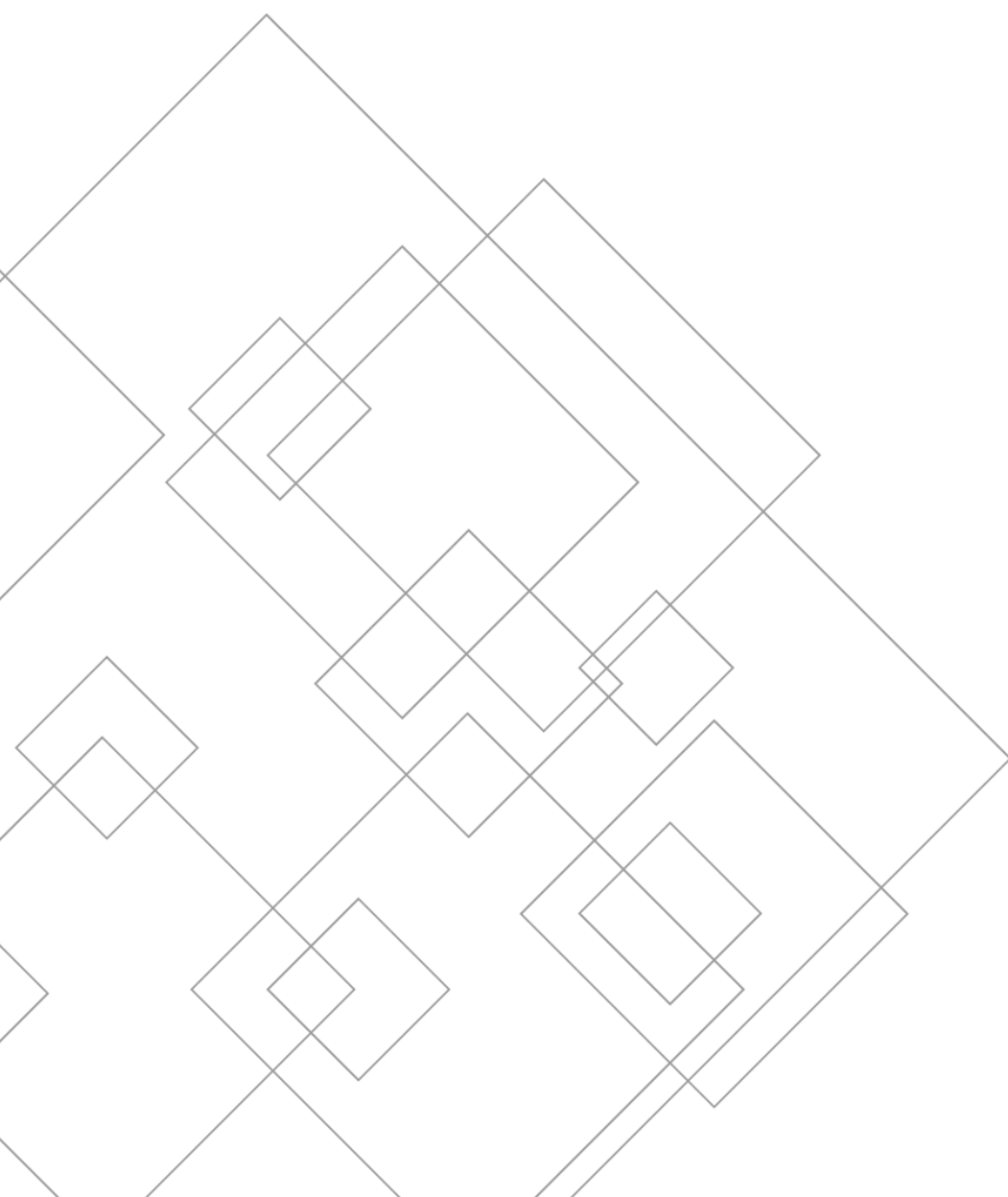


Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2020

Endelig rapport fra Beregningsutvalget august 2021



IMDi
Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Innhold

1	Innledning	3
2	Sammendrag	4
2.1	Målgruppe og tilskuddsordninger	4
2.2	Hovedresultater	4
3	Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad.....	6
3.1	Metode og representativitet.....	6
3.2	Resultater per person i målgruppen.....	7
4	Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	8
4.1	Metode og representativitet.....	8
4.2	Resultater per enslig mindreårig i målgruppen.....	10
4.2.1	Oppsummering av enslige mindreårige-undersøkelsen.....	10
4.2.2	Resultater per utgiftsområde.....	10
5	Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder.....	14
5.1	Sosialhjelp	14
5.1.1	Kontroll av data	15
5.1.2	Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt sosialhjelp ...	15
5.1.3	Vurdering av datakvaliteten	15
5.2	Introduksjonsstønad	16
5.2.1	Kontroll av data	16
5.2.2	Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt introduksjonsstønad	17
5.2.3	Vurdering av datakvaliteten	17
5.3	Integreringstiltak og administrasjon av disse.....	17
5.3.1	Valg av kommuner.....	17
5.3.2	Gjennomføring av undersøkelsen	18
5.3.3	Kartlagte utgiftsområder	18
5.3.4	Beregning av gjennomsnittsutgift per person i målgruppen	21
5.3.5	Vurdering av datakvalitet	22
5.4	Utgifter til kommunale helsetjenester	22
5.5	Drøfting av styrker og svakheter ved kartleggingen	23
5.5.1	Styrker.....	23
5.5.2	Svakheter.....	23

1 Innledning

Beregningsutvalget gjennomfører hvert år en kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting- og integreringsarbeid.¹ Fra 2011 innebærer mandatet at utgifter som gjelder enslige mindreårige skal behandles detaljert i egen rapport.

Kartleggingens resultater kommer derfor i to rapporter. En hovedrapport og denne delrapporten om enslige mindreårige. Hovedrapporten viser kommunenes totale utgifter til bosetting og integrering av alle flyktninger samt personer med opphold på humanitært grunnlag.

I delrapporten kartlegges utvalgskommunenes utgifter i forbindelse med bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i femårsperioden der de utløser integreringstilskudd.

Målet er å finne ut om integreringstilskuddet og særskilt tilskudd dekker kommunenes utgifter. I 2017 ble refusjonsordning for kommunale barnevernsutgifter for enslige mindreårige avviklet. Midlene ble overført til særtilskuddet samtidig som satsene for dette per-person-tilskuddet ble kraftig oppjustert.

Kartleggingen inkluderer utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad består av landstall hentet fra kommunenes KOSTRA-rapportering og A-ordningen fra Statistisk sentralbyrå (SSB).

Beregningsutvalget innhenter selv opplysninger om utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse ved hjelp av spørreskjema og systematisk veiledning i ca. 20 utvalgskommuner. Dette er de samme kommunene som deltar i hovedundersøkelsen. Det er nødvendig for utvalget å gjøre dette, fordi det ikke er mulig å hente ut opplysningene fra eksisterende kommunerapportering. Denne egne undersøkelsen omtales i rapporten som «enslige mindreårig-undersøkelsen».

Kapittel 2 i rapporten gir et kort sammendrag av innholdet i kartleggingen og dens hovedresultater for 2020. Utviklingen i utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad beskrives i kapittel 3. Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse følger i kapittel 4.

Kapittel 5 gir en metodebeskrivelse for alle de tre delområdene. Her sier vi også noe om svakheter og styrker i selve kartleggingen. Beløpene i denne rapporten er nominelle med mindre annet er oppgitt.

¹ Nærmere beskrivelse av mandat og historikk finnes i hovedrapporten Beregningsutvalget (2021): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger m.fl. i 2020*.

2 Sammendrag

2.1 Målgruppe og tilskuddsordninger

Personer som utløser integreringstilskudd, er flyktninger eller personer med opphold på humanitært grunnlag bosatt i en kommune i opptil fem år. Personer som utløser særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, er alle barn og unge under 18 år som kommer til landet uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar i Norge.

Tilskuddene tildeles bosettingskommunen selv om personen har fylt 18 år ved bosetting, gitt at vedkommende ble registrert som enslig mindreårig ved ankomst til landet og at søkerens alder var under 18 år på vedtakstidspunktet. Tilskuddet differensieres det første året etter bosettingstidspunkt. Det utbetales fra og med den måneden vedkommende blir bosatt i en kommune, og til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år. Denne undersøkelsen omfatter personer som har utløst både integreringstilskudd og særskilt tilskudd for enslige mindreårige i 2020.

I 2017 ble refusjonsordning for kommunale barnevernsutgifter for enslige mindreårige avviklet. Midlene ble overført til særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige og satsene for dette per-person-tilskuddet ble kraftig oppjustert. Dette tilskuddet har to satser. Til og med det året den enslige mindreårige fyller 16 år, tildeles kommunene en høy sats på 1 196 000 kroner per person i 2020. Ved fylte 17 år tildeles kommunene en lavere sats på 750 950 kroner per person i 2020.

2.2 Hovedresultater

Beregningsutvalget skal finne dekningsgraden for summen av integreringstilskuddet og det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige mindreårige, sett i forhold til kommunenes utgifter.

Tabell 2.1 viser tilskuddenes dekningsgrad for gjennomsnittsutgiften til enslige mindreårige i femårskullet. I 2020 var samlet nettoutgift per enslig mindreårig på 4 362 400 kroner over fem år. Integreringstilskuddet dekker 17,5 prosent av disse utgiftene, mens det særskilte tilskuddet dekker 84,2 prosent av utgiftene. Samlet dekningsgrad for begge disse tilskuddene er 102,9 prosent.

Tabell 2.1. Samlede utgifter per enslige mindreårig i 2020 og 2019.

Utgift per person over fem år	2020	2019	Endring	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	4 228 390	4 036 300	192 090	4,8 %
Utbetalt sosialhjelp	25 047	32 300	-7 253	-22,5 %
Utbetalt introduksjonsstønad	73 400	101 900	-28 500	-28,0 %
Utgifter til helsetjenester (prisjustert sats)	35 637	33 661	909	2,7 %
Samlede utgifter	4 362 447	4 205 100	157 347	3,7 %
Integreringstilskudd over 5 år	765 000	758 100	6 900	0,9 %
<i>Integreringstilskuddets dekningsgrad for EM</i>	17,5 %	18,0 %		
Særskilt tilskudd per EM*5	3 725 707	3 867 784	-142 077	-3,7 %
<i>Det særskilte tilskuddets dekningsgrad for EM</i>	84,2 %	92,0 %		
<i>Summen av tilskuddene</i>	4 490 707	4 625 884	-135 177	-2,9 %
Samlet dekningsgrad	102,9 %	110,0 %		

Kilde: Beregningsutvalget, SSB, IMDi.

Det er en oppgang i de samlede utgiftene til enslige mindreårige på 3,7 prosent fra 2019 til 2020. Dette skyldes primært en økning i utgiftene til integreringstiltak og administrasjon av disse på 4,8 prosent, som har sammenheng med en relativt stor økning i barnevernsutgiftene i enkelte utvalgskommuner. Det er en nedgang i utbetalt sosialhjelp per enslig mindreårig på 22,5 prosent, som har sammenheng med nedgangen i antallet og andelen enslige mindreårige som mottar sosialhjelp. Det er også en nedgang i utbetalt introduksjonsstønad per enslig mindreårig på 28 prosent, som skyldes at færre enslige mindreårige deltar på introduksjonsprogram, blant annet fordi flere blir eldre og går videre i utdanningsløp. Dekningsgraden for både integreringstilskudd og særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige er 102,9 prosent i 2020. I 2019 var dekningsgraden 110,0 prosent. Satsene er redusert og de samlede utgiftene per person har økt.

Det har vært en nedgang i antall enslige mindreårige som har vært bosatt de siste årene. Landstallet er 80 enslige mindreårige som ble bosatt i 2020. Den største gruppen er enslige mindreårige i alderen 18-20 år, som utgjør ca. 80 prosent av målgruppen. Enslige mindreårige i aldersgruppen 15-17 utgjør ca. 15 prosent, og enslige mindreårige i alderen 0-14 utgjør ca. 5 prosent av målgruppen.

Tidligere år har kartleggingen vist at dersom utvalgskommunene ikke hadde bosatt enslige mindreårige ville dekningsgraden falt. I 2020 trekker derimot enslige mindreårige dekningsgraden minimalt ned, noe som er første gang siden omleggingen av det særskilte tilskuddet i 2017. Noe av forklaringen er at reduksjon i antall enslige mindreårige gjør at denne gruppen har stadig mindre betydning for kommunenes samlede utgifter og den samlede dekningsgraden av tilskudd. I tillegg øker antallet enslige mindreårige som utløser lav sats, og det særskilte tilskuddet ble nedjustert i 2020 på grunn av overdekning av tilskudd i 2019. Dette er sammen med økningen i barnevernsutgifter i enkelte utvalgskommuner forklaringen på hvorfor dekningsgraden for samlet tilskudd til enslige mindreårige går ned fra 110 til 102,9 prosent og hvorfor forskjellen mellom dekningsgraden med og uten enslige mindreårige er minimal.

3 Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad

3.1 Metode og representativitet

Formålet er å kartlegge utgifter på landsnivå for enslige mindreårige. Derfor brukes landsgjennomsnittet for utbetaling av sosialhjelp og introduksjonsstønad per person. Datakildene er innrapporterte data fra KOSTRA-rapporteringen og A-ordningen.² Statistisk sentralbyrå (SSB) kobler deretter disse dataene mot Utlendingsdatabasen og bearbeider dem for Beregningsutvalget.

Introduksjonsstønad utbetales til nyankomne innvandrere som deltar i introduksjonsprogrammet. For deltakelse i programmet er stønaden på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad. Noen kommuner utbetaler likevel full stønad til personer under 25 år som ikke bor sammen med familie.

Utbetalingene per enslig mindreårig beregnes for hvert av de fem årskullene som utløser integreringstilskudd. I 2020 gjelder dette personer som er bosatt fra og med 1.1.2016 til og med 31.12.2020. Alle utbetalingene til enslige mindreårige som tilhører et årskull summeres og deles på totalt antall enslige mindreårige i samme årskull. Til slutt summeres gjennomsnittsutbetaling per person for alle de fem årskullene som omfattes av integreringstilskuddsordningen.

² KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering som administreres og bearbeides av SSB. A-ordningen er en samordning av rapportering for arbeidsgivere og andre opplysningspliktige til NAV, Skatteetaten og SSB.

3.2 Resultater per person i målgruppen

Utbetalt introduksjonsstønad per enslig mindreårig i målgruppen i 2020 var på 73 400 kroner for femårskullet. Det er en nedgang på 28 prosent sammenlignet med 2019.

Det beregnes utgifter per enslig mindreårig i målgruppen og ikke per stønadsmottaker. Det er en nedgang i andelen enslige mindreårige som mottar introduksjonsstønad og sosialhjelp. En nedgang i antall enslige mindreårige som mottar sosialhjelp og introduksjonsstønad gir en nedgang i gjennomsnittlige utgifter per person.

Tabell 3.1. Andelen av enslige mindreårige flyktninger som mottar sosialhjelp og introduksjonsstønad I 2020 og 2019.

	2020	2019
Andel enslige mindreårige flyktninger som mottar introduksjonsstønad	13,3%	20,9%
Andel enslige mindreårige flyktninger som mottar sosialhjelp	17,1 %	17,7 %

Kilde: SSB.

Summen av gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per enslig mindreårig i målgruppen for hvert av de fem årskullene ga i 2020 et samlet beløp på 25 000 kroner. Dette er en nedgang i sosialhjelpsutgifter på 20 prosent.

Tabell 3.2. Summen av utbetalt sosialhjelp og summen av utbetalt introduksjonsstønad per enslig mindreårig i målgruppen over femårsperioden. 2020 og 2019. Kroner.

	2020	2019	Endring i prosent
Sum av utbetalt sosialhjelp	25 000	32 300	-22,4%
Sum av utbetalt introduksjonsstønad	73 400	101 900	-28%

Kilde: SSB

Til sammenligning er utgifter til introduksjonsstønad 218 500 kroner per person beregnet for hele målgruppen av flyktninger i femårsperioden. Utgifter til sosialhjelp per person i denne gruppen og i samme periode er på 86 400 kroner.

4 Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til introduksjonsstønad, sosialhjelp, integreringstiltak og administrasjon av disse for flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, i året de blir førstegangsbosatt i en kommune og de fire påfølgende år.

Beregningsutvalget kartlegger disse utgiftene gjennom tre delundersøkelser:

- Undersøkelse om integreringstiltak og administrasjon av disse.
- Undersøkelse om utbetalt sosialhjelp.
- Undersøkelse om utbetalt introduksjonsstønad.

For å kartlegge kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, gjennomfører Beregningsutvalget en egen undersøkelse. Denne undersøkelsen omtales heretter som «enlige mindreårigundersøkelsen», og er en utdypning av Beregningsutvalgets hovedundersøkelse³. Hovedundersøkelsen gjelder hele målgruppen som utløser integreringstilskudd.

4.1 Metode og representativitet

De kommunenes som deltar i hovedundersøkelsen, får også spørreskjema som gjelder enlige mindreårige flyktninger (enlige mindreårige-undersøkelsen). Dette gjøres fordi tallene ikke kan hentes ut fra kommunenes eksisterende rapportering.

De 16 kommunene som deltok i denne tilleggsundersøkelsen i 2020 er Lillestrøm, Ringsaker, Lillehammer, Sandefjord, Larvik, Bergen, Kinn, Gloppen, Kristiansund, Bodø, Moss (NY), Trondheim, Orkland, Stjørdal og Ålesund (NY).

I utvalgskommunene var det til sammen 488 enlige mindreårige i 2020. I 2019 var antallet 737. Nedgangen skyldes utskiftning av utvalgskommuner og færre enlige mindreårige i femårskullet på landsbasis. Mange har blitt eldre enn 20 år og utløser ikke lenger det særskilte tilskuddet. I tillegg ble få førstegangsbosatt i løpet av 2020 jf. tabell 4.1.

³ Hovedundersøkelsen er undersøkelse om integreringstiltak og administrasjon av disse for hele målgruppen som utløser integreringstilskudd. Se Beregningsutvalget (2021): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger m.fl. i 2020*

Tallene viser at 26,8 prosent av alle enslige mindreårige i landet er bosatt i utvalgskommunene. Andelen førstegangsbosatte enslige mindreårige i utvalgskommunene går ned fra 6,1 prosent i 2019 til 5,5 prosent i 2020 jf. tabell 4.1.

Tjenesteområdene i kartleggingen er:

- Barne- og ungdomsvern
- Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
- Bolig og boligadministrasjon
- Ekstratiltak i grunnskolen
- Grunnskoleopplæring for voksne
- Introduksjonsprogram
- Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

Kultur- og ungdomstiltak og felleskostnader finnes i Beregningsutvalgets hovedundersøkelse. Det samme gjennomsnittsbeløpet fra hovedundersøkelsen er brukt for enslige mindreårige⁴.

Beregningsutvalget har kartlagt hvor mye særskilt tilskudd til enslige mindreårige kommunene har mottatt. Dette trekkes ikke lenger fra totalutgiftene, men det beregnes en dekningsgrad for summen av dette tilskuddet og det ordinære integreringstilskuddet.

Tabell 4.1. Målgruppen i kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige (EM) i 2020 og 2019.

	2020	2019	Endring	Endring i prosent
Antall EM, utvalgskommunene	488	737	-249	-33,8%
Antall EM, hele landet	1 823	2 927	- 1 104	-38%
Kartleggingens dekningsgrad	26,8%	25,2%		
Antall førstegangsbosatte EM, utvalgskommuner	27	45	-18	-40%
Andel førstegangsbosatte EM, utvalgskommuner	5,5%	6,1%		
Antall førstegangsbosatte EM, hele landet	80	137	-57	-42%
Andel førstegangsbosatte EM, hele landet	4,4%	4,7%		

Kilde: Beregningsutvalget.

⁴ Se kapittel 5 for beregningsmetoder.

Undersøkelsen omfatter ikke kommunale nettoutgifter knyttet til helsetjenester. Det legges kun til en prisjustert sats til de samlede kartlagte utgiftene basert på en tidligere kartlegging av helseutgifter til målgruppen. Dette beskrives nærmere i kapittel 5.

For å beregne gjennomsnittsutgift per enslig mindreårig, er utgiftene summert for utvalgskommunene, og dividert på totalt antall personer i målgruppen i utvalgskommunene per 31.12.2020. Det er korrigert for nettoflyttinger til og fra kommunene i løpet av 2020.

4.2 Resultater per enslig mindreårig i målgruppen

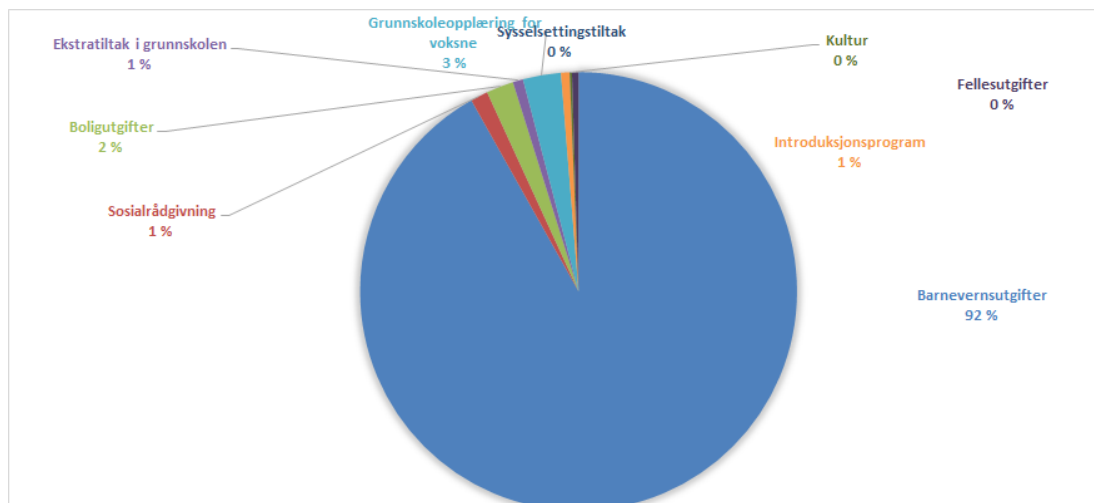
4.2.1 Oppsummering av enslige mindreårige-undersøkelsen

Beregnet gjennomsnittlig netto driftsutgifter per enslig mindreårig er 845 678 kroner. Gjennomsnittlig nettoutgift ganges med fem for å få utgifter for hele integreringstilskuddets femårsperiode. Dette tilsvarer 4 228 390 kroner per enslig mindreårig. Sammenliknet med 2020 utgjør dette en økning i utgiftene på 4,8 prosent. Økning i utgiftene til integreringstiltak og administrasjon av disse skyldes blant annet at barnevernskostnadene har økt med 8,4 prosent. Barnevernsområdet er det største utgiftsområdet og veier mest i kartleggingen, og variasjonen mellom kommunene i barnevernsutgifter er stor. Økningen finner vi i noen få utvalgskommuner, det er ikke en generell økning. Generelt er årsakene til variasjonen blant kommunene sammensatt, og Beregningsutvalgets kartleggingsmetode gir ikke grunnlag for en systematisk analyse for alle variabler. Faktorer som vil spille inn er blant annet arbeids- og utdanningsmuligheter i en kommune, muligheter for stordriftsfordeler, kommunestørrelse, samt at kommuner med god økonomi kan legge seg på et høyere utgiftsnivå. Ulik sammensetning av målgruppen kan også forklare forskjeller i utgiftsnivået.

4.2.2 Resultater per utgiftsområde

Figur 4.1 viser utgiftsfordelingen blant tjenesteområdene i kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon av disse. Barnevernsutgifter utgjør klart den største andelen med 92 prosent av de kartlagte utgiftene i 2020. Det nest største utgiftsområdet er grunnskoleopplæring for voksne som utgjør 3 prosent av de kartlagte utgiftene.

Figur 4.1. Utgiftsfordeling i kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige.



Kilde: Beregningsutvalget

De neste avsnittene vil vise resultater for hvert enkelt utgiftsområde. Tallene som oppgis i teksten er avrundet, men den prosentvise endringen fra 2019 til 2020 er beregnet ut ifra tall som ikke er avrundet.

Barne- og ungdomsvernet

Netto barnevernsutgift per enslige mindreårig i 2020 er på 776 700 kroner. Tilsvarende i 2019 var 716 800 kroner. Dette gir en økning på 59 900 kroner eller 8,4 prosent.

Barnevernet er det største utgiftsområdet til enslige mindreårige. I barnevernsutgiftene kan det ligge flere utgifter, som for eksempel bolig og lønn til personalet i kommunale tiltak. Dette kan være en forklaring på at barnevernsutgiftene utgjør en så stor andel av utgiftene til denne målgruppen.

Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

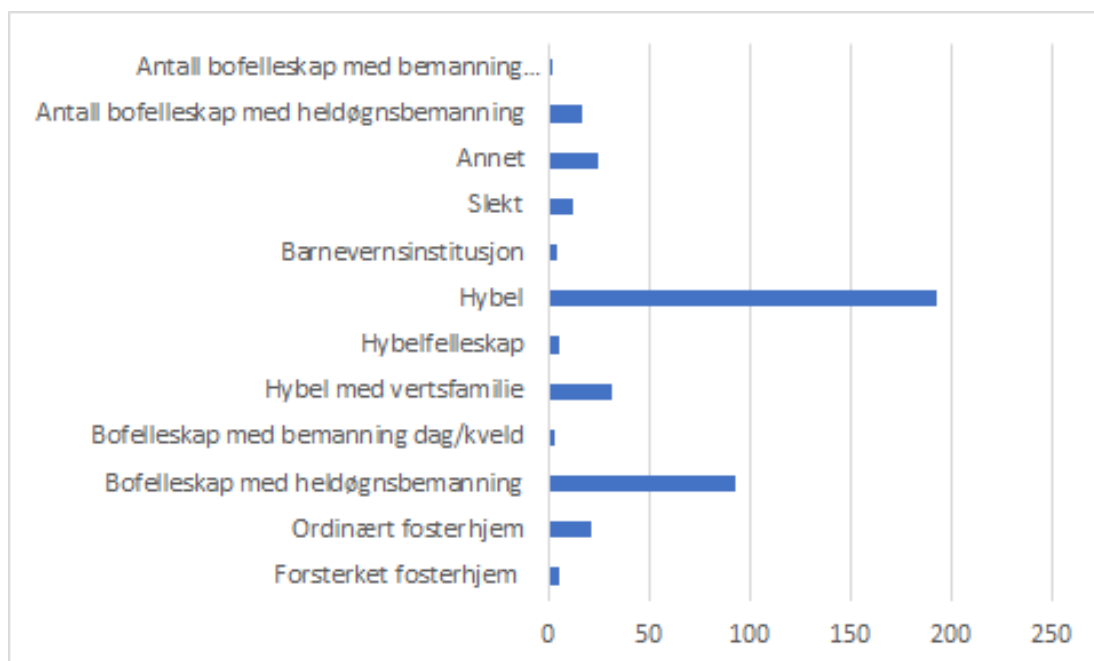
Kommunene har oppgitt utgifter innenfor sosialtjenester til administrasjon, rådgivning, og tiltak til målgruppen. I årets undersøkelse er gjennomsnittsutgiften per enslig mindreårig på 10 900 kroner og er en reduksjon fra 2019 på 56,9 prosent da utgiften var 25 300 kroner.

Bolig og boligadministrasjonstjenester

Enslige mindreårige bor vanligvis i hybler i dag, mens det tidligere var vanligere å bo i bofellesskap eller barnevernsinstitusjon fordi gruppen var yngre og hadde mer behov for slike boløsninger. Vi ser likevel en økning på 2 prosent i antall enslige mindreårige som bor i bofellesskap med heldøgnsbemanning. I figur 4.2 ser vi fordelingen av målgruppen i ulike boløsninger i utvalgskommunene.

47 prosent bodde på hybel i 2020. I 2019 var denne andelen 42 prosent. Den tredje vanligste boløsningen er hybelfellesskap. Det understrekes at fordelingen på ulike boløsninger varierer mye mellom kommunene.

Figur 4.2. Andelen enslige mindreårige fordelt på ulike boløsninger per 31.12.2020.



Kilde: Beregningsutvalget

Ekstratiltak i grunnskolen

Ordinær grunnskoleopplæring for enslige mindreårige dekkes av statlig rammetilskudd til kommunen. Kommunene rapporterer derfor utgifter til ekstratiltak i grunnskolen og innføringsklasser som kommer i tillegg til grunnskoleopplæringen. Nettoutgiften per enslig mindreårig var på 6 400 kroner, som er en oppgang på 3 000 kroner fra året før.

Introduksjonsprogram

Til sammen var det 42 enslige mindreårige som deltok i introduksjonsprogrammet i utvalgskommunene i 2020 mot 93 enslige mindreårige i 2019. Fem av utvalgskommuner hadde ingen enslige mindreårige deltakere i introduksjonsprogrammet.

Beregningsutvalget legger til grunn tall fra hovedundersøkelsen⁵ for å beregne driftsutgifter til administrasjon av introduksjonsprogrammet per enslig mindreårig introduksjonsdeltaker i de ulike kommunene. Beregnet utgift per enslig mindreårig er på 5 400 kroner per person i 2020. Dette er en reduksjon fra året før på 37,5 prosent.

Grunnskoleopplæring for voksne

Nettoutgiften per person er 23 800 kroner i 2020, mens den i 2019 var 32 400 kroner. Dette er en reduksjon på 26,7 prosent.

Kultur- og ungdomstiltak

Det ble ikke spurt om utgiftene til kultur- og ungdomstiltak. Det forutsettes at utgifter per person på dette området tilsvarer utgiftene per person fra hovedundersøkelsen⁶. Kommunenes gjennomsnittlige utgifter til kultur- og ungdomstiltak er beregnet til 1 400 kroner per enslig mindreårig i utvalgskommunene.

Felleskostnader

Det ble ikke spurt om utgifter til felleskostnader, men det ble brukt utgift per person tilsvarende hovedundersøkelsen. Gjennomsnittlig felleskostnad per person i målgruppen er beregnet til 2 700 kroner.

⁵ Undersøkelsen om integreringstiltak og administrasjon av disse for hele målgruppen som utløser integreringstilskudd. Beregningsutvalget (2021): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger m.fl. i 2020.*

⁶ Ibid.

5 Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder

Beregningsutvalget ser spesielt på kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i denne rapporten. Enslige mindreårige i denne sammenhengen er personer som omfattes av særskilt tilskudd for enslige mindreårige og som samtidig er i målgruppen for integreringstilskuddsordningen. Dette kapittelet beskriver datagrunnlaget og utvalgets kartleggingsmetoder nærmere, samt gir en vurdering av datakvaliteten.

5.1 Sosialhjelp

SSB leverer data om kommunens utgifter til utbetalt sosialhjelp til personer som utløser integreringstilskudd til kommunene, herunder enslige mindreårige med fluktbakgrunn og med innvilget opphold i Norge. Beregningene bygger på opplysninger innrapportert til KOSTRA⁷ og baserer seg på gjennomsnittstall for alle kommuner som har levert data.

Årlig henter SSB inn tall fra alle landets kommuner om personer som mottar sosialhjelp. Disse inngår i Norges offisielle statistikk om sosialhjelp. Det blir gitt individopplysninger om stønadsbeløp og antall måneder med stønad.

For å skille ut enslige mindreårige fra denne kartleggingen er SSBs befolkningsfiler koblet mot filer fra utlendingsmyndighetenes Utlendingsdatabase (UDB). Sosialhjelpstall som er innrapportert fra kommunene kobles så opp mot befolkningsfilene, for å finne ut hvem som er i målgruppen, samt utbetalinger knyttet til disse. Resultatet av koblingene viser samlede stønadsutbetalinger, og antall personer i målgruppen fordelt på kommune og bosettingsår.

For mer informasjon om SSBs statistikk over sosialhjelp og for kommunefordelte tall, se: www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra og www.ssb.no/soshjelpek

⁷ KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. KOSTRA innhentes og bearbeides av Statistisk Sentralbyrå.

5.1.1 Kontroll av data

Tall på utbetalt sosialhjelp publiseres i KOSTRA to ganger årlig – ureviderte tall rundt 15.mars og reviderte tall rundt 15.juli. I perioden fra den foreløpige KOSTRA-publiseringen 15.mars til den endelige KOSTRA-publiseringen i juli, rettes feil i datagrunnlaget bl.a. ved innhenting av oppdaterte eller rettede opplysninger fra kommunene.

For å eliminere eventuelle feil, er alle innsendte opplysninger fra kommunene kontrollert for typer feil som lar seg etterspore i SSBs egne kontroller (som ugyldig fødselsnummer, opplysninger som ikke er gitt, opplysninger som er inkonsistente eller tall som avviker sterkt fra foregående år).

5.1.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt sosialhjelp

For å gi et best mulig bilde av utgiftene til bosetting og integrering over tid, uavhengig av størrelsen på de ulike årskullene, er det etter Beregningsutvalgets vurdering mest relevant å bruke gjennomsnittlig utbetaling per person for hvert enkelt årskull og summere disse gjennomsnittsbeløpene, siden denne summen ikke er påvirket av antall personer i de enkelte årskullene. Med denne beregningsmåten tar man hensyn til at sammensetningen av hvert bosettingskull varierer fra år til år. Den gjennomsnittlige utbetalingen til alle i målgruppen multiplisert med fem ville vært mindre presis enn summen av de gjennomsnittlige utbetalingene for hvert enkelt årskull.

Gjennomsnittlig utbetaling av sosialhjelp per person i målgruppen i et bosettingsårskull er beregnet ved at summen av alle utbetalingene til sosialhjelpsmottakere i målgruppen som tilhører dette årskullet, er delt på totalt antall personer i målgruppen i samme årskull. Dette beløpet vil både være avhengig av hvor stor andel av målgruppen som er sosialhjelpsmottakere og hvor høye beløp hver registrert stønadsmottaker får i støtte. Tallene i rapporten viser dermed gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling per person i *målgruppen*, ikke per person som *mottar sosialhjelp*.

5.1.3 Vurdering av datakvaliteten

Beregnete utgifter til utbetalt sosialhjelp baserer seg på endelige KOSTRA-tall per medio juni fra alle kommuner der Beregningsutvalgets målgruppe var bosatt.

Beregningsutvalget vurderer at kvaliteten på datauttrekk for sosialhjelp er god, fordi dette er individopplysninger som kan kvalitetssikres.

For SSB er det imidlertid ikke mulig å avdekke i hvilken grad sosialhjelpsutbetalinger eller utbetalinger av introduksjonsstønad blir underrapportert, dvs. at personer har fått støtte uten at dette er innrapportert og ført på SSBs registreringsskjema (KOSTRA-skjema 11).

5.2 Introduksjonsstønad

Introduksjonsloven gir nyankomne innvandrere i alderen 18 – 55 år rett og plikt til fulltidsdeltakelse i et introduksjonsprogram. Programmet varer som regel i inntil to år, og deltakeren mottar introduksjonsstønad i programperioden. Etter behov og individuell vurdering kan programtiden utvides til inntil tre år. Introduksjonsordningen ble obligatorisk fra 1. september 2004, og loven gjelder i første rekke personer som har fått opphold som flyktning eller har fått opphold på humanitært grunnlag etter asylsøknad, samt deres familiemedlemmer.

SSB har beregnet kommunenes utgifter til utbetalt introduksjonsstønad til personer i målgruppen. Beregningene bygger på endelige KOSTRA-tall per medio juni 2019 for alle kommuner hvor Beregningsutvalgets målgruppe var bosatt.

For mer informasjon om SSBs statistikk over introduksjonsstønad og for kommunefordelte tall, se: www.ssb.no/offentlig-sektor/kostra og www.ssb.no/introinnv/.

5.2.1 Kontroll av data

På samme måte som for beregningen av utbetalt sosialhjelp bruker SSB opplysninger fra KOSTRA for å beregne utgifter til utbetalt introduksjonsstønad for Beregningsutvalgets målgruppe. Opplysninger om utbetalt introduksjonsstønad hentes fra kommunenes månedlige rapportering til A-ordningen. Her ligger individopplysninger om stønadsbeløp og antall måneder med stønad.

For å skille ut Beregningsutvalgets målgruppe i dette materialet er SSBs befolkningsfiler koblet mot filer fra utlendingsmyndighetenes Utlendingsdatabase (UDB) på samme måte som for sosialhjelp. SSBs situasjonsfiler for befolkningen er korrigert for nettoflytting i løpet av året. Data om introduksjonsstønad som er innrapportert fra kommunene kobles så mot befolkningsfilene, for å finne ut hvem som er i målgruppen samt utbetalinger knyttet til disse. Resultatet av koblingene viser samlede stønadsutbetalinger og enslige mindreårige i målgruppen for integreringstilskudd, fordelt på kommune og bosettingsår.

5.2.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt introduksjonsstønad

Samme metode som for sosialhjelp brukes for å beregne gjennomsnittlig utbetaling av introduksjonsstønad. Også for introduksjonsstønadsutbetalingene viser tallene i rapporten gjennomsnittlig utbetaling per person i *målgruppen*, ikke per person som *mottar introduksjonsstønad*.

5.2.3 Vurdering av datakvaliteten

Introduksjonsstønads- og sosialhjelpsundersøkelsen baserer seg på data fra alle kommuner som har innrapportert data til KOSTRA. Beregningene i denne rapporten er basert på endelige tall per medio juni 2020.

5.3 Integreringstiltak og administrasjon av disse

For å kartlegge kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse er det gjennomført en spørreskjemaundersøkelse. Dette blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene direkte fra allerede eksisterende kommunerapportering. Spørreskjemaet som er brukt er utarbeidet av Beregningsutvalget. Innhenting og bearbeiding av opplysningene i spørreskjemaet er gjennomført av sekretariatet i IMDi i samarbeid med Beregningsutvalget.

5.3.1 Valg av kommuner

De rundt 20 kommunene som er med i Beregningsutvalgets årlige hovedundersøkelse får tilsendt spørreskjemaet for kartlegging av kommunenes utgifter til enslige mindreårige. For å få kontinuitet og bedre datakvalitet deltar kommunene i cirka fem år. Dette betyr at det hvert år er noen nye kommuner. Kommuner med mange personer i hovedmålgruppen deltar hvert år. Som regel er det også flest enslige mindreårige i de samme kommunene også.

Ved valg av kommuner til hovedundersøkelsen er det lagt vekt på å få med kommuner som er geografisk spredt, er av ulik størrelse og samlet har en stor andel av hovedmålgruppen. Noen av kommunene har ikke anledning til å svare på kartleggingen grunnet få eller ingen enslige mindreårige bosatt i kommunen, eller vanskeligheter med å dokumentere utgiftene.

5.3.2 Gjennomføring av undersøkelsen

I hver enkelt kommune blir det oppnevnt en kontaktperson, som har som oppgave å koordinere arbeidet med innhenting av opplysninger fra de ulike tjenestoområdene.

Beregningsutvalget inviterer hvert år utvalgskommunene til et to dagers oppstartsseminar, som forberedelse til kartleggingene for det inneværende året.

I februar og mars hvert år besøker Beregningsutvalget utvalgskommunene. Det avholdes møter med representanter for de ulike kommunale etater/kontorer som fremskaffer grunnlagsdata. I 2020 ble kommunebesøkene gjennomført digitalt. Foreløpig utfylte skjemaer blir sendt inn på forhånd og gjennomgått under besøket, og uklarheter og spørsmål fra kommunene blir tatt opp.

Beregningsutvalget gjennomgår hvert enkelt svarskjema og ber om tilleggsinformasjon der noe synes uklart, for å redusere usikkerheten i resultatene.

5.3.3 Kartlagte utgiftsområder

I spørreskjemaet blir kommunene bedt om å oppgi faktiske regnskapstall eller anslå hvor stor del av kommunens samlede kapasitet innenfor de ulike tjenestoområdene som i det aktuelle kartleggingsåret ble brukt på målgruppen.

Dersom kommunene ikke kjenner de faktiske regnskapstallene benyttes det som oftest opplysninger om målgruppens andel av alle klienter for å beregne kapasitetsandelen. Først har en funnet opplysninger om hvor mange klienter som finnes totalt og hvor mange av disse som tilhører målgruppen. Deretter vektet kommunene målgruppens utgifter ut fra hvor mye tid som i gjennomsnitt brukes per klient i målgruppen sett i forhold til gjennomsnittet for øvrige klienter. Utvalget har laget en veiledning for vurdering av vektingsfaktoren og er kritisk til vekter høyere enn 1,75.

Kommunale tjenester som inngår i denne spørreskjemaundersøkelsen:

- barne- og ungdomsvernet
- NAV/sosialtjenesten
- innvandrер-/flyktningskontortjenester
- tolketjenester
- bolig/boligadministrasjon
- ekstratiltak i grunnskolen
- eksamensrettet grunnskoleopplæring
- introduksjonsprogrammet
- sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening
- støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

Utgifter til kultur- og ungdomstiltak og felles kostnader er basert på kommunenes utgifter i hovedundersøkelsen.

Her følger en nærmere gjennomgang av de enkelte tjenesteområdene.

Barne- og ungdomsvernet

Klientrettede utgifter til enslige mindreårige med tiltak i barnevernet har de fleste kommunene oversikt over, slik at man kan få frem eksakte tall for utgiftene på dette området. Ved beregning av barnevernstjenestens utgiftsandel på KOSTRA-funksjon 244, administrasjons- og saksbehandlingsutgifter, er usikkerheten på lik linje med sosialtjenesten. Kommunene har blitt bedt om å trekke fra barnevernsrefusjon og andre inntekter, som for eksempel sykelønnsrefusjon.

I kommuner med særskilt organisering av barnevernstjeneste for enslige mindreårige, er det mulig å finne eksakte tall for utgifter til alle enslige mindreårige. For å finne utgiftsandel til målgruppen for denne undersøkelsen må kommunene som regel foreta en skjønnsmessig vurdering. Det er da vanlig å ta hensyn til hvor stor andel enslige mindreårige som mottar integreringstilskudd, og til i hvor stor grad disse personene krever mer oppfølging av barnevernet enn enslige mindreårige som har bodd mer enn fem år i landet.

Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

Beregningsutvalget kartlegger enslige mindreåriges andel av utgiftene til administrasjon og tiltak innenfor sosialtjenesten knyttet til rådgivning, veiledning og vedtak om økonomisk sosialhjelp, samt ikke-klientførte tiltak og vergelønn. Noen kommuner har særskilt organisering av flyktningtjenester, som ved eget flyktningkontor, flyktningkonsulent m.m. I disse kommunene kan man lettere skille ut kostnadene til flyktninger og deretter enslige mindreårige. Disse tjenestene føres på KOSTRA-funksjon 242. I kommuner der det ikke er særskilt organisering, må man finne fram til de enslige mindreåriges andel av tjenestekapasiteten i de forskjellige områdene.

Bolig og boligadministrasjonstjenester

Totale utgifter til bolig kartlegges ved telling av antall boliger til de enslige mindreårige og et anslag av markedsverdier. I tillegg kommer boligadministrative oppgaver (de enslige mindreåriges andel av disse). Identifisering av boliger som reelt er disponert til de enslige mindreårige kan i noen tilfeller være vanskelig.

Disse boligutgiftene er utgifter som ikke blir refundert av Bufetat, jamfør rundskriv Q-05/2016. For å få refundert boligutgifter fra Bufetat må barnevernsutgiftene være høyere enn den kommunale egenandelen. I tillegg er det slik at kommuner som får refundert

boligutgifter ikke får refundert alle utgiftene. Boligutgiftene som blir oppgitt i boligdelen av skjemaet, er ikke ført andre steder.

Ekstratiltak i grunnskolen

Utgifter til ekstratiltak i grunnskolen, som norsk og morsmål, ble tidligere dekket av et særskilt tilskudd som nå inngår i rammetilskuddet⁸. Kommunene rapporterer de enslige mindreåriges andel av kostnaden til tiltak som ble dekket av det tidligere særtilskuddet.

Grunnskoleopplæring for voksne

Mange flyktninger mangler grunnskoleopplæring eller har for svake grunnleggende ferdigheter til å kunne klare seg i utdanningssystemet eller arbeidslivet. Dette er i svært liten grad en særskilt tjeneste for de enslige mindreårige. Derfor må kommunene finne ut i hvor stor grad de enslige mindreårige bruker tjenesten.

Introduksjonsprogram

I spørreskjemaet blir det kun spurt om hvor mange enslige mindreårige i kommunen som deltok i introduksjonsprogrammet. I hovedundersøkelsen finner Beregningsutvalget hvor mye administrasjonsutgifter det var per deltaker i introduksjonsprogrammet per kommune. Dette blir da brukt som beregning.

Sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening

I tilfeller med særtiltak for de enslige mindreårige er det enkelt å identifisere utgiftene, men der det er generelle tiltak, er det vanskeligere å beregne de enslige mindreåriges andel av utgiftene. På dette området føres det lite fordi kommunenes utgifter til aktivisering i hovedsak blir rapportert gjennom introduksjonsordningen og eksamensrettet grunnskoleopplæring.

⁸ Staten overfører penger til kommunene, og når det ikke blir bestemt i detalj hva disse skal brukes til, slik at kommunene står friere i bruken av dem, kalles det rammetilskudd, mens øremerkede midler er det motsatte.

Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

Dette er individbaserte tiltak til de enslige mindreårige minus andel av tilskudd til ressurskrevende brukere. Helseutgifter holdes utenfor.

Kultur- og ungdomstiltak

Det blir ikke spurt om utgifter til kultur- og ungdomstiltak kun for enslige mindreårige, men det brukes utgifter per person fra hovedundersøkelsen.

Felleskostnader

Det blir ikke spurt om utgifter til felleskostnader, men det brukes utgifter per person i de enkelte kommunene fra hovedundersøkelsen.

Tilskuddsordning for enslige mindreårige

Beregningsutvalget kartlegger hvor mye utvalgskommunene har mottatt i særskilt tilskudd til enslige mindreårige, for de enslige mindreårige som også utløser integreringstilskudd. Det beregnes en dekningsgrad for summen av dette tilskuddet og integreringstilskuddet.

5.3.4 Beregning av gjennomsnittsutgift per person i målgruppen

For å beregne gjennomsnittsutgift per enslige mindreårig summeres utgiftene for alle utvalgskommunene. Summen divideres på totalt antall enslige mindreårig som er bosatt i de samme kommunene (beløpene er avrundet til nærmeste hundre kroner). Dette innebærer at kommuner med mange enslige mindreårige har større betydning for resultatet enn kommuner med færre.

Beregningsutvalget kartlegger netto driftsutgifter. Det betyr at statstilskudd, bortsett fra integreringstilskuddet, refusjoner, salgs- og leieinntekter og andre inntekter blir trukket fra brutto driftsutgifter på de områdene som inngår i undersøkelsen. Innenfor kartleggingen korrigeres det blant annet for de øremerkede/personrettede tilskuddene. Eksempler på dette er tilskudd til enslige mindreårige, tilskudd for funksjonshemmede osv.

5.3.5 Vurdering av datakvalitet

Denne undersøkelsen har noen av de samme utfordringene som er beskrevet i hovedundersøkelsens rapport⁹ kapittel 8.

Beregningsutvalget mener datakvaliteten på denne undersøkelsen er god, fordi dette er en avgrenset målgruppe som ofte trenger særskilt organisering fordi de er mindreårige uten foresatte i landet. Dette forsterkes av at målgruppen får tjenester fra i hovedsak barnevernet og grunnskoleopplæring for voksne. Dette er tjenester hvor brukere og utgifter er lett å identifisere.

Utvalget sikrer kvaliteten på de innrapporterte tallene gjennom en rekke tiltak. Kartleggingen startet med å ha en gjennomgang av skjemaet og problemstillinger ved kommunebesøket i februar og mars. Kvaliteten sikres ytterligere ved en grundig gjennomgang av skjemaet fra hver kommune i Beregningsutvalget og oppfølgingsspørsmål til kommunene i etterkant av kommunemøtene.

For nærmere drøfting av datakvaliteten, se avsnitt 5.5.

5.4 Utgifter til kommunale helsetjenester

Av metodiske årsaker omfatter undersøkelsen ikke utgifter til kommunale helsetjenester og administrasjon av disse. I forbindelse med hovedundersøkelsen i 1996 ble det utarbeidet tre rapporter fra ulike forskningsinstitusjoner hvor man så nærmere på utgifter i helsesektoren til målgruppen for integreringstilskuddet. Resultatene fra disse undersøkelsene er noe forskjellige¹⁰. Helseutgiftene ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner per flyktning over femårsperioden og er siden blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator.

Beregningsutvalget satte i 2006 ned et underutvalg, helseutvalget, som gjennomførte en begrenset spørreskjemaundersøkelse om kommunenes helseutgifter til målgruppen. Følgende fire kommuner deltok i denne undersøkelsen: Bamble, Stavanger, Trondheim og Rana. Hensikten var å prøve ut om det lot seg gjøre å finne rimelig gode anslag for kommunenes kostnader til helsetjenester for personer i målgruppen, ut fra kartlegging av utgifter til målgruppen på de aktuelle KOSTRA-funksjoner. Det ble samtidig gjort en vurdering av hvor mye tid og arbeid det gikk med fra kommunenes side for å gjennomføre en slik kartlegging av helseutgiftene. Helsekartleggingen viste at de fire deltakende

⁹ 2020-kartleggingen av kommunenes utgifter til integrering og bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, eller *hovedundersøkelsen*, finnes på www.imdi.no

¹⁰ For utdypning av funn se Beregningsutvalgets rapport fra 1996.

kommunenes helseutgifter lå langt over de stipulerte helseutgiftene. For mer om helsekartleggingen, se Beregningsutvalgets rapport om denne undersøkelsen fra høsten 2006 (Beregningsutvalget 2006).

5.5 Drøfting av styrker og svakheter ved kartleggingen

5.5.1 Styrker

En styrke ved denne kartleggingen er at flere kommuner har ført barnevernsutgiftene til enslige mindreårige som egne prosjektkoder i regnskapet. Dette øker treffsikkerheten i tallene.

Beregningsutvalget mener datakvaliteten på denne undersøkelsen er god, fordi dette er en avgrenset målgruppe som ofte trenger særskilt organisering fordi de er mindreårige uten foresatte i landet. Dette forsterkes av at målgruppen får tjenester fra i hovedsak barnevernet og eksamensrettet grunnskoleopplæring. Dette er tjenester hvor brukere og utgifter er lett å identifisere i regnskapet.

Dataene angående utbetalt introduksjonsstønad og sosialhjelpsstønad er basert på individopplysninger som rapporteres til SSB fra kommunene hvert år.

En annen styrke er kvalitetssikringen Beregningsutvalget gjør, gjennom kommunebesøk og løpende veiledning, gjennomgang av alle skjemaene og oppfølgingsspørsmålene som blir sendt til kommunene.

Dekningsgraden av utvalget er på 26,8 prosent og vurderes som god av Beregningsutvalget. Dekningsgraden er andelen som er med i årets kartlegging av det totale antallet enslige mindreårige med opphold i Norge som mottar integreringstilskudd.

5.5.2 Svakheter

På de fleste områdene, utenom barnevernet, er det de samme svakhetene som er beskrevet i hovedundersøkelsens rapport kapittel 8.