne som følge af udligningsordningerne samt den kommunale skatteindtægt. Familietypeberegningerne er en opdatering af de beregninger, der blev foretaget i forbindelse med Integrationsministeriets rapport "Rapport om de langsigtede byrdefordelingsmæssige konsekvenser af udlændinge- og integrationspolitikken" fra 2004.

³⁴ De eksakte beregninger er en delvis opdatering af beregninger Integrationsministeriet tidligere har fået foretaget og kan ses i bilag 2a-c. Beskrivelse og dokumentation af familietypeberegningerne findes i bilag 3

Tabel 4.1: Familietypeberegninger for 2005, hovedstadskommune - kommunal nettoindtægt samt gevinst ved beskæftigelse

	Enlig uden børn	Par uden børn	Par med to børn	Enlig med to børn
A. I beskæftigelse	101.253	208.256	231.123	260.829
B. Ledig	53.260	113.829	119.020	203.437
C. Kommunens incitament til at opnå beskæftigelse (A-B)	47.993	94.427	112.103	57.391

Kilde: Indenrigsministeriet og Integrationsministeriets egne beregninger, jf. bilag 2b.

Af tabel 4.1 fremgår det, at en hovedstadskommune vil have en økonomisk fordel på 47-57.000 kr. pr. voksen, hvis en familietype under integrationsloven er i beskæftigelse frem for ledig.

Tabel 4.2: Familietypeberegninger for 2005, kommune uden for hovedstadsområdet - kommunal nettoindtægt samt gevinst ved beskæftigelse

	Enlig uden børn	Par uden børn	Par med to børn	Enlig med 2 børn
A. I beskæftigelse	96.334	198.418	179.112	141.148
B. Ledig	35.144	77.709	40.593	70.396
C. Kommunens incitament til at opnå beskæftigelse (A-B)	61.189	120.709	138.519	70.752

Kilde: Indenrigsministeriet og Integrationsministeriets egne beregninger, jf. bilag 2a.

Tilsvarende fremgår det af tabel 4.2 og 4.3, at en kommune uden for hovedstadsområdet og § 18 kommune (kommuner med særligt svagt beskatningsgrundlag) vil have en årlig gevinst på 61-71.000 kr. pr. voksen. Generelt gælder det, at gevinsten vil være størst for familietyper med børn, og mindst for familietyper uden børn.

Tabel 4.3: Familietypeberegninger for 2005, § 18 kommune - kommunal nettoindtægt samt gevinst ved beskæftigelse

	Enlig uden børn	Par uden børn	Par med to børn	Enlig med 2 børn
A. I beskæftigelse	97.365	200.482	182.916	143.920
B. Ledig	36.045	79.487	44.139	73.073
C. Kommunens incitament til at opnå beskæftigelse (A-B)	61.320	120.995	138.777	70.847

Kilde: Indenrigsministeriet og Integrationsministeriets egne beregninger, jf. bilag 2c.

Dermed stilles kommunerne efter det nuværende finansieringssystem en økonomisk gevinst i udsigt, hvis udlændinge omfattet af introduktionsprogrammet forlader offentlig forsørgelse og bliver selvforsørgende gennem beskæftigelse.

4.3.3 Ingen negativ økonomisk konsekvens af ineffektive introduktionsprogrammer

For alle tre kommunetyper gælder det, at den økonomiske gevinst ved overgangen til beskæftigelse i høj grad skyldes de nuværende resultattilskud, idet kommunen tilsammen får godt 50.000 kr., når en udlænding består danskprøven og kommer i ordinær beskæftigelse. Den økonomiske gevinst for kommunerne er således alene betinget af, at kommunen opnår resultattilskuddene, og kommunernes økonomiske incitament til at yde en effektiv integrationsindsats ligger således primært heri.

Som det kan ses af tabel 4.1-4.3, har alle kommunetyperne en økonomisk fordel af at have udlændinge under integrationsloven bosat i kommunen - også selvom en kommune vælger ikke at iværksætte den indsats, der fører til, at udlændingene forlader offentlig forsørgelse og overgår til beskæftigelse. Dermed bærer den enkelte kommune ikke en del af det økonomiske ansvar ved at tilbyde en ineffektiv integrationsindsats i introduktionsperioden.

Af tabellerne ses det, at kommunerne for alle familietyper kun opererer med indtægter i forbindelse med varetagelsen af integrationsansvaret for en familie under integrationsloven. Varetagelsen af integrationsansvaret for en udlænding vil altså i intet tilfælde medføre merudgifter for kommunen. Det skal bemærkes, at der selvfølgelig er tale om beregnede eksempler, hvorfor en given kommunes faktiske merindtægter kan være forskellig fra beløbene i tabellen. Beregningerne viser desuden, at der ikke er et egentligt øko-

nomisk tab de første tre år forbundet med at yde en ineffektiv integrationsindsats. De gældende finansieringsregler bygger således alene på ideen om, at der skal være en økonomisk gevinst for dem, der gør det godt, men ikke et økonomisk tab for dem, der ikke opnår de ønskede resultater.

Siden resultattilskuddene blev indført i 2004 har kommunerne gjort mindre brug af resultattilskuddene end forventet på finansloven³⁵. Samtidig har det vist sig, at det ofte er de samme kommuner, der gør brug af tilskuddet. Det kan skyldes, at det ikke har været muligt for kommunerne at opnå de resultater, som resultattilskuddene er betinget af. Det kan også betyde, at kommunerne ikke finder det økonomisk rentabelt at hjemtage resultattilskuddene, hvilket kan tyde på at resultattilskuddene er for små. Endvidere kan det skyldes, at kommunerne anser finansieringssystemet for at være særdeles kompliceret, og dermed ikke har overblikket til at hjemtage resultattilskuddene. Alt i alt tyder det på, at indførelsen af resultattilskuddene ikke har haft den ønskede effekt i forhold til kommunernes incitamenter til at yde en mere effektiv integrationsindsats.

Desuden kan kommunernes betingelser for integrationsindsatsen være forskellige på tværs af kommunerne, hvilket kan betyde, at nogle kommuner har relativt lettere ved at opnå resultattilskuddene end andre. F.eks. kan arbejdsløsheden være forskellig fra en kommune til en anden, ligesom arbejdsmarkedet og jobmulighederne kan være forskellige. Endvidere kan de udlændinge, som kommer ud til kommunerne, have meget forskellige kompetencer, og nogle kan have relativt lettere ved at lære dansk og finde beskæftigelse end andre. Hertil kommer, at antallet af udlændinge med humanitær opholdstilladelse, der meddeles ved meget alvorlig fysisk og/eller psykisk sygdom, de seneste år har været stigende.

Det tyder på, at der med fordel vil kunne indgå en større grad af resultatstyring i integrationslovens finansieringssystem. Samtidig kan der være behov for, at det økonomiske ansvar i højere grad deles mellem stat og kommune, ligesom det er tilfældet på Beskæftigelsesministeriets område.

³⁵ Integrationsministeriets refusionsdatabase

5. Forslag til en ny finansieringsmodel

5.1 Indledning

Som det fremgår af kommissoriet, skal arbejdsgruppen komme med forslag til en samlet reform af integrationslovens nuværende finansieringssystem. Formålet er dels at gøre finansieringssystemet mere enkelt og let at administrere, dels at indføre en højere grad af resultatstyring i finansieringssystemet end der allerede findes i de gældende regler.

Af kommissoriet fremgår, at arbejdsgruppen skal se nærmere på:

- forhøjelse af det resultattilskud, som i dag ydes for de udlændinge, der kommer i ordinært, udstøttet beskæftigelse og/eller består en danskprøve
- færre og mere enkle tilskuds- og refusionsregler, herunder større overensstemmelse med finansieringen, som gælder for kontanthjælpsmodtagere/starthjælpsmodtagere
- samspillet mellem statens finansiering af kommunernes integrationsindsats og finansieringsreglerne efter lov om danskuddannelse til voksne udlændinge m.fl.

Som det fremgår af kapitel 3 er integrationslovens gældende finansieringsregler en kombination af refusion og tilskud. Kommunernes udgifter til integrationsydelsen og hjælp i særlige tilfælde refunderes med 75 pct., mens staten finansierer kommunernes udgifter til introduktionsprogrammerne gennem en række tilskud, hvortil der er knyttet en række betingelser til programmets indhold og omfang. Introduktionsprogrammets indhold og omfang er således styret gennem de tilskud, som kommunerne kan hjemtage. Dette alene gør finansieringssystemet komplekst, og der er således plads til en væsentlig forenkling af de gældende regler.

Det gældende finansieringssystem er, som det fremgår af kapitel 4, kun delvis baseret på resultatbelønning. Efter de gældende regler vil kommuner, som yder en effektiv indsats, få en direkte økonomisk gevinst, når udlændinge under integrationsloven kommer i ordinær beskæftigelse eller består danskprøven. Omvendt "koster" det ikke noget for kommuner, som ikke yder en effektiv indsats. Resultatstyringen i det nuværende finansieringssystem er derfor begrænset.

Der findes som udgangspunkt to muligheder for at give kommunerne en øget tilskyndelse til at yde en mere effektiv integrationsindsats over for nyankomne udlændinge i Danmark gennem finansieringssystemet.

Først og fremmest kan resultattilskuddene øges. Herved vil den enkelte kommune få en større direkte økonomisk gevinst, når en udlænding under integrationsloven i kommunen består danskuddannelsen og/eller kommer i ordinær beskæftigelse. Dette vil være en skærpelse af den resultatstyringsstruktur, som indgår i det gældende finansieringssystem.

En anden måde at øge den økonomiske gevinst for kommunerne er at mindske den direkte refusion af kommunens udgifter og lade en større andel af udgifterne blive finansieret gennem bloktilskuddet. Herved vil den enkelte kommune få en direkte økonomisk gevinst, når en udlænding under integrationsloven består danskuddannelsen og kommer i beskæftigelse, da kommunen fra det tidspunkt ikke længere vil have udgifter forbundet med introduktionsprogrammet for pågældende udlænding. Jo mere effektivt programmet har været, og jo hurtigere den pågældende udlænding kan bestå danskuddannelse og/eller blive selvforsørgende, jo større direkte økonomisk gevinst i form af en sparet udgift vil der være for kommunen, da kommunen ellers er forpligtet til at tilbyde et introduktionsprogram i hele den treårige introduktionsperiode.

Omvendt vil kommunerne have en udgift til integrationsindsatsen så længe indsatsen ikke giver resultater. Idet kommuner er forpligtet til at tilbyde udlændinge introduktionsprogrammet i hele den treårige periode, vil de kommuner, der yder en mindre effektiv indsats, have en udgift hertil indtil det tidspunkt, hvor udlændingen består danskuddannelse og kommer i ordinær beskæftigelse. Kommunen vil således selv skulle bære en del af det økonomiske ansvar for at yde en ineffektiv integrationsindsats. Dette stiller endvidere højere krav til kommuner med relativt ressourcetsvage flygtninge, hvor der kræves særlige foranstaltninger, idet kommunerne selv skal finansiere en del af udgiften.

I forhold til resultattilskuddene er der to øvrige områder, som arbejdsgruppen mener med fordel kan justeres, således at der opnås større forenkling og tilpasning til øvrige regler på nærtliggende områder. For det første kan resultattilskuddet vedr. beskæftigelse udvides til også at omfatte studie- og erhvervskompetencegivende uddannelse³⁶. Det er i tråd med aftalen om 'En ny chance til alle', og samtidig giver det kommunerne et incitament til at gøre en indsats for de unge. For det andet kan den treårige periode, hvor det er muligt at hjemtage resultattilskuddet vedr. bestået danskprøve, udvides med op til et år udover introduktionsperioden for de udlændinge, som pga. barsel, sygdom, ordinær beskæftigelse mv. har fået forlænget uddannelsesretten. Kommunen vil der-

³⁶ Vedrørende afgrænsningen af begrebet "studie- og erhvervskompetencegivende uddannelse" henvises til forslag til lov om ændring af integrationsloven og udlændingeloven (L. 93) fremsat den 30. november 2005 og de dertil hørende bemærkninger.

med fx kunne hjemtage resultattilskuddet, hvis en udlænding har afbrudt undervisningen pga. barsel og først gennemfører prøven inden for et år efter afslutningen af det treårige forløb. Dermed tilpasses resultattilskuddet i højere grad reglerne i danskuddannelsesloven, hvor det er muligt at forlænge uddannelsesretten på grund af eksempelvis barsel.

Med henblik på at sikre, at kommunerne tilbyder danskuddannelse til de selvforsørgende udlændinge, kan indførelsen af 50 pct. refusion af kommunernes udgifter til danskuddannelse til udlændinge, som ikke er omfattet af tilbud efter integrationsloven eller lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (EU-borgere, studerende, specialister, au-pairs mv.) tilskynde, at kommunerne tilbyder dansk. Indførelsen af en refusion på disse udgifter skyldes, at disse udlændinge er skævt fordelt blandt kommunerne og derfor er udgifterne også skævt fordelt. En refusion af 50 pct. af udgifterne kan modveje denne skævdeling. [afsnit flyttet fra kapitel 4]

I tabel 5.1 nedenfor fremgår en kort beskrivelse af incitamentsstrukturen i de gældende finansieringsregler samt, hvilke muligheder, arbejdsgruppen mener, der findes for at forenkle finansieringssystemet og øge kommunernes incitament til at tilbyde effektive introduktionsprogrammer.

Tabel 5.1: Skærpede incitamenter og forenkling af finansieringssystemet		
	Incitamenter for kommunerne	Forenkling/styrkelse af incitamenter
Statsrefusion		
Refusion af udgifter til introduktionsydelse (75 pct.)	Begrænsning af antallet af udlændinge, der modtager introduktionsydelse	Refusionsprocenten kan sættes ned
Refusion af udgifter til hjælp i særlige tilfælde (75 pct.)	Begrænsning af udgifterne til hjælp i særlige tilfælde, da kommunen selv betaler 25 pct. af de samlede udgifter	Refusionsprocenten kan sættes ned
Tilskud i medfør af integrationsloven		
Grundtilskud	Tilskynder kommunerne til at påtage sig integrationsopgaven.	Grundtilskuddet kan nedsættes
Programtilskud	Tilskynder kommunen til at tilbyde 'de rette tilbud' efter hensigten i integrationsloven	Programtilskuddene kan fjernes og erstattes med en refusionsprocent
Resultattilskud	Tilskynder kommunen til at opnå fastsatte mål og resultater for den enkelte udlænding	Resultattilskuddene kan hæves

5.2 Forslag til en ny finansieringsmodel

I dette afsnit beskrives de finansieringsmodeller, som arbejdsgruppen har set nærmere på.

Alle modellerne tager udgangspunkt i en nedsættelse af refusionsprocenten på introduktionsydelsen og hjælp i særlige tilfælde fra 75 pct. til 50 pct., som det fremgår af aftalen "En ny chance til alle". Det har været en forudsætning for arbejdsgruppens arbejde, at refusionsprocenten på introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde skal nedsættes til 50 pct. med det formål, at give kommunen et større økonomisk incitament til at tilbyde udlændinge et effektivt introduktionsprogram og hjælpe til, at udlændinge kommer hurtigst muligt i beskæftigelse og bliver selvforsørgende, idet kommunen vil få en mindre del af udgifterne til ydelsen direkte refunderet af staten. Den enkelte kommune skal således selv finansiere de resterende 50 pct. af udgiften.

Arbejdsgruppen har desuden valgt dels ud fra et forenklingshensyn og dels ud fra ønsket om at tilskynde de kommuner, der ikke løser opgaven effektivt og alligevel stort set får dækket alle driftsudgifter, til at yde en effektiv indsats, at programtilskuddene ikke ind-

går i modellerne. Modellerne bygger i stedet på refusion af kommunernes udgifter i forbindelse med introduktionsprogrammet, herunder danskuddannelsen.

I alle modellerne foreslås, at udgifterne refunderes inden for et rådighedsbeløb på 70.000 kr. pr. helårsperson 2006 priser, jf. tekstboks 5.1 nedenfor. Kommunerne får således refunderet 50 pct. af udgifterne til introduktionsprogrammer i model 1 og 2 og 75 pct. af udgifterne til introduktionsprogrammer i model 3 op til 70.000 kr. årligt pr. helårsperson. De resterende 50 pct./75 pct. er omfattet af budgetgarantien, mens udgifter ud over 70.000 kr. skal finansieres af kommunerne selv.

Tekstboks 5.1: Rådighedsbeløbet for integrationslovens personkreds

Kommunerne kan i dag hjemtage knap 84.000 kr. årligt pr. udlænding, der deltager i et fuldt program, dvs. 37 timer om ugen. Dette beløb kan hjemtages uafhængigt af kommunernes faktiske udgifter til introduktionsprogrammet.

Det foreslås, at rådighedsbeløbet skal udgøre 70.000 kr. pr. år gange antallet af personer, der er omfattet af integrationsloven og deltager i tilbud efter integrationslovens § 23. Antal personer opgøres som antal helårspersoner i regnskabsåret, der har deltaget i aktivering uafhængigt af programmets gennemsnitlige varighed.

I alt 53 kommuner, svarende til 20 pct. af alle kommuner, hjemtog i gennemsnit mere end 70.000 kr. pr. helårsperson i 2004. Den dyreste kommune hjemtog i gennemsnit godt 80.000 kr. pr. helårsperson, mens den billigste i gennemsnit hjemtog 36.000 kr. pr. helårsperson. Dette indikerer, at der er stor variation i gruppen af udlændinge i de enkelte kommuner. Tilskud til introduktionsprogrammer udover 70.000 i de 53 kommuner udgjorde mindre end 1 pct. af de samlede hjemtagne tilskud.

Fastsættelsen af et rådighedsbeløb på 70.000 kr. foretages under antagelsen om, at antallet af kommuner, der overstiger rådighedsbeløbet vil blive begrænset, idet gruppen af udlændinge må forventes at blive mere heterogen i lyset af de kommende kommunesammenlægninger samt at dette vil give kommunerne et yderligere incitament til at styre udgifterne til introduktionsprogrammer.

Følgende eksempel illustrerer, hvilken betydning finansieringsmodellen for refusion af kommunes driftsudgifter i praksis kan have for den enkelte kommune³⁷:

Eksempel:

I en given kommune er 67 helårspersoner omfattet af integrationsloven, hvoraf 40 helårspersoner deltog i aktive tilbud efter integrationslovens § 23. De samlede aktiveringsudgifter udgjorde 3.125.298 kr. Med et lovbundet rådighedsbeløb på 70.000 kr. pr. helårsperson, er det samlede rådighedsbeløb 2.800.000 kr. Staten refunderer 50 pct. svarende til 1.400.000 kr. Kommunen har derfor en udgift på 325.298 kr. udover rådighedsbeløbet, som skal finansieres fuldt ud af kommunen selv. I kommunen var udgiften 78.132 kr. pr. helårsperson, hvilket er mere end rådighedsbeløbet pr. helårsperson.

Dette beløb er højere end det, som er gældende på Beskæftigelsesministeriets område. Dette skal ses i lyset af, at introduktionsprogrammet i væsentligt omfang består af

³⁷ Kilde: Opgørelse fra Socialministeriet over driftsudgifter i forbindelse med aktivering – endelig restafregning 2003

danskuddannelse, som er relativt dyr i forhold til andre tilbud, ligesom der på Integrationsministeriets område er tale om en personkreds, der i højere grad end på Beskæftigelsesministeriets område skal tilbydes danskuddannelse og aktive tilbud i længerevarende perioder. Det højere rådighedsbeløb skal således sikre, at kommuner med en forholdsvis stor andel udlændinge, som skal tilbydes det fulde introduktionsprogram, og derfor har en relativ større gennemsnitsudgift pr. udlænding, vil kunne få samme refusion af udgifterne.

Desuden er det generelt for modellerne, at resultattilskuddene øges for derved at øge kommunernes tilskyndelse til at tilbyde de mest effektive introduktionsprogrammer.

Et afgørende element i integrationsindsatsen er, at der tilbydes effektive introduktionsprogrammer for den enkelte, som fører mod det bedste individuelle resultat - dvs. vellykket integration gennem varig, ordinær beskæftigelse og gode danskkundskaber. Det er derfor vigtigt at afveje resultattilskuddets størrelse i forhold til de andre elementer i finansieringssystemet. Således vil et for højt resultattilskud kunne forvride kommunernes incitament uhensigtsmæssigt i retning af at fokusere for snævert på resultater, der på relativt kort sigt udløser resultattilskud, på bekostning af det samlede indhold af introduktionsprogrammet.

Det er dog arbejdsgruppens vurdering, at resultattilskuddene kan øges i forhold de nuværende satser og dermed øge kommunernes økonomiske incitamenter til at hjælpe udlændinge til at bestå danskuddannelsen og/eller komme i ordinær beskæftigelse.

Endelig har det været væsentligt at bibeholde grundtilskuddene ud fra et ønske om, at fastholde kommunernes tilskyndelse til at yde en generel integrationsindsats.

I tabel 5.1 ses forslagene til de tre alternative finansieringsmodeller sammenholdt med det nuværende finansieringssystem i oversigtsform.

Tabel 5.1: Forslag til en ny finansieringsmodel (2005-pl)

	Refusionsprocent ydelse	Grundtilskud	Refusion Introduktions- programmet ²	Resultattilskud
Nuværende model	75 pct.	3.322 kr.	Programtilskud	21/32.000 kr.
Model 1	50 pct.	nedsættes	50 pct.	40/50.000 kr.
Model 2	50 pct.	fastholdes	50 pct.	30/40.000 kr.
Model 3	50 pct.	fastholdes	75 pct.	30/40.000 kr.

Note 2: Op til et rådighedsbeløb på 70.000 kr. om året

5.4.1 Model 1

I model 1 fjernes alle programtilskud, og i stedet indføres 50 pct. refusion på kommunernes udgifter til danskuddannelse og aktivering til udlændinge omfattet af integrationsloven inden for et rådighedsbeløb på 70.000 kr. Desuden nedsættes grundtilskuddet med den del, som hidtil har skullet finansiere de resterende 25 pct. af ydelsen. Endelig vil resultattilskuddene blive forøget til henholdsvis 40.000 kr. ved bestået danskprøve og 50.000 kr. ved beskæftigelse.

Ændring	Konsekvenser
Refusionsprocenten på ydelse og hjælp i særlige tilfælde sættes ned fra 75 til 50 pct.	<ul style="list-style-type: none">• Det økonomiske incitament for at bringe udlændinge på introduktionsydelse ud af offentlig forsørgelse øges• Det økonomiske incitament for at begrænse udgifterne til hjælp i særlige tilfælde skærpes
Grundtilskuddet nedsættes, så det ikke længere skal finansiere kommunernes resterende udgifter til introduktionsydelse	<ul style="list-style-type: none">• Risiko for at kommunerne vil nedprioritere den generelle integrationsindsats.
Alle programtilskud fjernes - der indføres 50 pct. refusion på kommunernes udgifter til danskuddannelse og aktive tilbud inden for et rådighedsbeløb på 70.000 kr.	<ul style="list-style-type: none">• Lettere at administrere for kommunerne• Mindre statslig styring af introduktionsprogrammets indhold og varighed• Større fleksibilitet i forhold til programmets indhold• Stort incitament til effektive introduktionsprogrammer
Resultattilskuddene øges til 40.000 kr./50.000 kr.	<ul style="list-style-type: none">• Stort incitament til effektive introduktionsprogrammer

Endvidere vil en nedsættelse af grundtilskuddet med det beløb, der svarer til de resterende 25 pct. af udgiften til introduktionsydelse betyde, at kommunerne selv skal finansiere denne del af ydelsen, hvorfor kommunerne vil få et større incitament til at hjælpe udlændinge til at komme i beskæftigelse. Omvendt vil det lavere grundtilskud medføre en risiko for, at kommunerne vil nedprioritere integrationsopgaven.

Herudover vil fjernelse af programtilskuddene og indførelse af 50 pct. refusion af udgifter til introduktionsprogrammer øge kommunernes incitament til at tilbyde effektive introduktionsprogrammer, der får udlændinge ud af offentlig forsørgelse, da kommunerne nu selv skal finansiere de sidste 50 pct. indtil rådighedsbeløbet uanset udgifternes størrelse.

Fjernelse af programtilskuddene vil samtidig være en administrativ lettelse for både kommuner og stat, idet der som beskrevet i kapitel 3, i dag opereres med mange forskellige programtilskud, som afhænger af introduktionsprogrammets indhold og omfang. Indførelse af en refusionsprocent vil således betyde, at planlægningen af introduktionsprogrammet kan ske mere fleksibelt. Dette vil endvidere fjerne samspilsproblemerne med danskuddannelsesloven, som i nogle tilfælde kan forekomme, idet tilskud til danskuddannelse ikke længere vil være knyttet til krav om uddannelsens omfang.

Endelig vil styrkelse af resultattilskuddene betyde, at de kommuner, som tilbyder et effektivt introduktionsprogram, således at udlændinge kommer i beskæftigelse og/eller består danskprøven inden for introduktionsperioden, får større gevinst ved en effektiv indsats. Dette vil ligeledes øge kommunernes tilskyndelse til at tilbyde effektive introduktionsprogrammer.

5.4.2 Model 2

Model 2 skal ses som en variation af model 1. Refusionsprocenten på ydelse og hjælp i særlige tilfælde sættes ned til 50 pct. som i model 1. Ligeledes fjernes programtilskuddene, ligesom der indføres 50 pct. refusion på kommunernes udgifter til danskuddannelse og aktivering. Til forskel fra model 1 fastholdes grundtilskuddet for at fastholde kommunernes incitament til at yde en generel integrationsindsats, mens resultattilskuddene øges - dog mindre end i model 1, idet grundtilskuddet fastholdes.

Tabel 5.3: Model 2	
Ændring	Konsekvenser
Refusionsprocenten på ydelse og hjælp i særlige tilfælde sættes ned fra 75 til 50 pct.	<ul style="list-style-type: none"> • Det økonomiske incitament for at bringe udlændinge på introduktionsydelse ud af offentlig forsørgelse skærpes • Det økonomiske incitament for at begrænse udgifterne til hjælp i særlige tilfælde skærpes
Grundtilskuddet fastholdes	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunernes tilskyndelse til at yde en generel integrationsindsats fastholdes.
Alle programtilskud fjernes - der indføres 50 pct. refusion på kommunernes udgifter til danskuddannelse og aktive tilbud inden for et rådighedsbeløb på 70.000 kr.	<ul style="list-style-type: none"> • Lettere at administrere for kommunerne • Mindre statslig styring af introduktionsprogrammets indhold og varighed • Større fleksibilitet ift. programmets indhold • Stort incitament til effektive introduktionsprogrammer
Resultattilskuddene øges til 30.000 kr./40.000 kr.	<ul style="list-style-type: none"> • Stort incitament til effektive introduktionsprogrammer

Ligesom i model 1 vil en ændret refusionsprocent på kommunernes udgifter til introduktionsydelse øge kommunernes økonomiske incitament til at hjælpe udlændinge hurtigst muligt ud af offentlig forsørgelse.

Ophævelse af de nuværende programtilskud og indførelse af refusion vil, som tidligere nævnt, forenkle det nuværende finansieringssystem samtidig med, at kommunerne vil få et væsentligt økonomisk incitament til at yde en effektiv integrationsindsats.

Ligeledes vil de højere resultattilskud øge kommunernes tilskyndelse til at yde effektive introduktionsprogrammer.

5.4.3 Model 3

Som et tredje alternativ kan tænkes en model 3 svarende til model 2, men med 75 pct. refusion af kommunernes udgifter til danskuddannelse og aktivering. En model med 75 pct. refusion vil begrænse det økonomiske incitament for kommunerne i forhold til en model, hvor refusionsprocenten er 50 pct., da kommunerne herved vil få en større del af udgifterne til danskuddannelse og aktivering finansieret direkte fra staten.

Omvendt vil en model med 75 pct. refusion mindske risikoen for, at indsatsen over for de tunge udlændinge med dårlige kvalifikationer, som ofte kræver de dyreste tilbud, vil blive prioriteret lavere i kommunerne, da det er mindre sandsynligt, at kommunen vil

kunne hjemtage resultattilskuddene for denne gruppe, og det derfor er mindre sandsynligt, at kommunen vil kunne få en økonomisk gevinst ved at gøre en ekstra indsats.

Ændring	Konsekvenser
Refusionsprocenten på ydelse tilfælde sættes ned fra 75 til 50 pct.	<ul style="list-style-type: none"> • Det økonomiske incitament for at bringe udlændinge på introduktionsydelse ud af offentlig forsørgelse skærpes • Det økonomiske incitament for at begrænse udgifterne til hjælp i særlige tilfælde skærpes
Grundtilskuddet fastholdes	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunernes tilskyndelse til at yde en generel integrationsindsats fastholdes.
Alle programtilskud fjernes - der indføres 75 pct. refusion på kommunernes udgifter til danskuddannelse og aktive tilbud inden for et rådighedsbeløb på 70.000 kr.	<ul style="list-style-type: none"> • Lettere at administrere for kommunerne • Mindre statslig styring af introduktionsprogrammets indhold og varighed • Større fleksibilitet ift. programmets indhold • Større incitament til effektive introduktionsprogrammer, men mindre end i model 1 og 2
Resultattilskuddene øges til 30.000 kr./40.000 kr.	<ul style="list-style-type: none"> • Stort incitament til effektive introduktionsprogrammer

5.5 Økonomisk vurdering

I dette afsnit ses nærmere på den samlede økonomiske vurdering af de beskrevne finansieringsmodeller sammenholdt med det nuværende finansieringssystem.

Med udgangspunkt i de forudsætninger, som ligger til grund for finanslovsforslaget for 2006, er der foretaget beregninger af de økonomiske konsekvenser af alle finansieringsmodellerne. De nøjagtige antagelser bag modelberegningerne findes i bilag 3.

Beregningerne viser, at de forskellige finansieringsmodeller alle fører til en mindre grad af direkte finansiering til kommunerne end det nuværende system. Forskellen mellem omfanget af den direkte finansiering i det nuværende finansieringssystem i forhold til de nye finansieringsmodeller ses i nedenstående tabel.

Det er i den forbindelse vigtigt at bemærke, at der i alle modeller er tale om en nulsumsløsning for såvel stat som kommunerne under ét. Da kommunernes udgifter til integrationsindsatsen er omfattet af budgetgarantien, betyder dette, at kommunerne under ét bliver kompenseret for den resterende del af nettoudgifterne over bloktilskuddet, jf. bilag 1.

Fordelingen mellem direkte tilskud og refusion på den ene side og kompensation over bloktilskuddet på den anden vil således ikke påvirke størrelsen af de samlede offentlige udgifter til integrationsindsatsen, men derimod have en betydning for kommunernes tilskyndelse til at yde en effektiv integrationsindsats og dermed for prioriteringen af integrationsindsatsen i forhold til andre opgaver.

Tabel 5.5: Økonomiske konsekvenser for det offentlige ved de tre finansieringsmodeller, 2006 p/l

	Mio.kr.	2007	2008	2009
Statslige udgifter til refusion (§ 18.31.01) i alt				
Nuværende system		829,6	817,7	823,0
Model 1		521,8	507,1	510,3
Model 2		626,9	615,2	620,3
Model 3		700,2	688,1	693,4
Statslige nettomerudgifter (§18.31.01)				
Model 1		-307,8	-310,6	-312,7
Model 2		-202,7	-202,5	-202,7
Model 3		-129,4	-129,5	-129,7
Kommunale nettomerudgifter (kompenseres via bloktilskuddet/budgetgarantien)				
Model 1		307,8	310,6	312,7
Model 2		202,7	202,5	202,7
Model 3		129,4	129,5	129,7
Merudgifter for det offentlige i alt				
Model 1		0	0	0
Model 2		0	0	0
Model 3		0	0	0

Kilde: Integrationsministeriets egne beregninger

5.6 Forenkling og skærpede incitamenter i de 3 modeller

De tre forslag til en ny finansieringsmodel indeholder alle en høj grad af forenkling, da programtilskuddene fjernes, og der i stedet indføres refusion af kommunernes udgifter til danskuddannelse og aktive tilbud. Med indførelse af refusion fjernes reguleringen af introduktionsprogrammernes indhold og varighed fra finansieringssystemet, hvilket medfører, at fokus i højere grad vil være på målet med introduktionsprogrammet frem for på introduktionsprogrammets indhold.

Som det fremgår af kapitel 3, har kommunerne med de gældende finansieringsbestemmelser en direkte økonomisk gevinst ved, at udlændinge under integrationsloven kommer i beskæftigelse. Gevinstens størrelse afhænger af, hvilken type kommune der er tale om, men overordnet gælder det, at alle kommunetyperne vil få en merindtægt i de tilfælde, hvor en udlænding går fra at være på introduktionsydelse til at være i beskæftigelse og selvforsørgende.

Det er arbejdsgruppens vurdering, at en øget direkte økonomisk gevinst til kommunerne, øger kommunernes tilskyndelse til at tilbyde effektive introduktionsprogrammer, som kan føre til, at nyankomne udlændinge kommer hurtigst muligt i beskæftigelse og bliver selvforsørgende. Et vigtigt kriterium for en ny finansieringsmodel må derfor være, at kommunerne med de nye finansieringsbestemmelser får en større økonomisk gevinst ved overgang til beskæftigelse, end det er tilfældet med de gældende finansieringsregler.

I tabel 5.6-5.8 nedenfor fremgår, hvordan de tre forslag til en ny finansieringsmodel, vil påvirke kommunernes direkte incitament til at yde en effektiv integrationsindsats.

Tabel 5.6: Økonomisk gevinst ved beskæftigelse, hovedstadskommune, 2005				
	Enlig uden børn	Par uden børn	Par med to børn	Enlig med 2 børn
Nuværende system	47.993	94.427	112.103	57.391
Netto - model 1	143.198	279.173	303.725	160.888
Netto - model 2	123.198	239.173	263.725	140.888
Netto - model 3	102.729	198.235	222.787	120.419

Kilde: Indenrigsministeriet og Integrationsministeriets egne beregninger, jf. bilag 2b.

I en hovedstadskommune, vil alle de tre finansieringsmodeller give kommunen en væsentlig større økonomisk gevinst, hvis en udlænding kommer i beskæftigelse end ved den gældende finansieringsmodel.

Model 1 vil give kommunen den største økonomiske gevinst i forhold til den nuværende finansieringsmodel, hvis en udlænding under integrationsloven kommer i beskæftigelse, mens 2 og 3 vil give kommunen en lidt mindre gevinst end model 1, men stadig væsentlig mere end med det gældende finansieringssystem.

Tabel 5.7: Økonomisk gevinst ved beskæftigelse, kommune uden for hovedstadsområdet, 2005

	Enlig uden børn	Par uden børn	Par med to børn	Enlig med 2 børn
Nuværende system	61.189	120.709	138.519	70.752
Netto - model 1	156.394	305.455	330.141	174.249
Netto - model 2	136.394	265.455	290.141	154.249
Netto - model 3	115.925	224.517	249.203	113.311

Kilde: Indenrigsministeriet og Integrationsministeriets egne beregninger, jf. bilag 2a.

I såvel kommuner uden for hovedstadsområdet som i § 18 kommuner giver model 1 den største økonomiske gevinst i forhold til den gældende finansieringsmodel, mens model 2 og 3, som for en hovedstadskommune, giver kommunerne en lidt mindre gevinst ved beskæftigelse end de øvrige modeller, men væsentligt højere end i dag. Dette fremgår af tabel 5.7 og tabel 5.8.

Tabel 5.8: Økonomisk gevinst ved beskæftigelse, § 18 kommune, 2005

	Enlig uden børn	Par uden børn	Par med to børn	Enlig med 2 børn
Nuværende system	61.320	120.995	138.777	70.847
Netto - model 1	156.525	305.741	330.399	174.344
Netto - model 2	136.525	265.741	290.399	154.344
Netto - model 3	116.056	224.803	249.461	113.406

Kilde: Indenrigsministeriet og Integrationsministeriets egne beregninger, jf. bilag 2c.

I alle tre kommunetyper ses det, at gevinsten fra at overgå fra ledighed til beskæftigelse er højere i model 1 og 2, hvor der er 50 pct. refusion sammenlignet med model 3, hvor der er 75 pct. refusion. Det skyldes, at i modellen med 75 pct. refusion får kommunerne dækket en større del af deres driftsudgifter til introduktionsprogrammer, mens de afholder udgifterne, og der er således ikke en lige så stor økonomisk fordel for kommunerne ved at udlændingen overgår fra ledighed til beskæftigelse, som i de øvrige modeller, hvor refusionsprocenten er lavere.

Af beregningerne fremgår det, at alle de tre forslag til en ny finansieringsmodel indeholder en væsentlig skærpelse af kommunernes økonomiske incitament til at yde effektive introduktionsprogrammer, idet alle modellerne giver en højere økonomisk gevinst ved overgang til beskæftigelse end det gældende finansieringssystem.

Endelig vurderer arbejdsgruppen, at alle tre modeller øger kommunernes incitament til at gøre en aktiv indsats før introduktionsperiodens udløb, idet der er omkostninger forbundet med at have ledige udlændinge boende i kommunen. Kommunen vil derfor få en økonomisk gevinst før introduktionsperiodens ophør fra det tidspunkt, en udlænding kommer i beskæftigelse. Med den nuværende model vil kommunen først have en egentlig økonomisk omkostning ved at have ledige udlændinge boende i kommunen fra det tidspunkt, hvor en udlænding under integrationsloven overgår til lov om en aktiv beskæftigelsesindsats, hvor staten yder 50 pct. refusion på udgifterne til aktivering.

5.7 Arbejdsgruppens øvrige overvejelser

I forbindelse med overvejelserne omkring en ny finansieringsmodel, har arbejdsgruppen diskuteret følgende problemstillinger:

1. Udvidelse af perioden for mulighed for hjemtagelse af resultattilskud ved bestået danskprøve til maksimalt 1 år udover introduktionsperioden, for de udlændinge, som har fået forlænget uddannelsesretten.
2. Resultattilskud til kommunerne ved overgang til erhvervskompetencegivende uddannelse.
3. Indførelse af refusion af kommunale udgifter til nyankomne udlændinge uden for integrationsloven, som kommunerne er forpligtet til at tilbyde danskuddannelse.
4. Tilskud til uledsagede mindreårige flygtninge.

Ad 1)

Uddannelsesretten for udlændinge, som pga. barsel, ordinær beskæftigelse eller sygdom ikke har haft mulighed for at benytte deres uddannelsesret inden for den treårige introduktionsperiode, forlænges med det tidsrum, pågældende har været forhindret i at benytte kommunens tilbud om danskuddannelse. Kommunen kan derimod ikke hjemtage resultattilskud for bestået danskprøve efter udløb af den treårige periode.

Arbejdsgruppen vurderer, at kommunerne fortsat bør have et incitament til at tilbyde de pågældende udlændinge effektive danskuddannelsestilbud efter introduktionsperiodens ophør. Det foreslås derfor, at tidsrammen for hjemtagelse af resultattilskud for bestået

danskprøve udvides med op til 1 år udover introduktionsperioden for de udlændinge, som har fået forlænget uddannelsesretten.

Det skønnes, at forslaget vil medføre en stigning i antal resultattilskud til bestået danskprøve på 10 pct. svarende til en merudgift for staten på 1,3 mio. kr. i den nuværende model, 2,3 mio. kr. i model 1 og 1,7 mio. kr. i model 2 og model 3. Udgifterne er omfattet af budgetgarantien, hvorfor den statslige merudgift vil blive modregnet i bloktilskuddet. Dermed har forslaget ingen økonomiske konsekvenser for staten og kommunerne under ét.

Ad 2)

At en udlænding under integrationsloven påbegynder en erhvervskompetencegivende uddannelse betragtes i dag som et effektmål for den kommunale integrationsindsats. Kommunerne kan derimod alene hjemtage resultattilskud ved overgang til ordinær beskæftigelse eller bestået danskprøve. Der er således ikke overensstemmelse mellem kriterierne for succes i den kommunale indsats og resultattilskuddene.

Som en del af aftalen om "En ny chance for alle" indgår desuden, at unge mellem 18 og 25 år skal have pligt til at påbegynde en relevant kompetencegivende uddannelse.

Arbejdsgruppen vurderer, at kommunerne bør have et incitament til at tilbyde introduktionsprogrammer, der er rettet mod studie- og erhvervskompetencegivende uddannelse i tilfælde, hvor dette er det rette mål for den enkelte. Det foreslås derfor, at kommunerne skal kunne hjemtage resultattilskud, hvis en udlænding under integrationsloven påbegynder en studie- og erhvervskompetencegivende uddannelse inden for introduktionsperioden og fortsætter uddannelsesforløbet i mindst 6 sammenhængende måneder.

Det skønnes, at forslaget vil medføre en stigning i antal resultattilskud på 7 pct. svarende til en merudgift for staten på 1,8 mio. kr. i den nuværende model, 2,8 mio. kr. i model 1 og 2,2 mio. kr. i model 2 og model 3. Udgifterne er omfattet af budgetgarantien, hvorfor den statslige merudgift vil blive modregnet i bloktilskuddet. Dermed har forslaget ingen økonomiske konsekvenser for staten og kommunerne under ét.

Ad 3)

Alle nyankomne udlændinge har ret til tilbud om danskuddannelse. Fra og med 2007 skal kommunerne selv finansiere danskuddannelses tilbud til udlændinge, som ikke er omfat-

tet af integrationsloven, og som ikke er givet som et aktivt tilbud efter lov om en aktiv beskæftigelsesindsats³⁸.

Det betyder, at kommunerne selv skal finansiere udgifterne til danskuddannelse til udlændinge, der har fået opholdstilladelse i forbindelse med uddannelse eller beskæftigelse. Udgifterne er omfattet af budgetgarantien, som sikrer, at staten finansierer kommunernes udgifter hertil under et.

Arbejdsgruppen vurderer, at kommunerne bør have et incitament til at sikre kvalitet i de givne tilbud. Idet denne gruppe af udlændinge fordeler sig skævt mellem kommunerne, vil refusion af udgifterne sikre en større sammenhæng mellem den statslige finansiering og kommunernes udgifter til danskuddannelse til nyankomne udlændinge, der ikke er under integrationsloven. Det foreslås derfor, at der indføres 50 pct. refusion af kommunernes udgifter til danskuddannelse til udlændinge, som ikke er omfattet af tilbud efter integrationsloven og lov om en aktiv beskæftigelsesindsats.

Det skønnes, at der i 2007 vil være 16.000 kursister omfattet af refusionsordningen. Det antages ligeledes, at disse kursister modtager gennemsnitlig 6 undervisningslektioner om ugen svarende til 282 undervisningslektioner om året. Den gennemsnitlige pris pr. lektion er 73 kr. I 2007 skønnes den statslige refusion til kommunerne således at udgøre 164,6 mio. kr.

Udgifterne er i dag fuldt ud dækket af budgetgarantien. De statslige merudgifter til direkte refusion som følge af forslaget vil blive modsvaret af en reduktion af det kommunale bloktilskud via budgetgarantien. Dermed har forslaget ingen økonomiske konsekvenser for staten og kommunerne under ét.

Ad 4)

Med de gældende finansieringsbestemmelser yder staten et månedligt programtilskud på 6.823 kr. (2005-pl) til kommuner, der har ansvaret for integrationsindsatsen for en mindreårig uledsaget flygtning, indtil pågældende fylder 18 år eller pågældendes forældre får opholdstilladelse i Danmark.

Formålet med introduktionsindsatsen overfor denne gruppe af udlændinge kan dog ikke sidestilles med formålet med den integrationsindsats, som kommunerne skal yde overfor øvrige udlændinge under integrationsloven, hvorfor der ikke på samme måde bør indar-

³⁸ Tilbud om danskuddannelse til udlændinge, som er henvist fra Arbejdsformidlingen, finansieres af AF

bejdes skærpede incitamenter for kommunerne. Tilskuddet findes som nævnt allerede i dag, men udgifterne hertil er ikke konteret på konti som øvrige udgifter til introduktionsprogrammer, da det ikke vedrører dette. Disse udgifter vil således ikke blive refunderet til kommunerne ved indførelse af refusion.

Arbejdsgruppen vurderer, at kommunerne fortsat bør kompenseres for udgifter til integrationsindsatsen overfor denne gruppe. Det forslås derfor, at der indføres et tilskud til mindreårige uledsagede flygtninge på 7.000 kr. om måneden. Tilskuddet skal sikre, at kommunerne kompenseres for udgifterne i forbindelse med varetagelsen af integrationsansvaret for en uledsaget mindreårig flygtning.

De udgiftsmæssige konsekvenser er beskedne. I 2003 var der tale om 6 nyankomne mindreårige uledsagede flygtninge og tilsvarende 2 i 2004.

5.8 Arbejdsgruppens indstilling

Arbejdsgruppen vurderer, at alle de præsenterede modeller vil være en markant administrativ lettelse i forhold til de gældende regler, idet alle modellerne indeholder fjernelse af programtilskuddene og indførelse af refusion. Endvidere vil indførelse af en refusionsprocent betyde, at planlægningen af introduktionsprogrammet kan ske mere fleksibelt og åbne for at kommunerne i højere grad kan tilrettelægge introduktionsprogrammerne efter den enkeltes behov.

Arbejdsgruppen vurderer desuden, at alle de tre forslag til en ny finansieringsmodel indeholder en væsentlig skærpelse af kommunernes økonomiske incitament til at yde effektive introduktionsprogrammer, idet alle modellerne giver en højere økonomisk gevinst ved overgang til beskæftigelse end det gældende finansieringssystem.

I forlængelse heraf har arbejdsgruppen drøftet, hvad der vil være den mest effektive kombination af refusion og resultattilskud, når der med samme model skal tages hensyn til både forenkling og styrkelse af kommunernes incitament til at tilbyde effektive introduktionsprogrammer og at yde en integrationsindsats af en ordentlig kvalitet.

På baggrund af ovenstående indstiller de statslige myndigheders repræsentanter i arbejdsgruppen, at der indføres et nyt finansieringssystem, der svarer til model 2, som bygger på 50 pct. refusion af udgifter til introduktionsydelse og hjælp i særlige tilfælde og 50 pct. refusion af udgifter til introduktionsprogrammer indenfor et rådighedsbeløb på 70.000 kr. pr. person, fastholdelse af grundtilskud på det gældende niveau samt for-

øgelse af resultattilskud til henholdsvis 30.000 kr. ved bestået danskprøve og til 40.000 kr. ved overgang til ordinær beskæftigelse.

KL's repræsentanter indstiller derimod, at der indføres et nyt finansieringssystem, som svarer til model 3. KL indstiller således, at der indføres en model med 75 pct. refusion på kommunernes udgifter til introduktionsprogrammer, mens de øvrige elementer svarer til model 2, som indstilles af de statslige myndigheders repræsentanter.

Endelig indstiller de statslige repræsentanter og KL's repræsentanter i fællesskab følgende på baggrund af arbejdsgruppens øvrige overvejelser:

1. At tidsrammen for hjemtagelse af resultattilskud for bestået danskprøve udvides med op til 1 år udover introduktionsperioden for de udlændinge, som pga. barsel, sygdom, ordinær beskæftigelse mv. har fået forlænget uddannelsesretten,
2. at kommunerne kan hjemtage resultattilskud, hvis en udlænding under integrationsloven påbegynder en studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse og fortsætter uddannelsesforløbet i mindst 6 sammenhængende måneder,
3. at der indføres 50 pct. refusion af kommunernes udgifter til danskuddannelse til udlændinge, som ikke er omfattet af tilbud efter integrationsloven eller lov om en aktiv beskæftigelsesindsats (EU-borgere, studerende, specialister, au-pairs mv.), og
4. at der indføres tilskud til mindreårige uledsagede flygtninge på 7.000 kr. om måneden, som ikke indgår i budgetgarantien.