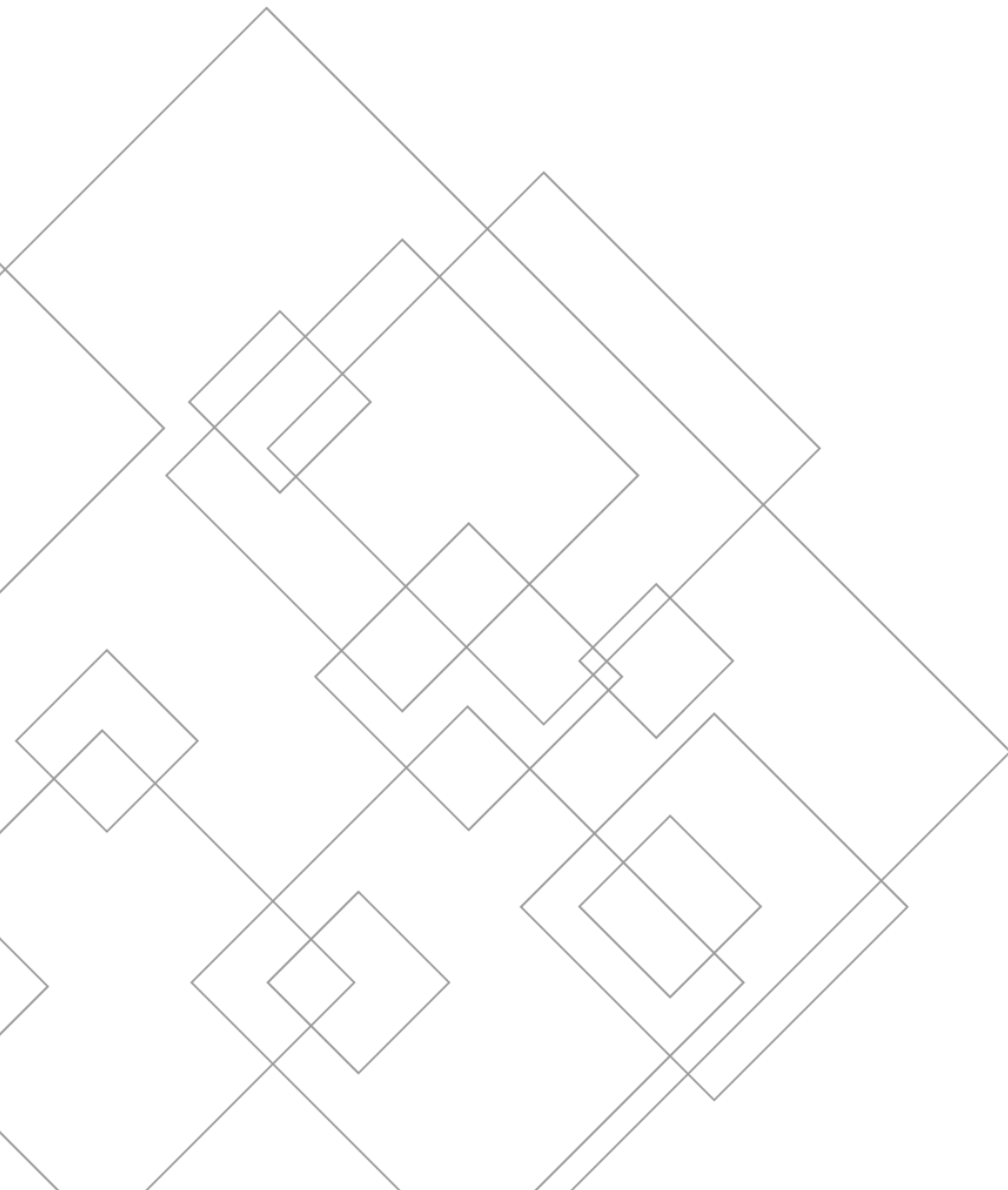


Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2020

Endelig rapport fra Beregningsutvalget august 2021



IMDi
Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Innhold

1	Innledning og mandat	3
	Mandatet.....	4
	Sammensetning av Beregningsutvalget	6
2	Sammendrag	7
3	Nåværende tilskuddsordninger	11
	3.1 Integreringstilskuddet	11
	3.2 Norsktilskuddet.....	13
4	Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	14
	4.1 Kort om metode, representativitet og sammensetning av målgruppen	15
	4.2 Oppsummering av hovedundersøkelsen	19
	4.3 Resultater per utgiftsområde	20
5	Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad.....	27
	5.1 Utgifter til utbetalt sosialhjelp	28
	5.2 Utgifter til utbetalt introduksjonsstønad	30
	5.3 Utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad sett i sammenheng	32
6	Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.....	33
	6.1 Målgruppe og utvalg av kommuner	33
	6.2 Utgiftsnivået i utvalgskommunene.....	34
	6.3 Fordelingen av utgifter på ulike områder.....	35
	6.4 Deltakere og undervisningstimer	37
7	Tilskuddenes dekningsgrad og endring over tid	39
	7.1 Forholdet mellom beregnet utgifter og integreringstilskuddet i 2020	39
	7.2 Variasjon mellom utvalgskommunene.....	45
	7.3 Utgifter som dekkes av integreringstilskudd - endringer over tid.	47
	7.4 Forholdet mellom beregnede utgifter og norsktilskuddet i 2020	49
	7.5 Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap – endring over tid.	51
8	Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder.....	53
	8.1 Målgruppen.....	53
	8.1.1 Personer som utløser integreringstilskudd	54
	8.1.2 Personer som utløser tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap	54
	8.2 Sosialhjelp	55

8.2.1	Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data	55
8.2.2	Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt sosialhjelp ...	56
8.2.3	Vurdering av datakvalitet.....	57
8.3	Introduksjonsstønad	57
8.3.1	Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data	58
8.3.2	Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt introduksjonsstønad	58
8.3.3	Vurdering av datakvalitet.....	58
8.4	Integreringstiltak og administrasjon av disse.....	59
8.4.1	Valg av kommuner	59
8.4.2	Gjennomføring av undersøkelsen.....	59
8.4.3	Kartlagte utgiftsområder	60
8.4.4	Beregning av gjennomsnittsutgift per person per år	64
8.4.5	Vurdering av datakvaliteten	65
8.4.6	Kvalitetssikring.....	67
8.5	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap.....	67
8.5.1	Kartlagte utgiftsområder	67
8.5.2	Beregning av utgifter per time.....	68
8.5.3	Vurdering av datakvaliteten	69
8.6	Kommunale helsetjenester	70
9	Vedlegg.....	71

1 Innledning og mandat

Beregningsutvalget ble oppnevnt av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1990 som en praktisk oppfølging av St.meld. nr. 61 (1989–90). Utvalget har hvert år siden 1991 kartlagt de kommunale utgiftene til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Utvalget er satt sammen av fire representanter fra staten og fire representanter fra kommunesektoren. Beregningsutvalget legger med dette fram sin 31. rapport¹.

Utgiftene sees opp imot integreringstilskuddet, særskilt tilskudd og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (norsktilskuddet). Målet er å gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes utgifter til målgruppen som utløser disse to tilskuddene.

Beregningsutvalgets oppdrag er å vise kommunenes samlede utgifter. Derfor er metodene for innsamling og kvalitetssikring av tall og beregninger utformet med dette for øye. Beregningene er ikke ment for å gi sammenliknbare fordelinger etter tjenesteområde.

Resultatet av kartleggingen inngår i regjeringens beslutningsgrunnlag for tilskuddsordningenes satser. I kapittel 3 blir de nåværende tilskuddsordningene grundig beskrevet.

Det året flyktningene bosettes i kommunene og i de fire neste årene, skal integreringstilskuddet dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering. Dette inkluderer utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, samt sosialhjelp og introduksjonsstønad til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag.

Ved hjelp av spørreskjemaer til om lag 20 utvalgskommuner samles det inn opplysninger om utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Denne spørreskjemaundersøkelsen blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene fra eksisterende kommunerapportering. I rapporten omtales denne undersøkelsen som *hovedundersøkelsen*, og resultatene utdypes i kapittel 4.

Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad innhentes ved hjelp av KOSTRA²-tall som Statistisk sentralbyrå (SSB) bearbeider for Beregningsutvalget. I kapittel 5 presenteres resultater for utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad i 2019.

¹ Tidligere rapporter fra 1990-2019 er tilgjengelige på imdi.no

² KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. KOSTRA innhentes og bearbeides av SSB.

Tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap tildeles kommuner som gir voksne innvandrere denne opplæringen. Utvalgskommunenes utgifter i forbindelse med dette beskrives i kapittel 6.

Kapittel 7 utdyper i hvilken grad integreringstilskuddet og norsktilskuddet dekker de kartlagte utgiftene samt utviklingen over tid.

Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger tildeles et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Utgifter til enslige mindreårige som gjelder integreringstiltak og administrasjon av disse, samt særskilt tilskudd til denne gruppen, rapporteres i det samme spørreskjemaet til utvalgskommunene. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønning innhentes ved hjelp av KOSTRA-tall bearbeidet av SSB. Kommunenes utgifter til enslige mindreårige er beskrevet i en egen rapport³ der Beregningsutvalget legger fram en egen sammenstilling og analyse av disse resultatene.

Metodikken som er brukt i kartleggingen er den samme som tidligere år. Beregningsutvalget trekker fra statstilskudd⁴, refusjoner, salgs- og leieinntekter og andre inntekter på områder som inngår i undersøkelsen. Korrigeringer for eller analyser av de utslagene målgruppen gjør på kommunenes rammetilskudd eller skatteinntekter er utenfor utvalgets mandat. Av historiske årsaker korrigeres det likevel for rammeoverføringer til i) kvalifiseringsprogrammet, ii) ekstratiltak i grunnskolen og iii) barnehage.

Mandatet

Mandatet for 2020-kartleggingen lyder:

Beregningsutvalget skal hvert år kartlegge kommunenes utgifter til bosetting og integrering. Kartleggingen må tilpasses det til enhver tid gjeldende regelverk.

³ Beregningsutvalget (2021): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2020.*

⁴ inkludert barnehagetilskudd og særskilt tilskudd fra IMDi, men ordinært integreringstilskudd trekkes ikke ifra.

Integreringstilskuddet

Beregningsutvalget skal hvert år innhente, gjennomgå og presentere kommunenes utgifter når det gjelder bosetting og integrering av flyktninger som omfattes av integreringstilskuddsordningen.

Beregningene skal gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes utgifter til personer som utløser integreringstilskudd. Kommunenes utgifter knyttet til de årskullene og gruppene som til enhver tid er omfattet av integreringstilskuddsordningen skal fremgå i rapporten.

Beregningsutvalget skal drøfte og analysere resultatene fra kartleggingen, herunder gi en forklaring på årsakene til eventuelle endringer i kommunenes utgifter. Beregningsutvalget skal også foreta en analyse av utgiftene i kommunene over tid.

I tillegg skal Beregningsutvalget se spesielt på kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger. Med enslige mindreårige menes i denne sammenheng personer som omfattes av særskilt kommunalt tilskudd for enslige mindreårige ved bosetting av flyktninger og som er i målgruppen for integreringstilskuddsordningen. Dette innebærer at antall enslige mindreårige flyktninger og utgifter for denne gruppen skal fremkomme i alle relevante deler av kartleggingen. Beregningsutvalget skal foreta en særskilt sammenstilling og analyse av resultatene i kartleggingen for denne gruppen. Enslige mindreårige flyktninger skal fortsatt inngå i den ordinære kartleggingen på vanlig måte.

Beregningsutvalget skal, så langt det lar seg gjøre, kartlegge kommunenes netto driftsutgifter. Det betyr at statstilskudd (bortsett fra integreringstilskuddet), refusjoner, salgs- og leieinntekter og andre inntekter skal trekkes fra brutto driftsutgifter.

I delundersøkelsen om enslige mindreårige skal utvalget beregne dekningsgraden av både integreringstilskudd og særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, sett i forhold til kommunenes utgifter

Utvalget står for øvrig fritt til å vurdere alternative og beste beregningsmåter for dekningsgrad av tilskudd både i hovedundersøkelsen og i delundersøkelsen om enslige mindreårige.

Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Beregningsutvalget skal hvert år innhente, gjennomgå og presentere kommunenes utgifter når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Beregningene skal gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes utgifter til opplæring for personer som har rett og plikt eller rett til norskopplæring.

Beregningsutvalget skal drøfte og analysere resultatene fra kartleggingen, herunder gi en forklaring på årsakene til eventuelle endringer i kommunenes utgifter. Beregningsutvalget skal også foreta en analyse av utgiftene i kommunene over tid.

Sammensetning av Beregningsutvalget

Utvalget består av fire representanter for kommunesektoren og fire representanter for staten. Beregningsutvalget har i perioden juli 2020 til juni 2021 hatt følgende sammensetning:

Fra staten

Bjørn Holden, leder av utvalget, fagdirektør, IMDi

Karsten Schroeder, seniorrådgiver, statsforvalteren i Trøndelag

Tor Håkon Skomsvold, direktør, statsforvalteren i Oslo og Viken.

Sølvi Mogseth, rådgiver, statsforvalteren i Agder (fra desember 2020)

Mats Øivind Willumsen, seniorrådgiver, statsforvalteren i Vestfold og Telemark (til oktober 2020)

Fra kommunesektoren

Nina Gran, fagleder, Kommunesektorens organisasjon (KS)

Rune Bye, avdelingsdirektør, Kommunesektorens organisasjon (KS)

Rebecka Båld, virksomhetsleder, Kompetanse og integrering, Kragerø

Øystein Daviknes Hagerup, budsjettetsjef, Karmøy kommune (til april 2021)

Kommunesektoren manglet en representant fra april 2021.

Rådgiver Karoline Marøy fra IMDi er utvalgets sekretær.

Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad til målgruppen for Beregningsutvalgets undersøkelse er beregnet for utvalget av Kari Kraakenes, rådgiver i SSB.

2 Sammendrag

Beregningsutvalget kartlegger årlig kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Disse utgiftene sees opp imot integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (norsktilskuddet).

Utvalgets metode er innhenting av opplysninger gjennom spørreskjema og systematisk veiledning i utvalgskommunene. I 2020-kartleggingen er det 17 kommuner som deltar i undersøkelsen. Flyktninger i utvalgskommunene utgjør 27,9 prosent av alle flyktninger som utløser integreringstilskudd. Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad innhentes ved hjelp av KOSTRA-tall som Statistisk sentralbyrå (SSB) bearbeider for Beregningsutvalget.

Beregningsutvalgets kartlegging av 2020 viser at kommunene i stor grad får dekket utgifter til bosetting og integrering av flyktninger i den perioden de mottar integreringstilskudd, mens kommunene i mindre grad får dekket utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Utgifter som dekkes av integreringstilskudd

Integreringstilskuddet dekket 105,9 prosent av kommunenes utgifter i 2020, mot 101,7 prosent i 2019. Sammenlignet med 2019 er det en nedgang i beregnede samlede utgifter per person samtidig som beregnet utbetalt tilskudd per person i målgruppen har økt.

Den største andelen av de samlede utgiftene gjelder kommunenes integreringstiltak og administrasjon av disse. I 2020 var disse utgiftene 393 900 kroner per person. Dette er en nedgang 6 prosent fra året før. Kommunenes største utgiftsområder er barnevern, sosiale tjenester, introduksjonsprogrammet, grunnskoleopplæring for voksne og bolig.

Utgifter til sosialhjelp i 2020 er i gjennomsnitt 86 400 kroner per flyktning i femårsperioden etter bosetting. Dette er en nedgang på 2,9 prosent fra 2019. Utgifter til introduksjonsstønad er 218 500 kroner som er en økning på 2,9 prosent fra 2019. Nedgangen i samlede utgifter per person er 2,7 prosent.

Tabell 2.1 Resultat for kartleggingen av 2020 og 2019. Gjennomsnittsutgift per person i målgruppen for femårsperioden for integreringstilskuddet. Kroner.

	2020	2019	Endring	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	393 900	418 900	-25 000	-6%
Utbetalt sosialhjelp	86 400	88 900	2 500	-2,9%
Utbetalt introduksjonsstønad	218 500	212 400	6 100	2,9%
Utgifter til helsetjenester	35 600	34 700	937	2,7%
Samlede utgifter per person	734 400	754 900	-18 500	-2,7%

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Tabell 2.1 viser samlede utgifter per person over femårsperioden for integreringstilskuddet på 734 400 kroner. Undersøkelsen om utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse omfatter ikke kommunale nettoutgifter til helsetjenester. Det legges derfor til en prisjustert sats for helseutgifter til de samlede utgiftene. Denne satsen er på 35 600 kroner per person.⁵

Tabell 2.2 viser forholdet mellom integreringstilskuddets satser og beregnet gjennomsnittlig utgift per person i målgruppen i 2020 og 2019. Resultatet for årets kartlegging viser en bedre dekningsgrad sammenliknet med året før.

Tabell 2.2 Forholdet mellom beregnet utgift per person i målgruppen og integreringstilskuddets satser i 2020 og 2019. Kroner.

	2020	2019	Endring	Prosentvis endring
Integreringstilskudd, enslige voksne	819 000	808 100	10 900	1,3%
Integreringstilskudd, andre	772 300	761 600	10 700	1,4%
Samlede utgifter i femårsperioden	734 400	754 900	-18 500	-2,7%
Beregnet utbetalt tilskudd per person i målgruppen i femårsperioden	777 700	767 500	10 100	1,3%
Dekningsgrad	105,9%	101,7%		4,2%

Kilde: Beregningsutvalget SSB og IMDi.

⁵ Se avsnitt 8.6 for nærmere beskrivelse av hvordan helseutgiftene er beregnet.

Kommuner som bosetter enslige mindreårige flytninger, får i tillegg til integreringstilskuddet tildelt et ekstra særskilt tilskudd for denne gruppen. Alle utvalgskommunene har bosatt enslige mindreårige i femårsperioden som kartlegges, noe som kan ha påvirket sluttresultatet. 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.

Tabell 2.3. Utgift per person som utløser integreringstilskudd i en femårsperiode. Resultat av kartleggingen av 2020 uten og med enslige mindreårige. Kroner.

	Med enslige mindreårige	Uten enslige mindreårige	Differanse	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	393 883	389 811	4 072	1,0%
Utbetalt sosialhjelp	86 383	87 856	1 473	-1,7%
Utbetalt introduksjonsstønad	218 528	221 099	- 2571	-1,2%
Utgifter til helsetjenester	35 637	35 637		
Samlede utgifter per person	734 431	734 403		
Dekningsgrad	105,9%	106,0%		

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Som kjent er det stor variasjon blant kommuner. Beregningsutvalget understreker at det ikke finnes grunnlag for å hevde at dette resultatet ville vært det samme med en annen kombinasjon av utvalgskommuner. Alle utvalgskommunene har bosatt enslige mindreårige de siste fem årene, mens ca. halvparten av landets kommuner ikke gjør det.

I 2020 ble det i tillegg utbetalt ekstratilskudd til forlenget introduksjonsprogram. Totalt ble det utbetalt 59 607 800 kroner til forlenget introduksjonsprogram til utvalgskommunene. Utbetalingen til utvalgskommunene tilsvarer 4 400 kroner per person i målgruppen. Kommunene har regnskapsført ekstra koronautgifter og ekstra tilskudd til introduksjonsprogrammet på forskjellige måter. Hovedfunnet er at det ekstra tilskuddet har gitt en god dekning av ekstra utgifter til introduksjonsprogram i 2020, men at kommunene også vil få kostnader i 2021 som skal være dekket av inntektene som er inntektsført i 2020. Derfor må 2020 og 2021 sees i sammenheng. Ekstratilskuddet påvirker dekningsgraden i liten grad.

Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Kommunene blir tildelt et persontilskudd fordelt over tre år for å dekke utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Beregningsutvalget kartlegger utgiftene til alle personer som mottar opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 16 utvalgskommuner.

De 16 utvalgskommunene rapporterer en samlet utgift på 512 163 460 kroner og samlede inntekter på 351 949 398 kroner uten ekstratilskudd til forlenget norskopplæring. Inntektene dekker ca. 68,7 prosent av utgiftene i 2020. Utvalgskommunene mottok 46 584 710 kroner i ekstratilskudd til forlenget norskopplæring. Inkludert ekstratilskuddet til forlenget norskopplæring var de samlede inntektene på 398 534 108, og dekker ca. 77,8 prosent av utgiftene.

Gjennomsnittlig utgift per undervisningstime i 2020 var på 1 980 kroner. Det er en økning på 5,3 prosent fra året før. Årsaken til dette er lavere aktivitet i norskopplæringen som følge av færre deltakere og undervisningstimer, samtidig som kommunenes faste utgifter, hvorav lokalutgifter utgjør en stor andel, ikke er redusert like mye.

Tilskudd per deltaker med høy sats var til sammen 146 600 kroner fordelt over tre år. Om hver deltaker i snitt får 1 100 opplæringstimer og prisen per undervisningstime er 1 980 kroner, vil det være nødvendig med en gruppestørrelse på 15 personer for at norsktilskuddet skulle dekket gjennomsnittsutgiftene.

Beregningsutvalget har hentet data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) på gjennomsnittlig antall opplæringstimer per deltaker som avsluttet programmet i 2020. I gjennomsnitt mottok deltakerne i utvalgskommunene 1298 undervisningstimer. Med en timepris på 1 980 ville den nødvendige gruppestørrelsen vært 18 personer for at norsktilskuddet skulle dekket gjennomsnittsutgiftene.

Denne måten å beregne dekningsgrad for norsktilskuddet viser at tilskuddet dekker kommunenes utgifter gitt visse gjennomsnittsvilkår. Realiteten i de fleste kommuner vil stort sett være annerledes, særlig i en tid med stadig færre deltakere vil det være utfordrende for mindre voksenopplæringscentre å ha store nok gruppestørrelser gjennom hele året.

3 Nåværende tilskuddsordninger

3.1 Integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til introduksjonsstønning, sosialhjelp, samt 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.

Som integreringstiltak regner vi tjenester som råd, veiledning og sosialt forebyggende tiltak, introduksjonsprogram, barne- og ungdomsvern, innvandrers/flyktningkontor, tolk, støttekontakt, bolig/boligadministrasjon, grunnskoleopplæring for voksne, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, ekstratiltak i grunnskolen, kultur- og ungdomstiltak, barnehage og utgifter i den kommunale helsetjenesten, samt felleskostnader knyttet til disse områdene. Integreringstilskuddets satser vises i tabell 3.1.

Tabell 3.1. Integreringstilskuddets satser fra 2016 til 2020. Etter antall år bosatt i Norge. Kroner.

	Totalt	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
2016	767 400 (enslig voksne) 717 400 (andre)	234 000 (enslig voksne) 184 000 (andre)	220 000	160 000	83 400	70 000
2017	786 500 (enslig voksne) 736 500 (andre)	235 000 (enslige voksne) 185 000 (andre)	230 000	167 000	84 000	70 500
2018	804 100 (enslige voksne) 754 100 (andre)	237 000 (enslige voksne) 187 000 (andre)	239 000	171 000	85 500	71 600
2019	808 100 (enslige voksne) 758 100 (EM) 761 100 (andre)	237 000 (enslige voksne) 187 000 (EM) 190 500 (andre)	242 000	172 000	85 500	71 600
2020	819 000 (enslige voksne) 765 000 (EM) 772 300 (andre)	241 000 (enslige voksne) 187 000 (EM) 194 300 (andre)	246 000	174 000	86 000	72 000

Kilde: IMDi

For personer som kommer på familiegjenforening til personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, får kommunen kun tre års integreringstilskudd. Barn som blir født inntil 6 måneder etter at mor er bosatt i en kommune, utløser integreringstilskudd til kommunen og faller inn under målgruppen.

I tillegg til integreringstilskuddet utbetales det flere ekstratilskudd. Tilskudd 1 er et engangstilskudd og kan tildeles i enten første eller andre bosettingsår for kostnader over 100 000 kroner. Satsen for 2020 var 190 500 kroner. For personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker kan det søkes om et ekstra årlig tilskudd på inntil 1 361 000 kroner per år i maksimalt fem år. Unntaket er enslige mindreårige som kan utløse tilskudd 2 til og med det året de fyller 20 år selv om integreringstilskuddsperioden har utløpt. Denne satsen samsvarer med innslagspunktet til Helsedirektoratets tilskuddsordning for brukere i kommunene med særlig ressurskrevende helse- og sosialtjenester. Dette tilskuddet har dekket store deler av kommunenes utgifter i forbindelse med tilrettelegging og pedagogiske tiltak, som gjør at totale nettoutgifter Beregningsutvalgets undersøkelser reduseres.

Det utbetales også engangstilskudd for personer over 60 år (eldretilskudd) og til barnehagebarn i bosettingsåret. I 2020 var satsen på 173 800 kroner per person over 60 år. Satsen for barnehagetilskuddet var på 26 600 kroner i 2020.

I tillegg kommer et særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Tilskuddet har to satser; til og med det året enslige mindreårige fyller 16 år, tildeles kommunene en høy sats på 1 196 000 kroner per person. Ved fylte 17 år tildeles kommunene en lavere sats på 750 950 kroner per person. Se oversikt over ekstratilskuddene i tabell 3.2.

Tabell 3.2. Oversikt over ekstratilskudd ved bosetting. Satser i 2020. Kroner.

	Utbetalinger	Sats 2020
Tilskudd 1 for personer med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker	Engangstilskudd	190 500
Tilskudd 2 for personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker	Årlig maksbeløp, maksimalt 5 år	1 361 000
Eldretilskudd per person over 60 år	Engangstilskudd	173 800
Barnehagetilskudd per barn	Engangstilskudd	26 600
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, 0-16 år	Årlig	1 196 000
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, 17-20 år	Årlig	750 950

Kilde: IMDi

På grunn av koronapandemien mottok kommunene i 2020 tilskudd til forlenget introduksjonsprogram og forlenget norskprogram. Størrelsen på tilskuddet varierer fra kommune til kommune.

3.2 Norsktilskuddet

Det utbetales et persontilskudd fordelt over tre år for å dekke utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Årsaken til at tilskuddet utbetales over tre år er at utgiftene er størst for kommunene de første tre årene, og det er også i denne perioden de fleste gjennomfører opplæringen. Tilskuddssatsene for 2020 er listet i tabell 3.3.

Lav sats gjelder personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Personer fra nordiske land utløser ikke tilskudd. Personer som kommer fra Afrika, Asia, Oseania (unntatt Australia og New Zealand), Øst-Europa, Sør-Amerika og Mellom-Amerika, utløser høy sats.

I 2020 ble tilskuddet gitt som et innbyggertilskudd per person som kom inn i målgruppen for norsktilskuddet før 2018. For personer som kom inn i målgruppen fra 2018, må kommunen registrere vedtak om opplæring eller fremsette krav/søknad om deltakelse i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), for at tilskuddet skal utbetales.

I tillegg ble det utbetalt et grunntilskudd til kommuner som per 15. januar 2020 hadde mellom 1 og 150 innbyggere i personkretsen for rett og plikt, eller kun rett, til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Formålet med tilskuddet er å bedre økonomiske rammevilkår for små og mellomstore kommuner når det gjelder norskopplæring. Tilskuddet betales ut i to satser. Lav sats på 194 300 kroner tildeles kommuner med 1–3 personer i nevnte målgruppe. Høy sats på 589 000 kroner utbetales til kommuner med 4–150 personer i målgruppen.

Tabell 3.3. Satser for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i 2020 og 2019. Kroner.

Tilskuddsår	Satser fra og med 2020		Satser fra og med 2019	
	Lav sats	Høy sats	Lav sats	Høy sats
År 1	14 300	33 500	13 900	32 300
År 2	25 800	66 600	25 000	64 500
År 3	16 100	46 500	15 600	45 000
Sum	56 200	146 600	54 500	141 800

Kilde: IMDi

4 Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til introduksjonsstønning, sosialhjelp, integreringstiltak og administrasjon av disse for flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, i året de blir førstegangs bosatt i en kommune og de fire påfølgende år. Beregningsutvalget kartlegger utgiftene gjennom tre delundersøkelser:

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

Beregningsutvalget gjennomfører en egen undersøkelse for å kartlegge utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse (heretter kalt *hovedundersøkelsen*). Dette blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut opplysningene direkte fra eksisterende kommunerapportering. Omtrent 20 kommuner deltar i kartleggingen hvert år, og i årets undersøkelse deltok 17 kommuner. Kommunene er valgt ut etter deres representativitet med hensyn til størrelse, geografisk spredning og at de samlet har bosatt en stor andel av målgruppen. Resultatene for utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønning presenteres i kapittel 5.

I dette kapitlet presenteres først årets 17 utvalgskommuner, samt deres representativitet og målgruppens sammensetning. Deretter blir hovedfunnene for 2020 oppsummert. Til slutt blir resultater for de tolv utgiftsområdene som inngår i hovedundersøkelsen gjennomgått.

4.1 Kort om metode, representativitet og sammensetning av målgruppen

Hovedundersøkelsen er en rullerende panelundersøkelse. For å gi kontinuitet og dermed bedre datakvalitet, deltar hver kommune i cirka fem år i kartleggingen. Dette betyr at det hvert år er noen kommuner som går ut av undersøkelsen og blir erstattet med nye.

Følgende 17 kommuner deltok i kartleggingen av 2020 (nye kommuner er uthevet): Bærum, Lillestrøm, Oslo, Ringsaker, Lillehammer, Sandefjord, Larvik, Bergen, Kinn, Gloppen, Kristiansund, Bodø, Trondheim, Orkland, Stjørdal, **Moss** og **Ålesund**.

Det har vært ekstra krevende å finne kommuner som ønsket å være med i årets kartlegging. Flere av de spurte kommunene har ikke hatt mulighet til å delta på grunn av ekstraarbeid med koronapandemien og kommunesammenslåinger. Seks av utvalgskommunene er sammenslåtte kommuner.

Undersøkelsen omfatter 12 tjenesteområder, og følger stort sett funksjonsinndelingen i KOSTRA:

- råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
- introduksjonsordningen
- grunnskoleopplæring for voksne
- administrasjon av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
- øvrige sysselsettingstiltak
- boliger og boligadministrasjon
- støttekontakt, aktivisering, pleie og omsorg i hjemmet,
- barne- og ungdomsvern
- ekstratiltak i grunnskolen
- kultur- og ungdomstiltak
- barnehager og ekstratiltak i barnehager
- felleskostnader/-inntekter.

Beregningsutvalget trekker fra statstilskudd⁶, refusjoner, salgs- og leieinntekter samt andre inntekter på områdene som inngår i undersøkelsen. Korrigeringer for eller analyser av de utslagene målgruppen gjør på kommunenes rammetilskudd eller skatteinntekter er utenfor utvalgets mandat. Av historiske årsaker korrigeres det likevel for rammeoverføringer til i) kvalifiseringsprogrammet, ii) ekstratiltak i grunnskolen og iii) barnehage.

For å beregne gjennomsnittlig nettoutgift per flyktning er utgiftene summert for utvalgskommunene, og dividert på totalt antall personer i målgruppen i utvalgskommunene per 31.12.2020. Det vil si at alle personer (inkl. barn) som utløser

⁶ Inkludert barnehagetilskudd og særskilt tilskudd fra IMDi, men ordinært integreringstilskudd trekkes ikke ifra.

integreringstilskudd er med i beregningene, men de omfattes ikke nødvendigvis av alle tjenestene.

Det er korrigert for nettoflyttinger til og fra kommunene i løpet av 2020. Flyktninger i kartleggingskommunene utgjør 27,9 prosent av alle flyktninger som utløser integreringstilskudd. Andelen i 2019 var 29,7 prosent.

Antall personer som utløste integreringstilskudd i 2020 var 48 723 på landsbasis. Dette er en nedgang på 18 prosent fra året før, og skyldes at antall førstegangsbosatte er mye lavere enn antall personer som gikk ut av målgruppen (2015-kullet). Det er i tillegg en nedgang på 40 prosent i antall førstegangsbosatte i 2020 sammenliknet med 2019, jf. tabell 4.1.

Tabell 4.1. Endringer i størrelse og sammensetning av målgruppen fra 2019 til 2020.

	2020	2019	Endring	Prosentvis endring
Antall personer i målgruppen, hele landet	48 723	59 411	-10 688	-18%
Antall personer i målgruppen, utvalgskommunene	13 574	17 658	-4 069	-23%
Antall førstegangsbosatte, hele landet ⁷	2 916	4 822	-1 906	-40 %
-herav antall personer i familier	2 474	4060	-1 586	-39 %
-herav antall enslige voksne	363	616	-253	-41 %
-herav antall enslige mindreårige	80	137	-57	-42 %
Antall førstegangsbosatte, utvalgskommunene	989	1 565	-576	-36,8 %
Antall EM hele landet	1 823	2 927	-1 104	-38 %
Antall EM, utvalgskommunene	571	884	-313	-35,4 %

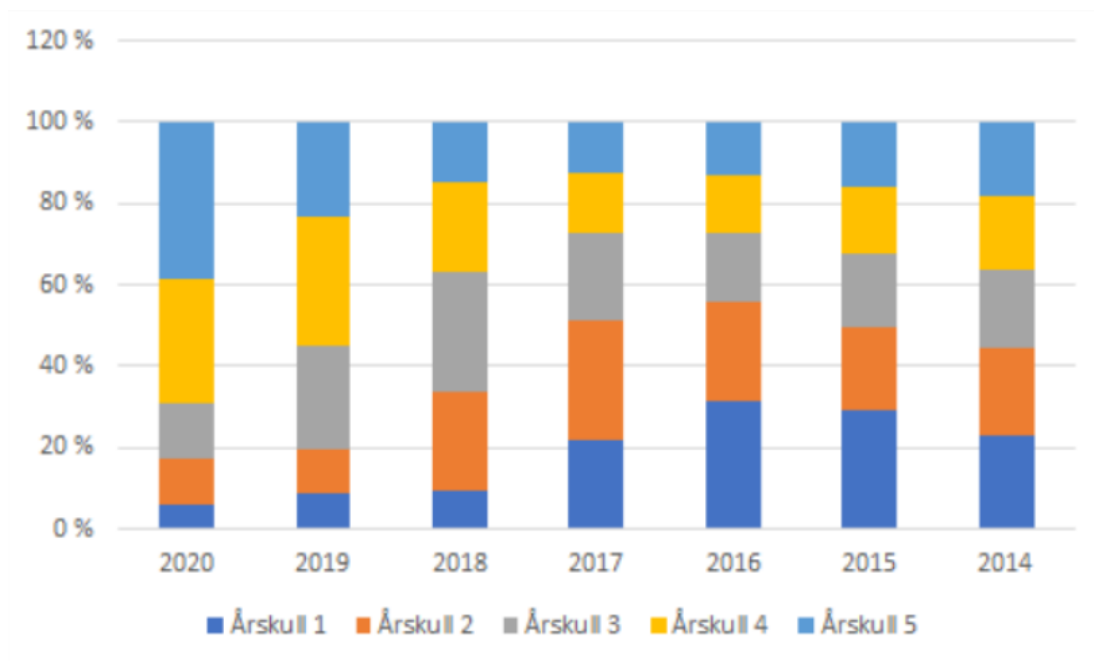
Kilde: Beregningsutvalget, IMDI og SSB.

Resultatet fra de store byene har større betydning for gjennomsnittet fordi en større andel av flyktingene bor i disse kommunene. I tillegg vil den årlige endringen i utvalgskommuner i seg selv kunne medføre noen endringer i det samlede kostnadsbildet.

En sammenligning av personene i utvalget for 2020 med alle bosatte flyktninger i samme periode, viser at utvalget er rimelig representativt for hele målgruppen med hensyn til kjønn og andel enslige mindreårige. Samlet sett vurderes representativiteten for målgruppen som god.

Figur 4.2. Sammensetningen av femårskullene i kartleggingsårene 2014–2020.

Landstall.



Kilde: SSB

Antall førstegangsbosatte har gått ned siden 2018, og utgjør en mindre andel av målgruppen. Pandemien har ført til at kommunene har bosatt færre personer i 2020 enn kommunene ble anmodet om å bosette. Antall familiegjenforente i målgruppen har også gått ned. I 2020 utgjør de to siste årskullene om lag 70 prosent av målgruppen, som er en oppgang på 14 prosent sammenlignet med 2019. Nedgangen i antall bosatte flyktninger påvirker den økonomiske forutsigbarheten for kommunene og hvordan de utformer sitt tjenestetilbud. Tabell 4.3 viser hvor stor andel de siste tre årskullene utgjorde av målgruppen i de ulike kartleggingsårene.

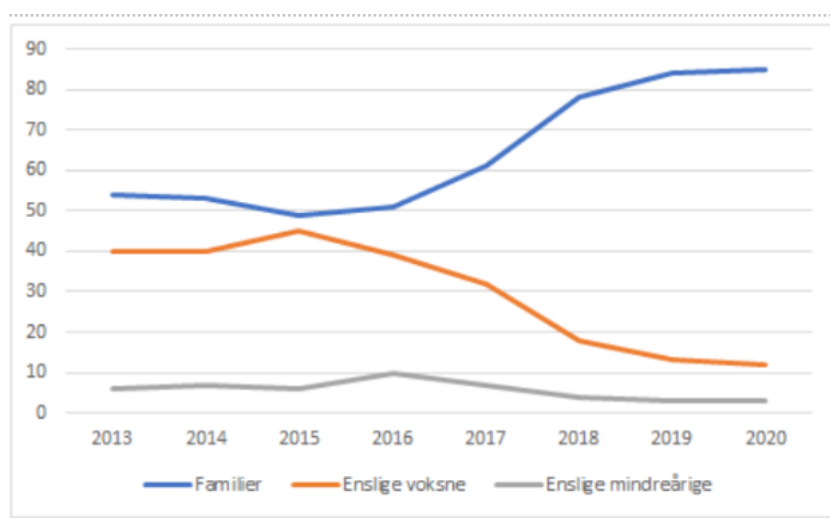
Tabell 4.3 Årskull 3, 4 og 5 som andel av målgruppene i årene 2014–2019.

	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Årskull 3, 4 og 5 som andel av hele målgruppen	81%	81%	66%	49%	44%	50%	56%
Årskull 4 og 5 som andel av hele målgruppen	71%	55%	37%	28%	27%	32%	36%

Kilde: SSB.

Tabell 4.4 viser andelen familier, enslig voksne og enslige mindreårige. Siden 2017 har andelen personer som er del av en barnefamilie økt, og andelen enslig voksne gått ned. Andelen personer som er del av en barnefamilie har økt med 34 prosent siden 2016. Hvem flyktingene er, hvor mange de er, og hvor de befinner seg i integreringsløpet styrer utgiftsbildet. Nesten halvparten av de førstegangsbosatte i 2020 er overføringsflyktinger, og mange av overføringsflyktingene er familier. Kombinasjonen av lavere ankomsttall og at det flere av de førstegangsbosatte er overføringsflyktinger, påvirker utgiftsbildet til kommunene.

Figur 4.4. Andel personer i familier, enslige voksne og enslige mindreårige blant de førstegangsbosatte i årene 2013–2020.



Kilde: IMDi.

På grunn av koronapandemien ble det midlertidig stans i bosettingen av overføringsflyktinger i perioden april til juli. Bosettingen ble igangsatt igjen i august, men det var først i september bosettingen var i gang for fullt. Overføringsflyktinger utgjorde 54 prosent av antall personer som ble bosatt etter avtale mellom stat og kommune. Bosettingen fra mottak ble også betydelig redusert etter 12. mars. Koronapandemien har gjort det krevende for kommunene å planlegge bosettings- og integreringsarbeidet, og det er en høyere prosentandel som er bosatt sent på året enn tidligere. Dette kan ha påvirket utgiftsbildet til kommunene.

4.2 Oppsummering av hovedundersøkelsen

Bakteppet for 2020-kartleggingen er en enorm svingning i antallet flyktninger som skal bosettes og integreres. Antall deltakere i introduksjonsprogrammet har gått ned siden 2016. I tillegg har sammensetningen av målgruppen endret seg, ved at antall personer i målgruppen er redusert, og flertallet av de som bosettes er overføringsflyktninger. Det betyr at kommunene står i en situasjon hvor de både må skalere ned tjenestetilbudet og tilpasse det til en ny gruppe.

Figur 4.5 Antall deltakere i introduksjonsprogrammet



Kilde: SSB

I 2020 er beregnet gjennomsnittlig nettoutgift til integreringstiltak og administrasjon av disse for ett år 78 700 kroner per person i målgruppen for integreringstilskuddet. Beløpet multipliseres med fem år for å få utgifter over femårsperioden der flyktningene utløser integreringstilskuddet.⁸ Nettoutgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse blir da 393 800 kroner per person over femårsperioden. Dette er en nedgang i gjennomsnittlige utgifter per person i målgruppen på 6 prosent fra 2019. Årsaken til endringen er sammensatt og det er flere faktorer som spiller inn.

De fem største utgiftsområdene i denne undersøkelsen er barne- og ungdomsvern (29,6 prosent), råd, veiledning, og sosialt forebyggende arbeid (17,2 prosent), introduksjonsprogrammet (14,5 prosent), grunnskoleopplæring for voksne (10,8 prosent) og

⁸Se kapittel 8.4 for nærmere forklaring av metoden.

boligadministrasjon (9,4 prosent). Til sammen utgjør de 81,5 prosent av kommunenes totale utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse.

Barnevernet er fremdeles det største utgiftsområdet, men vi ser en nedgang i utgiften per person i målgruppen på 17,9 prosent. Årsaken til dette er sammensatt, men hovedsakelig er det to faktorer som har hatt størst betydning for hvordan kommunene utformer dette tilbudet til målgruppen, spesielt for de enslige mindreårige. For det første har det vært en stor nedgang i bosettingen av antall enslige mindreårige fra 2017 slik at det ikke er nødvendig for kommunene å opprettholde omfattende botiltak. Samtidig er en større prosentandel over 17 år, og har ikke et like stort behov for disse omfattende tiltakene som de som er under 16 år gamle. For det andre har endringen fra barnevernsrefusjonsordningen til personstilskudd for denne gruppen skapt incentiver for kommunen til å opprette rimeligere tiltak. Disse to forholdene inntraff nærmest samtidig, og det er vanskelig å fastslå hvilken av dem som har hatt størst betydning for nedgangen i utgiftene.

Se også egen rapport⁹ om enslige mindreårige for gjennomgang av utgifter som gjelder denne gruppen.

Oppsummert er det en nedgang i utgiftene i utgiftsområdene barnevern og introduksjonsprogram, mens det er en liten økning i sosial råd- og veiledning, grunnskoleopplæring for voksne og bolig. Se figur 4.5.

4.3 Resultater per utgiftsområde

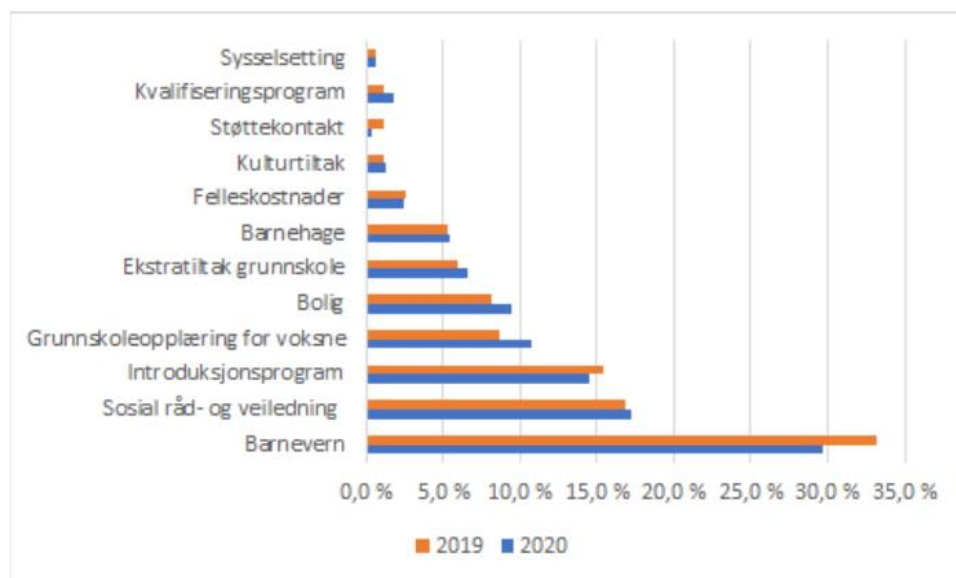
Beregningsutvalget kartlegger kommunenes utgifter til målgruppen på følgende utgiftsområder:

- råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
- introduksjonsordningen
- grunnskoleopplæring for voksne
- administrasjon av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
- øvrige sysselsettingstiltak,
- boliger og boligadministrasjon
- støttekontakt, aktivisering, pleie og omsorg i hjemmet,
- barne- og ungdomsvern
- ekstratiltak i grunnskolen
- kultur- og ungdomstiltak
- barnehager og ekstratiltak i barnehager
- felleskostnader/-inntekter.

⁹ Beregningsutvalget (2021): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger 2020.*

Figur 4.6 viser hvor stor andel av totalen de ulike utgiftsområdene utgjør. De største utgiftsområdene er barne- og ungdomsvern, sosialrådgivning og veiledning, introduksjonsordningen, grunnskoleopplæring for voksne og boliger og boligadministrasjon som til sammen utgjør 81,5 prosent av de samlede utgiftene. Til sammenlikning utgjorde disse områdene 82,1 prosent av de samlede utgiftene i 2019.

Figur 4.6 Prosentvis fordeling av utgiftene i 2019 og 2020.



Kilde: Beregningsutvalget.

Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder andel av totalutgiften som går til de enkelte utgiftsområdene. En viktig årsak er at organiseringen og utgiftsføringen av tjenestene kan variere mellom kommunene. Utgifter til samme type tiltak kan være ulikt regnskapsført. I tillegg kan regnskapsføringen på forskjellige tjenesteområder også variere over tid i samme kommune. Oppsplittede data vil derfor i begrenset grad kunne brukes som grunnlag for å trekke konklusjoner om aktivitetsnivået på de enkelte tjenesteområdene. Beregningsutvalgets oppdrag er å kartlegge kommunenes samlede utgifter. Metodene for innsamling og kvalitetssikring av tall og beregninger er utformet med dette for øye, og ikke for å gi sammenliknbare fordelinger etter tjenesteområde.

Tabell 4.7 viser median- og gjennomsnittsutgiften for hvert enkelt utgiftsområde som er kartlagt i 2020. Median er den midterste observasjonen når observasjonene er sortert i stigende rekkefølge. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier, slik som gjennomsnittet blir. Forskjell mellom median og gjennomsnitt skyldes blant annet at enkelte kommuner har høye eller lave utgifter som trekker gjennomsnittet opp eller ned.

Tabell 4.7. Gjennomsnittsverdier innen ulike utgiftsområder i 2020. Nettoutgift per person i målgruppen som utløser integreringstilskudd per år. Kroner.

Utgiftsområde	KOSTRA-funksjon	Gjennomsnitt	Endring i gjennomsnitt fra 2019	Median	Endring i median fra 2019
Sosiale råd- og veiledning	242	19300	-1200	17 500	-900
Introduksjons-ordningen	275	16300	-2500	14 300	-4000
Grunnskoleopplæring for voksne	213	12100	1400	10 700	600
Kvalifiseringsprogram	276	2000	600	800	100
Sysselsettingstiltak	273	700	-100	0	0
Boliger og boligadministrasjon	265, 121	10600	700	9 300	3600
Støttekontakt	234	400	-200	300	100
<i>Særskilt tilskudd ved bosetting av EM – fratrekkes</i>		<i>-31200</i>	<i>7400</i>	<i>-33 900</i>	<i>8300</i>
Barne- og ungdomsvern	244,251,252	33300	-7300	27 000	-7200
Ekstratiltak i grunnskolen	202	7400	100	10 500	100
Kulturtiltak		1400	0	1 400	0
Barnehage og ekstrahjelp i barnehage	201,211,221	6100	-400	6 500	600
Fellesutgifter	120,130,180	2700	-500	3 200	-1000

Kilde: Beregningsutvalget.

Endringer i de enkelte tjenesteområdene fra 2019 til 2020 kommenteres i avsnittene under. Tallene nedenfor er avrundet, men prosentvis endring fra 2019 til 2020 er beregnet ut ifra tall som ikke er avrundet.

Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

Kommunene ble bedt om å oppgi utgifter til den delen av kommunenes administrasjon og tiltak knyttet til rådgivning, veiledning og økonomisk sosialhjelp som ble gitt til personer i målgruppen i 2020.

Netto driftsutgifter til sosialtjenester per person i målgruppen er beregnet til 19 300 kroner i gjennomsnitt. Blant utvalgskommunene varierte utgiftene per person i målgruppen fra 6 000 kroner til 27 600 kroner. Medianutgiften var 17 500 kroner.

En årsak til variasjonene er at kommuner med flyktningkontor under NAV fører en del relevante utgifter på dette tjenesteområdet, mens andre kommuner med ulik organisering fører disse utgiftene under andre tjenesteområder. En annen årsak er ulik praksis i utbetaling av ytelser direkte til målgruppen i etableringsfasen. Noen kommuner utbetaler ikke-klientførte ytelser til målgruppen etter et eget pengereglement. Disse utgiftene synliggjøres på dette området. I kommuner der disse ytelsene er klientført vil utgiftene havne i sosialhjelpstatistikken til SSB, og dermed synliggjøres i sosialhjelpundersøkelsen¹⁰.

Introduksjonsordningen

Kommunene ble bedt om å oppgi utgifter som gjelder tilrettelegging og gjennomføring av introduksjonsordningen.

Netto driftsutgifter til administrasjon av introduksjonsprogram per person i målgruppen er beregnet til 16 300 kroner. Utgiften per person i målgruppen varierte fra 4 900 til 30 800 kroner blant utvalgskommunene, mens medianutgiften var 14 300 kroner.

Det er en nedgang i utgifter til administrasjon av introduksjonsordningen på 2 500 kroner eller 13,4 prosent.

Variasjon i utgifter til administrasjon av introduksjonsordningen må sees i sammenheng med kartlagte utgifter råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, fordi det er store forskjeller i hvordan kommuner organiserer sitt arbeid med målgruppen.

I enkelte kommuner vil flere innen arbeidsoppgaver tilhøre en egen flyktningetjeneste med ansvar for introduksjonsordningen. Da vil man se høyere utgifter på dette området. I andre kommuner vil sosialtjenesten ha en større del av administrasjonsoppgavene overfor målgruppen slik at man har høyere utgifter her. Ulik praksis i kommuner som kommer inn og ut av undersøkelsen vil påvirke denne utgiftfordelingen. Enkelte kommuner kan også endre sin regnskapsføring fra år til år for oppgitte årsverkskostnader mellom sosialrådgivning (KOSTRA-funksjon 242) og introduksjonsordningen (KOSTRA-funksjon 275).

¹⁰ Se kapittel 5 for beskrivelse av resultatene fra sosialhjelpundersøkelsen.

Grunnskoleopplæring for voksne

Netto driftsutgifter til «grunnskoleopplæring for voksne» per person i målgruppen er beregnet til 12 100 kroner, som tilsvarer en økning på 13,7 prosent fra 2019.

Utgiftene per person i målgruppen varierte fra 4 900 kroner til 21 600 kroner, og er blant annet avhengig av hvordan kommunen organiserer tilbudet. Medianutgiften var 10 700 kroner.

Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Kommunene blir spurt om de har kvalifiseringsprogram i regi av NAV som dekker målgruppen, og rapporterer utgifter til administrasjon av programmet, og utbetalt kvalifiseringsstønad.

SSB leverer data om utbetalt kvalifiseringsstønad til målgruppen i utvalgskommunene. Dataene fra SSB er ikke mulig å levere før etter KOSTRA-publiseringsen i midten av mars. Beregningsutvalget korrigerer derfor utbetalt kvalifiseringsstønad til målgruppen i etterkant.

Netto driftsutgift per person i målgruppen er på 2 000 kroner per år. Dette er en oppgang på 600 kroner per person i målgruppen fra 2019.

Øvrige sysselsettingstiltak

Hoveddelen av kommunenes utgifter til sysselsettingstiltak for målgruppen er allerede ført som utgifter i introduksjonsprogrammet eller i NAV. Dersom personer fra målgruppen deltok i andre sysselsettingstiltak utover dette ble kommunene bedt om å spesifisere tiltakene i en egen del av spørreskjemaet.

9 av 17 utvalgskommuner oppga å ha nettoutgifter til øvrige sysselsettingstiltak til personer i målgruppen. Gjennomsnittsutgiften for kommunene er beregnet til 700 kroner per person i målgruppen.

Boliger og boligadministrasjon

Kommunene ble bedt om å oppgi hvor mange kommunalt eide boliger som ble leid ut til målgruppen, og hvor mange boliger kommunen framleide til målgruppen per 1.1.2020 og 31.12.2021. Kommunene ble også spurt om å anslå hvor stor andel av kommunens boligadministrasjon dette utgjorde i 2020.

Variasjonene i utgift per person i målgruppen mellom kommunene til boligutleie og -administrasjon er store. Utgiftsnivået avhenger først og fremst av markedsverdien til de kommunale boligene, andelen av målgruppen som bor i kommunale boliger, og om

kommunen har kostnadsdekkende leie. Kommunenes organisering og regnskapspraksis for å beregne utgiftene vil ha betydning også på dette tjenesteområdet.

Gjennomsnittsutgiften i utvalgskommunene er beregnet til 10 600 kroner per person i målgruppen og medianutgiften var 9 300 kroner.

Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

Kommunene ble bedt om å anslå målgruppens andel av administrasjon og tiltak til støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet.

Netto driftsutgifter per person i målgruppen er beregnet til 400 kroner i gjennomsnitt. 11 av 17 utvalgskommuner førte opp nettoutgifter i denne delen av skjemaet.

Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige

Tilskuddssatsen for 2020 differensieres med høy sats på 1 196 000 kroner for yngre barn til og med det året den enslige mindreårige fyller 16 år, og en lavere sats på 750 950 kroner fra fylte 17 år. Tilskuddet utbetales til og med året den enslige mindreårige fyller 20 år. Tilskuddssatsene er redusert fra 2019.

I 2020 er det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige beregnet til 31 600 kroner per person i målgruppen. Dette er nedgang på 7 000 kroner eller 18 prosent fra 2019. Beregningsutvalget trekker dette tilskuddet fra summen av alle utgiftene. Se for øvrig egen rapport om enslige mindreårige.¹¹

Barne- og ungdomsverntjenester

Kommunene ble spurt om målgruppens andel av administrasjon og tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet og klientoverføringer innenfor barnevernet.

Barne- og ungdomsverntjenester er det største utgiftsområdet i kartleggingen. Gjennomsnittlige netto driftsutgifter per person i målgruppen er beregnet til 33 300 kroner. Dette er en nedgang fra 2019 på 7 300 kroner eller 17,9 prosent. Medianutgiften var 27 000 kroner. Endringen på dette området er til en viss grad påvirket av utskiftninger i utvalgskommuner, der tallene viser at de nye kommunene i snitt har en del lavere utgifter enn kommunene som har deltatt i tidligere. Størrelsen på barnevernsutgifter i en kommune er hovedsakelig en følge av antallet bosatte enslige mindreårige, men ulik organisering av tiltak i barnevernet påvirker også utgiftene. I tidligere rapporter har Beregningsutvalget nevnt at utgiftsnivået på barnevernsområdet trolig vil endre seg, og avta i takt med at det er

¹¹ Beregningsutvalget (2021): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige i 2020.*

færre enslige mindreårige som blir bosatt, i tillegg til at de som allerede er bosatt blir eldre og mottar enklere tiltak eller blir mer selvhjulpne. Denne tendensen fant vi i 2018, 2019 og 2020-kartleggingen.

Ekstratiltak i grunnskolen

Utgiftene som kartlegges kan være spesielle ekstratiltak som nødvendige støttetimer i spesielle fag, leksehjelp, spesielle innføringsklasser eller faglige/sosiale tiltak som kan tilskrives elevenes særskilte behov. Kommunenes gjennomsnittlige utgifter per person i målgruppen til ekstratiltak i grunnskolen er beregnet til 7 400 kroner etter korrigeringsrammetilskudd.

Kultur- og ungdomstiltak

Fra og med 2019-kartleggingen har Beregningsutvalget erstattet kommunenes rapportering på utgifter til kultur- og ungdomstiltak med en beregnet sats. Se kapittel 8 for hvordan denne er beregnet og skal beregnes fremover. I 2020 var denne satsen 1 400 kroner per person i målgruppen.

Barnehager og ekstrahjelp i barnehager

For 2020 er det beregnet barnehagekostnad for kommunene ved å prisjustere utgiftene som ble rapportert i 2008–2010-kartleggingene. I tillegg ble kommunene spurt om å oppgi utgifter knyttet til ekstrahjelp i barnehager for barn av personer i målgruppen bosatt i perioden fra 1.1.2016 til 31.12.2020. Gjennomsnittlig nettoutgift til barnehager og ekstrahjelp i barnehager er beregnet til 6 000 kroner per person i målgruppen. Det er en nedgang på 7,1 prosent fra 2019.

Felleskostnader/inntekter

I henhold til KOSTRA skal felleskostnader/-inntekter i størst mulig grad være fordelt på tjenestefunksjonene. Kommunene fylte her ut driftskostnader/-inntekter som er felles i den forstand at de samme varer og tjenester benyttes av flere etater/kontorer i kommunene, og som ikke var ført andre steder i spørreskjemaet. Typiske varer og tjenester som kommunene rapporterte var IT-tjenester og husleie i felles kommunale bygg.

Gjennomsnittlig felleskostnad per person i målgruppen er beregnet til 2 700 kroner. Blant utvalgskommunene varierte utgiftene per person i målgruppen fra 1 100 til 10 200 kroner, og medianutgiften var 3 200 kroner. Den store variasjonen kommer av ulik organisering og regnskapsføring for flyktningarbeidet i kommunene.

5 Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad

Formålet er å kartlegge utgifter på landsnivå. Derfor brukes landsgjennomsnittet for utbetaling av sosialhjelp og introduksjonsstønad per person i målgruppen over en periode på fem år, og ikke per stønadmottaker. Det vil si at alle personer som utløser integreringstilskudd er med i beregningen, uavhengig av om de mottar ytelsen eller ikke. Barn er et typisk eksempel på dette. Beløpene vil avhenge av både hvor mange i målgruppen som er stønadmottakere, og beløpene hver registrert stønadmottaker får i støtte.

Fordelen med denne metoden er at gjennomsnittet ikke påvirkes av antall personer i hvert årskull. Beregningsmåten tar hensyn til at sammensettingen av hvert årskull varierer fra år til år. Datakilden er innrapporterte data fra kommunene til Statistisk sentralbyrå (gjennom KOSTRA-rapporteringen og A-ordningen), koblet mot Utlendingsdatabasen (UDB).

5.1 Utgifter til utbetalt sosialhjelp

Tabell 5.1 viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i 2020 og 2019 per person i målgruppen fordelt etter hvilket år de ble bosatt (bosettingsår). For 2020 viser tabellen at gjennomsnittlig utbetaling var kroner 18 255 per person i målgruppen som ble bosatt i 2015, mens gjennomsnittsutbetaling for de som ble bosatt i 2016, var 18 500 kroner.

Summen av gjennomsnittlige utbetalinger per person i 2020 er 86 400 kroner per person. Dette er en nedgang på 2,9 prosent sammenlignet med resultatet for kartleggingen av 2019.

Tabell 5.1. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i 2020 og 2019 per person i målgruppen for integreringstilskuddet fordelt på bosettingsår. Kroner.

Bosettingsår	Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2020 per person	Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2019 per person
2015		21 800
2016	18 500	17 400
2017	16 800	12 600
2018	13 800	17 700
2019	17 000	19 400
2020	20 200	
Sum	86 400	88 900

Kilde: SSB.

I og med at det beregnes utgifter per flyktning i målgruppen og ikke per stønadsmottaker vil en endring i andelen av flyktninger i målgruppen som mottar sosialhjelp i seg selv føre til en endring i gjennomsnittlige utgifter per flyktning. Tabell 5.2 viser at antall mottakere av sosialhjelp går ned med 25% prosent fra 2019. Mens andelen sosialhjelpsmottakere blant personer i målgruppen går ned fra 29,1 prosent i 2019 til 26,7 prosent i 2020.

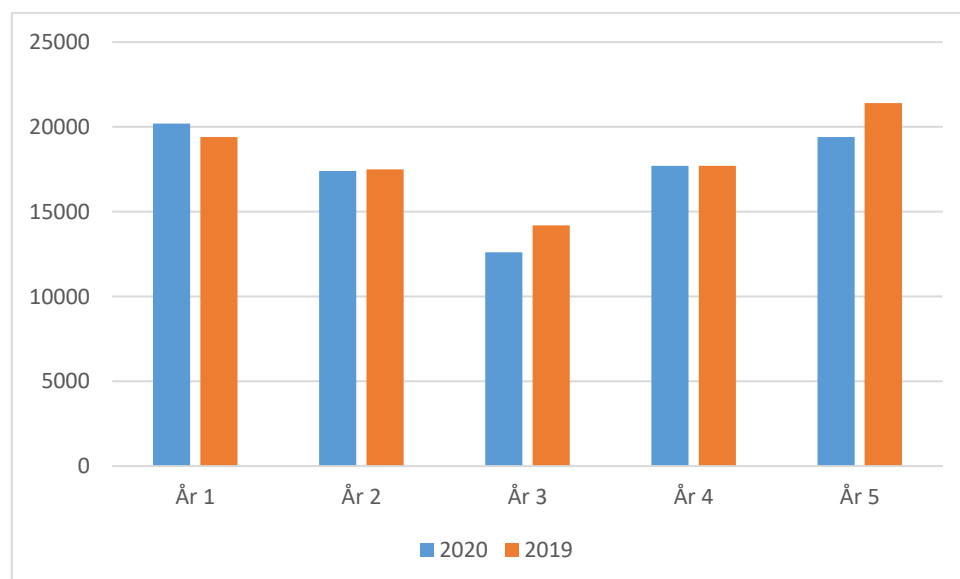
Tabell 5.2. Antall mottakere av sosialhjelp i målgruppen. Landstall for 2020 og 2019.

	2020	2019	Endring i prosent
Antall mottakere av sosialhjelp, landstall	13 000	17 300	-25%
Andel av målgruppen, landstall	26,7%	29,1 %	2,4%

Kilde: SSB.

Figur 5.3 viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person i målgruppen i 2020 og 2019 fordelt etter botid. Årskull 1 har hatt inntil ett års botid i en kommune og ble bosatt for første gang i kartleggingsåret, mens årskull 5 har hatt inntil fem års botid i en kommune. Venstresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person for de ulike årskullene i 2020-kartleggingen. Venstresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp for de ulike årskullene i 2020-kartleggingen.

5.3. Gjennomsnittlige sosialhjelpsutbetalinger i 2020 og 2019 per person i målgruppen fordelt etter botid. Kroner.



Kilde: SSB

Tidligere år har sosialhjelpsstatistikken vist at utbetalingen per person i målgruppen er høyest i det første, fjerde og femte året etter bosetting. I 2020 er sosialhjelpsutbetalingen per person i målgruppen høyest år 1 og 5.

5.2 Utgifter til utbetalt introduksjonsstønad

Introduksjonsstønad utbetales til deltakere i introduksjonsprogrammet. På årsbasis er stønaden 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.

Tabell 5.3 viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad fordelt etter bosettingsår.¹² Summerte gjennomsnittlige utgifter i 2020 over femårsperioden var på 218 500 kroner. Dette er en oppgang på 6 200 kroner, eller 2,9 prosent, fra 2019.

Tabell 5.3. Gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad i 2020 og 2019 per person i målgruppen fordelt på bosettingsår. Kroner.

Bosettingsår	Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2020 per person	Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2019 per person
2015		8 600
2016	10 400	37 300
2017	37 000	71 100
2018	75 400	75 800
2019	75 300	19 600
2020	20 500	
Sum	218 500	212 400

Kilde: SSB

Hvert år justeres i satsene for introduksjonsstønad etter grunnbeløpet i Folketrygden. 1. mai 2020 steg grunnbeløpet i Folketrygden med 1,5 prosent.

Siden det beregnes utgifter per flyktning i målgruppen for integreringstilskuddet, og ikke per programdeltaker, vil endringer i andelen av flyktninger i målgruppen som deltar i introduksjonsprogram påvirke gjennomsnittlig utgift per flyktning. Andelen som deltar i

¹² Tallene for utbetalt introduksjonsstønad er basert på KOSTRA-publiseringsen fra juli 2021.

introduksjonsprogrammet av alle personer i målgruppen for integreringstilskuddet går ned fra 34,8 prosent i 2019 til 27,8 prosent i 2020, jf. tabell 5.4.

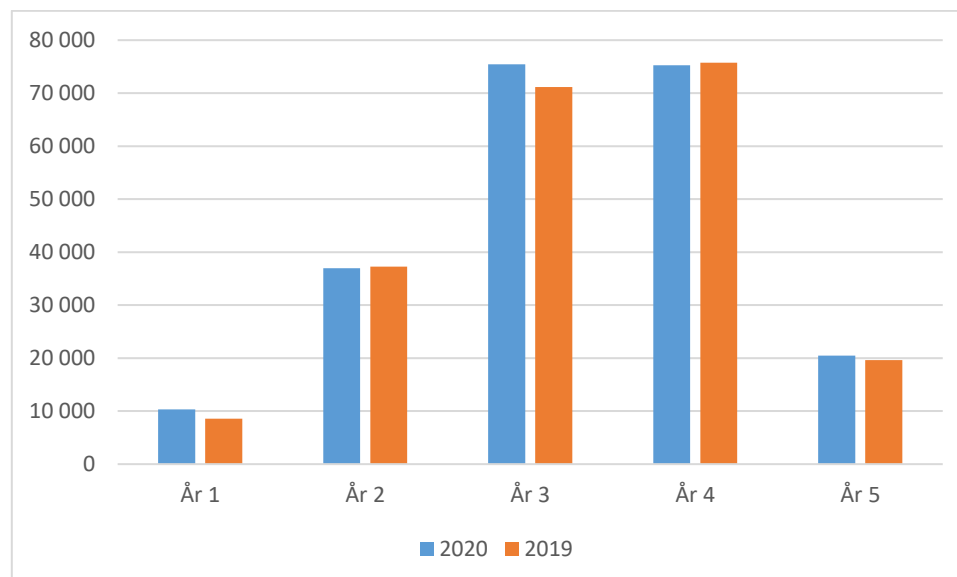
Tabell 5.4. Antall mottakere av introduksjonsstønad i målgruppen. Landstall for 2020 og 2019.

	2020	2019	Endring i prosent
Antall mottakere av introduksjonsstønad, landstall	13 600	20 692	-34,5%
Andel av målgruppen, landstall	27,8%	34,8 %	-7%

Kilde: SSB.

Figur 5.5 viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person i målgruppen i 2020 og 2019 fordelt etter botid. Årskull 1 har hatt inntil ett års botid i en kommune og ble bosatt for første gang i kartleggingsåret, mens årskull 5 har hatt inntil fem års botid i en kommune. Venstresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person for de ulike årskullene i 2020-kartleggingen. Høyresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad for de ulike årskullene i 2019-kartleggingen.

Figur 5.5. Gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad i 2020 og 2019 per person i målgruppen fordelt etter botid. Kroner.



Kilde: SSB.

Som det framgår av figur 5.5 var utbetaling av introduksjonsstønad i 2020 høyest i år tre og fire etter bosetting. Av ulike årsaker (permisjon, utvidet program og sykdom) kan tiden for introduksjonsprogrammet strekke seg utover to år. Det er derfor noen som ble bosatt i 2016 og 2017 som fortsatt mottok introduksjonsstønad i 2020.

5.3 Utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad sett i sammenheng

Økonomisk stønad i etableringsfasen, det vil si rett etter bosetting, utbetales stort sett som sosialhjelp. Dette forklarer delvis hvorfor utgifter til sosialhjelp er høyere for årskull 1, sammenliknet med årskull 2 til 4.

Det er som regel i år to og tre etter bosetting de fleste i målgruppen deltar i introduksjonsprogrammet. Enkelte kommuner utbetaler økonomisk stønad i etableringsfasen uten at det er klientført som sosialhjelp. Disse utgiftene kommer med i Beregningsutvalgets hovedundersøkelse. For de utvalgskommunene dette gjelder, kommer utgiftene med i kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, og ikke i landstallene for utbetalt sosialhjelp fra Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.6. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad i 2020 per person i målgruppen fordelt på bosettingsår. Kroner.

Bosettingsår	Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2020 per person	Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2020 per person	I alt
2016	18 500	10 400	28 900
2017	16 800	37 000	53 800
2018	13 800	75 400	89 200
2019	17 000	75 400	92 400
2020	20 200	20 500	40 700
Sum	86 400	218 500	304 900

Kilde: SSB.

6 Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

6.1 Målgruppe og utvalg av kommuner

Målgruppen for beregninger av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skiller seg fra målgruppen i Beregningsutvalgets øvrige kartlegging. Personer som omfattes av kartleggingen er alle personer mellom 16 og 67 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen, også deltakere som ikke inngår i personkretsen for norsktilskuddet med rett og plikt eller kun plikt til opplæring. Det betyr at asylsøkere og betalingsdeltakere er tatt med i utgiftskartleggingen (se figur 6.1). Opplysningene er samlet inn gjennom en spørreskjemaundersøkelse i 16 utvalgte kommuner.

Fra og med 1.1.2017 er det bare rett og plikt, eller kun plikt som gjelder. Det vil si at deltakere ikke lenger kun har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. På landsbasis er det svært få personer innenfor denne kategorien på nåværende tidspunkt.

6.2 Utgiftsnivået i utvalgskommunene

Undersøkelsen viser at gjennomsnittlig utgift per undervisningstime var på 1 980 kroner for drift med lokaler. Det er en økning i timeprisen på 5,3 prosent fra året før.

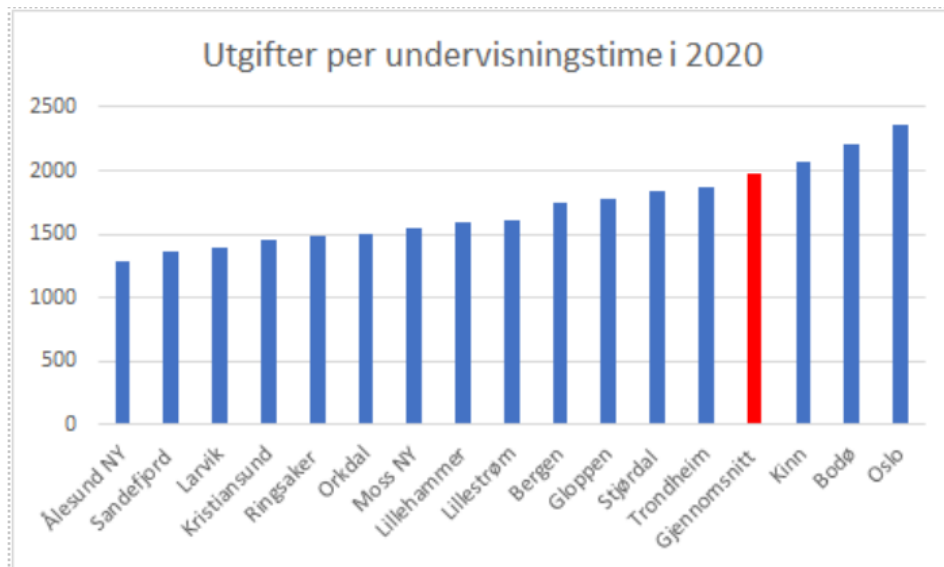
Tabell 6.1. Kommunenes utgift per undervisningstime i 2020. Kroner.

Kommunennummer	Kommune	Utgift per undervisningstime	Herav andel som gjelder lokaler prosent
3002	Moss (NY)	1 542	3 %
3030	Lillestrøm	1 614	26 %
0301	Oslo	2 367	28 %
3411	Ringsaker	1 492	13 %
3405	Lillehammer	1 593	23 %
3804	Sandefjord	1 365	31 %
3804	Larvik	1 386	11 %
3401	Bergen	1 742	18 %
4602	Kinn	2 071	28 %
4650	Gloppen	1 775	20 %
1505	Kristiansund	1 449	40 %
1804	Bodø	2 210	30 %
1507	Ålesund (NY)	1 291	8 %
5001	Trondheim	1 866	18 %
5059	Orkland	1 507	11 %
5006	Stjørdal	1 841	53 %
Gjennomsnitt		1980	23%

Kilde: Beregningsutvalget.

Figur 6.1 viser utgift per undervisningstime for den enkelte utvalgskommunen, samt gjennomsnittsutgift. Median er den midterste observasjonen når observasjonene er sortert i stigende rekkefølge. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier og spredningen i utvalget, slik gjennomsnittet blir. Forskjell mellom median og gjennomsnitt skyldes blant annet at enkelte kommuner har høye eller lave utgifter, som trekker gjennomsnittet opp eller ned. Kommuner med mange deltakere, slik som Trondheim, Oslo og Bergen, betyr mer for gjennomsnittet enn kommuner med færre deltakere.

Figur 6.2. Kommunenes utgifter per undervisningstime i 2020. Kroner.



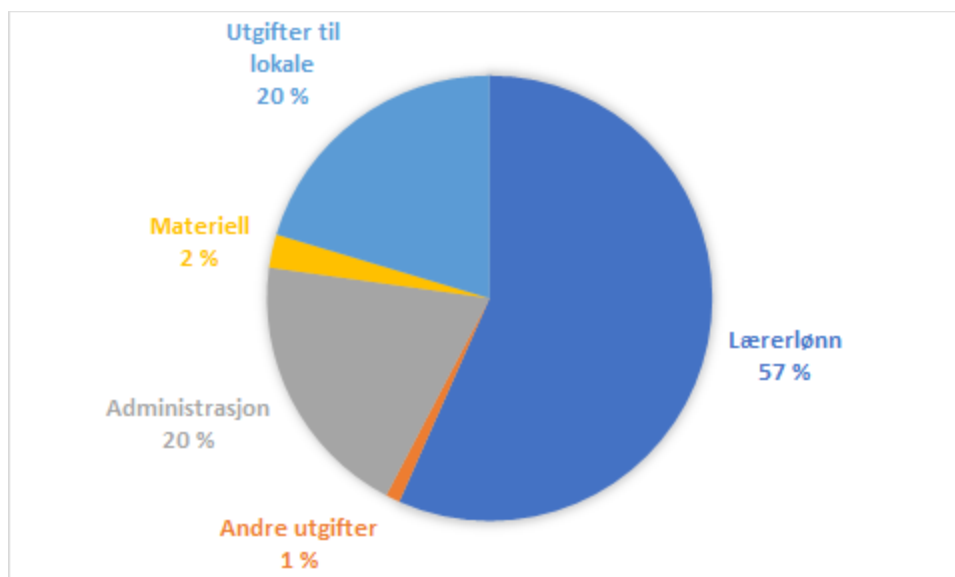
Kilde: Beregningsutvalget

Det er vanskelig å gi en entydig forklaring på variasjonene i kommunenes utgifter. Bak begrepet kostnader per undervisningstime finnes ulik organisering av opplæringstilbudet blant kommunene, hvilket vil ha en betydning for utgiftsbildet i den enkelte kommune. Videre vil kommuner med flere lærere med høy ansiennitet og utdanning ha høyere lærerlønninger. Lærere med seniortillegg vil ha en lavere undervisningsplikt. Dyrere lokaler i storbyer er også med på å øke utgiftene.

6.3 Fordelingen av utgifter på ulike områder

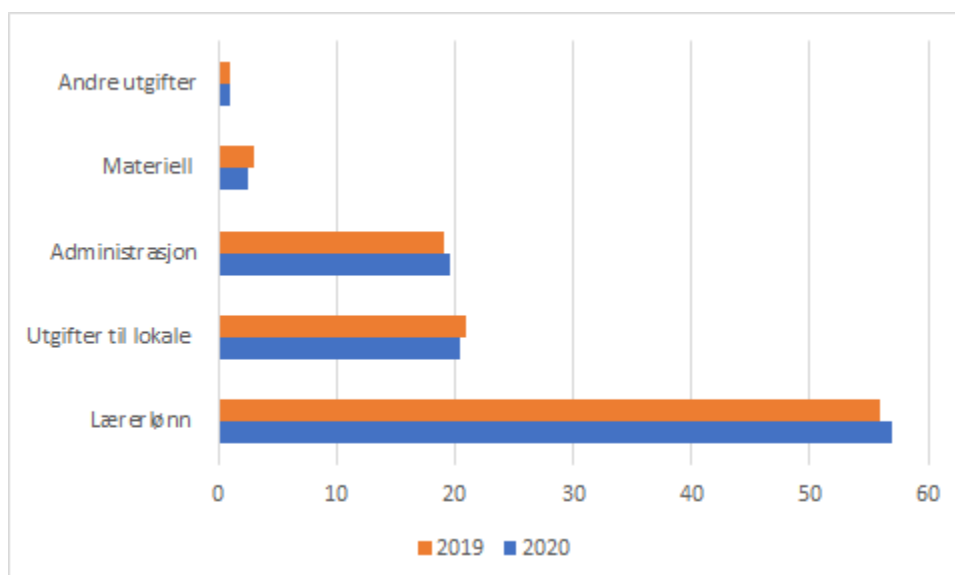
En stor del av driftsutgiftene i 2020, 57 prosent, går til lærerlønninger, 20 prosent går til lokalutgifter, og 20 prosent gjelder administrasjon. Utgifter til materiell og andre utgifter er 3 prosent. Fordelingen av utgiftene er ganske lik som i 2019. Utgiftsfordelingen varierer noe mellom kommunene, men i samtlige kommuner utgjør lønnsutgifter den største andelen av totalutgiftene.

Figur 6.3 Prosentvis fordeling av utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap på ulike områder i 2020.



Kilde: Beregningsutvalget

Figur 6.4 Prosentvis sammenligning av utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap på ulike områder.



Kilde: Beregningsutvalget

6.4 Deltakere og undervisningstimer

Tabell 6.5 viser endring i antall deltakere og undervisningstimer fra 2016 til 2020. Det er ca. 14 000 færre deltakere i 2020 enn det var i 2016, og antall undervisningstimer har gått ned fra 573 000 timer til 259 000 timer.

Tabell 6.5. Antall deltakere og undervisningstimer totalt i perioden 2016 til 2020 for utvalgskommunene.

	2016	2017	2018	2019	2020
Antall deltakere	24 341	24 760	19 768	16 259	10 246
Antall undervisningstimer	573 224	573 224	526 529	406 889	258 639

Kilde: Beregningsutvalget

Tabell 6.6 viser totalt antall deltakere som fikk opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 2020 i utvalgskommunene sammenlignet med 2019. Tabellen viser også totalt antall undervisningstimer i norsk og samfunnskunnskap i utvalgskommunene.

Det er store variasjoner mellom utvalgskommunene; fra et opplæringstilbud som omfattet 71 deltakere til 5 451 deltakere. Antall undervisningstimer spenner fra 2 512 til 107 049 i 2020. Antall deltakere i undervisningen faller med 37 prosent, mens antall undervisningstimer faller med 36 prosent.

Tabell 6.6. Antall deltakere og undervisningstimer totalt i 2020 og 2019 for utvalgskommunene.

Kommune	Deltakere				Undervisningstimer			
	2020	2019	Endring	%	2020	2019	Endring	%
3030 Lillestrøm	472	882	-410	-46 %	11544	10865	679	6 %
0301 Oslo	5451	6930	-1479	-24 %	107049	125796	-18747	-15 %
3411 Ringsaker	125	164	-39	-24 %	5692	5777	-85	-1 %
3405 Lillehammer	253	266	-13	-48 %	9087	9765	-678	-7 %
3804 Sandefjord	227	260	-33	-13 %	10034	8248	1786	22 %
3805 Larvik	451	525	-74	-14 %	13695	14500	-805	-6 %
4601 Bergen	1313	2169	-856	-39 %	37844	57746	-19902	-34 %
4602 Kinn	149	110	39	35 %	4988	5503	-515	-9 %
4650 Gloppen	71	85	-14	-16 %	2512	2514	-2	0 %
1505 Kristiansund	214	163	51	31 %	6135	5131	1004	20 %
1804 Bodø	366	275	91	33 %	9242	13056	-3814	-29 %
1507 Ålesund	574				17926			
3002 Moss	449				8749			
5001 Trondheim	872	1302	-430	-33 %	32512	40775	-8263	-20 %
5059 Orkland	119	139	-20	-14 %	4379	7081	-2702	-38 %
5006 Stjørdal	163	183	-20	-11 %	3926	5020	-1094	-22 %
I alt*	10246	16259	-6010	-37 %	258639	406889	-148250	-36 %

*I alt for 2018 inkluderer kommunene som utgikk fra undersøkelsen f.o.m. 2019.

Kilde: Beregningsutvalget.

7 Tilskuddenes dekningsgrad og endring over tid

I dette kapittelet sammenlignes sats for integreringstilskuddet og norsktilskuddet med beregnede utgifter i 2020- og 2019-kartleggingene for å finne tilskuddenes dekningsgrad. Resultatet i årets kartlegging er at integreringstilskuddet dekker 105,9 prosent av utgiftene i 2020.

Norsktilskuddet dekker 68,7 prosent av utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for målgruppen som utløser tilskuddet.

Videre presenterer kapittelet utviklingen i utgifter over tid fra 2016 til 2020 innenfor alle utgiftsområdene Beregningsutvalget kartlegger.

7.1 Forholdet mellom beregnet utgifter og integreringstilskuddet i 2020

Integreringstilskuddet skal dekke gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering det året flyktningen bosettes i kommunen og i de fire neste årene. I kartleggingen av 2020 er kommunenes gjennomsnittlige nettoutgifter estimert til 734 400 kroner per person i målgruppen over femårsperioden for integreringstilskuddet.

I dette utgiftsbildet inngår sosialhjelp, introduksjonsstønad, samt integreringstiltak og administrasjon av disse til flyktninger. Den største andelen av de samlede utgiftene er knyttet til kommunenes integreringstiltak og administrasjon av disse, og utgjør 393 900 kroner per person, som vist i tabell 7.1.

Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse kartlegges ved hjelp av spørreskjema i 17 utvalgskommuner da det ikke er mulig å innhente disse opplysningene direkte fra eksisterende kommunerapportering. Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad er landstall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). Dette er tall som er basert på KOSTRA-publikasjonen 15. juli 2020. Utgifter til sosialhjelp utgjør 86 400 kroner per person over femårsperioden for integreringstilskuddet, mens utgifter til introduksjonsstønad utgjør 218 500 kroner per person over den samme perioden.

Tallene nedenfor er avrundet, men prosentvis endring fra 2019 til 2020 er beregnet ut ifra tall som ikke er avrundet.

Tabell 7.1. Resultatet for kartleggingen av 2020 og 2019. Utgifter over femårsperioden for integreringstilskuddet. Kroner.

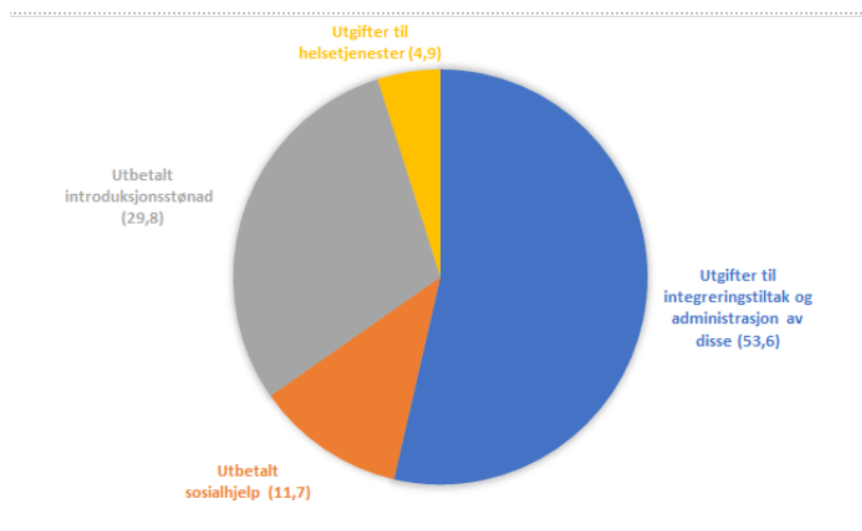
	2020	2019	Endring	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	393 900	418 900	-25 000	-6%
Utbetalt sosialhjelp	86 400	88 900	2 500	-2,9%
Utbetalt introduksjonsstønad	218 500	212 400	6 100	2,9%
Utgifter til helsetjenester	35 600	34 700	937	2,7%
Samlede utgifter per person	734 400	754 900	-18 500	-2,7%

Kilde: Beregningsutvalget.

Integreringstiltak og administrasjonen av disse (hovedundersøkelsen) er det største utgiftsområdet i kartleggingen og utgjør 53,6 prosent av de samlede utgiftene per person i 2020. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad utgjør henholdsvis 12 og 30 prosent av de samlede utgiftene, jf. Figur 7.2. Helseutgifter kartlegges ikke årlig, men utvalget legger til en sats for helseutgifter per person som prisjusteres fra år til år etter kommunal deflator.¹³

¹³ For å lese mer om hvordan prisjustert sats for helseutgifter er beregnet se kapittel 8.6 som omhandler Beregningsutvalgets kartleggingsmetode.

Figur 7.2 Prosentvis fordeling mellom områdene som kartlegges i 2020.



Kilde: Beregningsutvalget, SSB.

I 2017 ble refusjonsordningen for utgifter til kommunale barnevernstiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger m.fl. lagt om til en ordning med fast tilskudd. Kommuner som bosetter enslige mindreårige tildeles et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Alle utvalgskommunene har enslige mindreårige i målgruppen. Omtrent halvparten av kommunene har bosatt enslige mindreårige. I tabell 7.3 er det forsøkt å illustrere betydningen dette tilskuddet har for kommunenes samlede nettoutgifter, gitt at utvalgskommunene ikke bosatte enslige mindreårige i løpet av de siste fem årene, og dermed ikke ble tildelt det særskilte tilskuddet.

Beregning av utgiftene som er oppgitt i tabell 7.3 kolonne «2020 med EM» er redegjort for i kapittel 4 og 5. Utgiftene i kolonne «2020 uten EM» er funnet ved å trekke kommunenes rapporterte utgifter til enslige mindreårige fra de totale utgiftene til hele målgruppen. Denne differansen divideres deretter med antall personer i målgruppen fratrukket antallet enslige mindreårige i målgruppen. Satsen for utgifter til helsetjenester er uendret.

Tabell 7.3. Utgift per person som utløser integreringstilskudd i en femårsperiode. Resultat av kartleggingen av 2020 med og uten enslige mindreårige. Kroner.

	Med enslige mindreårige	Uten enslige mindreårige	Differanse	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	393 883	389 811	4 072	1,0%
Utbetalt sosialhjelp	86 383	87 856	1 473	-1,7%
Utbetalt introduksjonsstønad	218 528	221 099	- 2571	-1,2%
Utgifter til helsetjenester	35 637	35 637		
Samlede utgifter per person	734 431	734 403		
Dekningsgrad	105,9%	106,0%		

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Dekningsgraden ville blitt 0,1 prosent høyere dersom utvalgskommunene ikke hadde bosatt enslige mindreårige. Det er knyttet noe usikkerhet til denne endringen fordi vi mangler oversikt over Oslos utgifter til enslige mindreårige på noen viktige utgiftsområder.

Som kjent er det stor variasjon blant kommuner, og det understrekes at det ikke finnes noe grunnlag for å hevde at dette resultatet ville vært det samme med en annen kombinasjon av utvalgskommuner. Alle utvalgskommunene har bosatt enslige mindreårige de siste fem årene, mens på landsbasis har i underkant halvparten av landets kommuner enslige mindreårige i målgruppen. Det kan være at resultatet hadde blitt annerledes om kommunene ikke hadde bosatt enslige mindreårige.

Integreringstilskuddets sats for femårsperioden etter førstegangsbosetting er 819 000 kroner per enslig voksen, 772 300 kroner per barn og voksen i familie og 765 000 per enslig mindreårig. Et vektet gjennomsnitt etter andel enslige voksne og andre gir en sats på 777 685 kroner per person i 2020.

Tabell 7.4. Integreringstilskuddets dekningsgrad i 2020 og 2019.

	2020	2019	Endring	Prosentvis endring
Integreringstilskudd, enslige voksne	819 000	808 100	10 900	1,3%
Integreringstilskudd, andre	772 300	761 600	10 700	1,4%
Samlede utgifter i femårsperioden	734 400	754 900	-18 500	-2,7%
Beregnet utbetalt tilskudd per person i målgruppen i femårsperioden	777 700	767 500	10 100	1,3%
Dekningsgrad	105,9%	101,7%		4,2%

Kilde: Beregningsutvalgets

Tabell 7.4 viser forholdet mellom beregnede utgifter og integreringstilskudd. Dekningsgraden er funnet ved å dele beregnet tilskudd på gjennomsnittlig beregnet utgift. Kartleggingen viser dermed at tilskuddet dekker 105,9 prosent av utgiftene i 2020. Integreringstilskuddets dekningsgrad øker med 4,2 prosentpoeng fra 101,7 prosent i 2019.

Det er en rekke variabler som spiller sammen og forklarer endringer i kommunenes utgifter og tilskuddenes dekningsgrad over tid.

En avgjørende faktor er hvordan målgruppen endrer seg. Hvem flyktingene er, hvor mange de er, og hvor de er i integreringsløpet har stor betydning for utgiftene.

Figur 4.1 viser hvordan sammensetningen av femårskullet har utviklet seg de siste 5 årene. Her ser vi en klar endring i løpet av noen år. I 2020 utgjør årskull 4 og 5 hele 71 prosent av målgruppen mot 56 prosent i 2019. Dette er de to årskullene med lavest utgifter. Det er en kraftig nedgang i årskull 2 og 3 som utgjør de dyre introduksjonskullene. Fra 2019 til 2020 er det en nedgang på hele 34,5 prosent i andelen i målgruppen som mottar introduksjonsstønad; dette er den største nedgangen noensinne.

Når andelen av målgruppen som er i år 4 og 5 som er de rimeligste årskullene øker fra 5 til hele 71 prosent, gir det lavere gjennomsnittsutgifter per person i hele målgruppen. I tillegg vil den faste beregningsmetoden som utvalget benytter i hovedundersøkelsen for å anslå utgifter i hele femårsperioden, i dette tilfellet kunne undervurdere kommunenes netto utgifter og påvirke beregningen av dekningsgraden, se kapittel 8.4.4. Økningen i år 4 og 5 innebærer også lavere inntekt per person fordi tilskuddssatsene går ned fra år 3 til år 4 og ytterligere ned i år 5. Sats for år-3 i 2020 var 174 000 kroner, år-4 var 86 000 kroner og år-5 var 72 000 kroner.

Kartleggingen viser at kommunenes samlede utgifter i 5-årsperioden går ned med 2,7 prosent eller om lag 20 500 kroner for hver person i målgruppen.

Ekstratilskuddet til forlenget introduksjonsprogram i 2020 på grunn av pandemien har gitt en god dekning av ekstraordinære utgifter til introduksjonsprogram i 2020. Ekstratilskuddet har imidlertid ikke påvirket dekningsgraden nevneverdig. Flere kommuner opplyser at de vil få kostnader i 2021 som må dekkes av tilskuddet som er inntektsført i 2020. Derfor må 2020 og 2021 sees i sammenheng.

Arbeidsmarkedet har vært svært utfordrende i 2020 på grunn av pandemien.

Overgang både til arbeid og utdanning etter endt introduksjonsprogram var høy i 2019. Jamført med 2019 viser IMDIs tall at en lavere prosentandel av deltakerne som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2020 gikk ut i jobb, mens en høyere andel gikk over i utdanning (imdi.no/tall-og-statistikk). Flere av utvalgskommunene oppgir også at de aktivt brukte de utvidede mulighetene til forlengelse av introduksjonsprogrammet for å avhjelpe konsekvensene av korona. Forlenget introduksjonsprogram kan i noen grad ha redusert kommunenes utgifter for år 4. Når flere fortsatt var i program, kan det ha bidratt til lavere sosialhjelpsutgifter for dette årskullet. Under pandemien i 2020 kom færre ut i jobb, mens

relativt flere enn før tok utdanning (NIBR-rapport 2021:14). Samtidig var det en økning i antallet med forlenget introduksjonsprogram i år 4. Forlenget introduksjonsprogram kan i noen grad ha redusert kommunenes utgifter for år 4. Når flere fortsatt var i program, kan det ha bidratt til lavere sosialhjelpsutgifter for dette årskullet.

På grunn av koronapandemien ble første gangs bosetting av nyankomne flyktninger forsinket i 2020 sammenlignet med 2019 (IMDis årsrapport for 2020). Mens 45 prosent av flyktingene ble bosatt i årets fire siste måneder i 2019, gjaldt dette hele 60 prosent av flyktingene i 2020. Dette har sannsynligvis bidratt til å redusere kommunenes utgifter til førstegangs bosatte år 1 i 2020, og vil også kunne medføre en forskyvning av enkelte utgifter til 2021.

Hvordan kommunene håndterer løpende endringer i antall og sammensetning i målgruppen har også stor betydning for utgiftene. Konteksten for 2020-kartleggingen er at de siste årene har vært store svingninger både i antallet flyktninger og i sammensetningen. Tre år med rekordhøy bosetting er avløst av tre år med lav bosetting. Kartleggingen viser at de fleste kommunene i betydelig grad har greid å tilpasse kapasitet, ressursbruk og utgifter til volumsvingninger i målgruppen for integreringstilskuddet, og hvor flyktingene befinner seg i integreringsløpet. Dette kommer klarest til uttrykk i hovedundersøkelsen av utvalgskommunenes integreringstiltak og administrasjon av disse, hvor utgiftene har gått ned med 5,5 prosent fra 2019 til 2020.

Et hovedfunn i årets kartlegging som i alle tidligere kartlegginger er at det er store forskjeller i utgiftsnivået mellom kommunene. Kartleggingsmetoden er en rullerende panelundersøkelse, som innebærer utskiftning av en viss andel av kommuner hvert år. Denne årlige endringen i sammensetningen av utvalgskommuner vil i seg selv kunne medføre noen endringer i det samlede kostnadsbildet.

Endringer i sammensetningen av målgruppen har også betydning for utgiftene. Erfaringsvis er gjennomsnittlige utgifter til integreringstiltak høyere for enslige voksne og enslige mindreårige enn for familier og barn. Andelen familier og barn var i 2020 høyere enn noen gang og utgjorde rekordhøye 85 prosent av målgruppen, mens andelen enslige voksne og enslige mindreårige var rekordlavt (se Figur 4.3.). Dette bidrar også til lavere gjennomsnittsutgifter per person i målgruppen, og til at dekningsgraden av tilskudd øker.

Antall enslige mindreårige i utvalgskommunene går ned fra 884 personer i 2019, til 571 personer i 2020. Dette er en nedgang på 35,4 prosent. Under halvparten av landets bosettingskommuner hadde i 2020 enslige mindreårige i målgruppen. Denne gruppen har derfor stadig mindre betydning for kommunenes samlede utgifter og den samlede dekningsgraden av tilskudd. Antall enslige mindreårige som utløser lav sats øker, og det særskilte tilskuddet blitt nedjustert i 2020 på grunn av overdekning av tilskudd i 2019. Dette er noe av forklaringen på hvorfor dekningsgraden for samlet tilskudd til enslige mindreårige går ned fra 110 til 102,9 prosent.

Utvalgskommunene har i 2019 og 2020 pekt på en ny trend hvor nye grupper av overføringsflyktninger har behov for mer helhetlig oppfølging som krever ressurser og medfører økte utgifter. Det dreier seg om større behov for mer grunnleggende kvalifisering, helseoppfølging og bo-veiledning. Dette fremgår også av IMDIs kommuneundersøkelser. Tallmessig er det imidlertid fortsatt de store bosettingskullene fra 2016 og 2017 med tidligere asylsøkere som dominerer og utgjør 71 prosent av målgruppen, mens nye grupper av overføringsflyktningene som ble bosatt i 2018, 2019 og 2020 fortsatt utgjør et mindretall. Dette vil imidlertid endre seg i 2021 og 2022.

Den langsiktige trenden de siste årene er at dekningsgraden for integreringstilskuddet har økt.¹⁴ I 2019 var dekningsgraden for første gang i historien over 100 pst, og dekningsgraden på 105,9 prosent i 2020. Etter hvert som de store bosettingskullene fra 2016 og 2017 går ut av målgruppen i 2021 og 2022, er det mindre sannsynlig at dekningsgraden øker ytterligere, men at kommunenes utgifter per person snarere vil øke igjen.

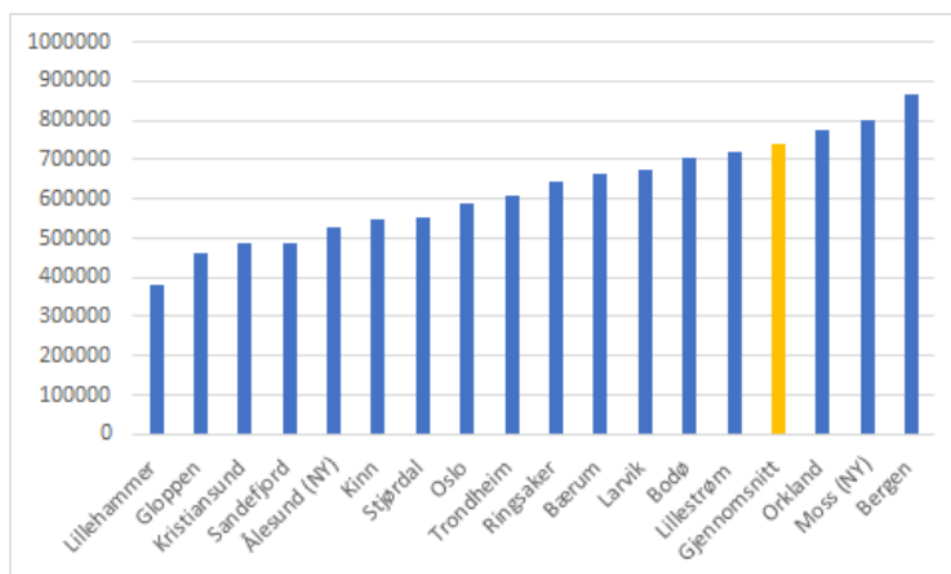
7.2 Variasjon mellom utvalgskommunene

Utgiftene varierer mye mellom utvalgskommunene. Årsakene er sammensatte, og Beregningsutvalgets kartleggingsmetode gir ikke grunnlag for en systematisk analyse av årsakene til variasjon. 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 utgiftsnivå blant kommunene.

Figur 7.5 viser variasjon i gjennomsnittlige nettoutgifter per person i målgruppen over femårsperioden blant de 17 utvalgskommunene som deltar i årets kartlegging. Utgiftene inkluderer utbetalt sosialhjelp, introduksjonsstønad, prisjustert sats for kommunale helsetjenester samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Figuren viser også gjennomsnitts- og medianutgift for utvalgskommunene. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier, slik gjennomsnittet blir.

¹⁴ Dekningsgrad 2016: 92,3. 2017: 95,2. 2018: 99,6. 2019: 101,7. 2020: 105,9

Figur 7.5. Nettoutgifter per person i målgruppen over femårsperioden i utvalgskommunene. Inkluderer utgifter til sosialhjelp, introduksjonsstønad, prisjustert sats for helseutgifter og utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. 2020.



Kilde: Beregningstuvalget, SSB.

Tabell 7.5 viser variasjonen i utvalgskommunenes utgifter i 2020 til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Indeks 100 er lik gjennomsnittet for kommunene i utvalget.

Skillet mellom utgifter til sosialhjelp og utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse representerer ikke nødvendigvis reelle forskjeller i tjenestetilbudet. Variasjoner kan også forklares med blant annet ulik organisering og regnskapsføring. For eksempel vil utgifter til boligjenester komme med i Beregningsutvalgets undersøkelse dersom kommunen ikke dekker husleieutgifter gjennom utbetaling av sosialhjelp, men gjennom en subsidiering av husleien. Ved en eventuell dekning av husleie som sosialhjelp vil kostnadene komme med i sosialhjelpsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå.

7.3 Utgifter som dekkes av integreringstilskudd - endringer over tid.

Det er flere utfordringer knyttet til å sammenligne tallene over tid. Dette gjelder både totaltallet og tallene for de ulike utgiftsområdene. I tillegg til det som nevnes i kapittel 8 om kartleggingsmetodene, er de viktigste utfordringene:

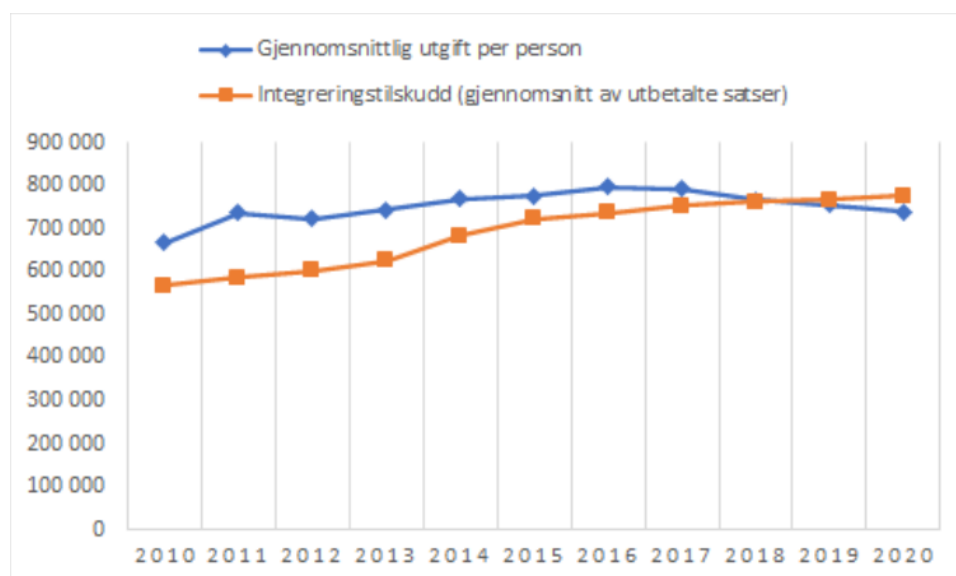
- utskifting av utvalgskommuner hvert år (ulik kostnadsprofil, ulike fortolkninger av skjema)
- ulik sammensetting av målgruppen som utløser tilskudd
- ulikt bosettingsvolum (hvor mange i målgruppen for tilskuddet som blir bosatt i utvalgskommunene det enkelte år, førstegangsbosatte og bosatte år 2–5)
- endringer i spørreundersøkelsesskjemaet
- endringer i integreringstilskuddsordningen

Samlede utgifter inkluderer utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, samt prisjustert sats for helseutgifter.

Blå linje i figur 7.7 viser samlet beregnet utgift for femårskullet som utløser integreringstilskudd i kartleggingene av 2010 til 2020. Dette inkluderer utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, samt prisjustert sats for helseutgifter. I perioden 2010 til 2020 har integreringstilskuddet vært delt inn i ulike satser (se tabell 3.1). Den røde linjen viser utbetalt tilskudd for femårsperioden som et vektet gjennomsnitt av ulike satser til enslige voksne og voksne, barn og enslige mindreårige.

I 2013 og 2014 ser man at avviket mellom tilskudd og utgift per person minsker, mens det er relativt stabilt fra 2015 til 2016. I 2019 krysset kurvene hverandre fordi utgiftene er redusert, mens tilskuddet har økt, og utviklingen fortsetter i 2020. Tilskuddet dekker i 2020 105,6 prosent av utgiftene.

Figur 7.6. Samlede utgifter for femårsperioden per person sammenlignet med gjennomsnitt av satser for integreringstilskudd. 2010–2020. Kroner.



Kilde: Beregningsutvalgets, SSB.

Årene før 2017 kan ikke direkte sammenliknes med årene etter på grunn av endringen i det særskilte tilskuddet for bosetting av enslige mindreårige. Det har skjedd en endring på inntektssiden som slår ut her i form av en bedre dekning av utgiftene, for de kommunene som blir tildelt dette tilskuddet. Fra 2017 til 2020 har det vært en nedgang i samlede utgifter på 53 300 kroner som er 8 prosent. Tabell 7.7 viser utviklingen fra 2017 til 2020 på de ulike delområdene i kartleggingen. Det har vært en nedgang i utgifter på alle delområdene unntatt helse som blir prisjustert hvert år.

Tabell 7.5. Utgifter for kartleggingene 2020 og 2017, med endringer. Kroner.

	2020	2017	Endring 2017–2020	
			Kroner	Prosent
Integreringstiltak og administrasjon av disse	393 900	429 800	-35 900	-8 %
Sosialhjelp	86 400	95 200	-8 800	-9 %
Introduksjonsstønad	218 500	235 500	-17 000	-7 %
Helseutgifter	35 600	32 700	2 900	9 %
Totalt	734 400	793 200	-58 800	-7 %

Kilde: Beregningsutvalget, SSB.

7.4 Forholdet mellom beregnede utgifter og norsktilskuddet i 2020

Det faktiske kostnadsbildet for voksenopplæringen er at kommunene totalt sett har utgifter som overstiger finansieringen. I 2020 er totale bruttoinntekter¹⁵ i utvalgs kommunene 351 949 398 kroner, mens de totale bruttoutgiftene er 512 163 460 kroner. Dette innebærer at inntektene gir en dekning av utgiftene på 68,7 prosent.

Spesielt for 2020 er at kommunene mottok ekstratilskudd til forlenget norskopplæring på grunn av koronapandemien. Utvalgs kommunene mottok 46 584 710 kroner i ekstratilskudd. Inkludert ekstratilskuddet til forlenget norskopplæring var de samlede inntektene på 398 534 108, og dekker ca. 77,8 prosent av utgiftene.

Det er et stort spenn i gjennomsnittsutgift per undervisningstime i de 16 utvalgs kommunene. Dersom timeprisen er lavere, kan man dekke kostnadene med et lavere antall deltakere per gruppe. Men dersom antall undervisningstimer per deltaker er høyere må gruppestørrelsen endres for å oppnå full dekning av utgiftene.

I 2020-kartleggingen varierer innrapporterte gruppestørrelser fra 8 til 23 personer, mens den gjennomsnittlige gruppestørrelsen for utvalgs kommunene er på 13 personer. Dette gjennomsnittet inkluderer alle deltakere i opplæringen i kommunen. Det vil si at deltakere fra asylmottak, arbeidsinnvandrere, samt personer som utløser både lav sats og høy sats av norsktilskuddet er med i gruppestørrelsen som kommunene oppgir i kartleggingen. Kommunene har ofte ikke tall på gruppestørrelse knyttet til opplæring for personer som utløser høy sats. En viktig årsak til dette er at det er vanlig å sette sammen grupper etter ferdighetsnivå, og ikke etter hvilken finansieringsordning deltakere tilhører. Kommuner med få deltakere må oftere ha opplæring for grupper med færre enn 10 deltakere gjennom året. Det motsatte vil kunne gjelde for kommuner med mange deltakere.

Denne måten å beregne dekningsgrad for norsktilskuddet viser at tilskuddet dekker kommunenes utgifter gitt visse forutsetninger, mens realiteten i de fleste kommuner kan være annerledes. Med kjennskap til gjennomsnittlig antall timer opplæring som gjennomføres per deltaker, utgift per undervisningstime og gruppestørrelse vil man kunne beregne en gjennomsnittlig utgift per elev.

Eksemplene i tabell 7.8 illustrerer norsktilskuddets (høy sats) dekningsgrad med tre ulike gruppestørrelser. De andre variablene holdes konstante. Om det gis 1 100 opplæringstimer per deltaker og timeprisen er 1 980 kroner, vil det være nødvendig med en gruppestørrelse på 15 personer for at norsktilskuddet skal dekke

¹⁵ Inkludert norsktilskudd, deltakerbetaling og andre inntekter.

utgiftene. Antall opplæringstimer er et anslag basert på uttrekk av registrerte timer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) fra 2014, 2018 og 2019. Tilskudd per deltaker med høy sats var til sammen 146 600 kroner fordelt over tre år.

Tabell 7.8. Norsktilskuddets dekningsgrad for 2020. Kostnader per deltaker etter ulike gruppestørrelser.

Timespris m/lokaler	Gruppestørrelse	Antall timer pr deltaker	Kostnad pr deltaker	Tilskudd per deltaker høy sats 2020	Avvik
1 980	13	1 100	167 538	146 600	-20 938
1 980	14	1 100	155 571	146 600	-8 971
1 980	15	1 100	145 200	146 600	1 400

Kilde: Beregningsutvalget

Oversikten i tabell 7.8 tar ikke hensyn til situasjoner med deling av persontilskudd mellom bosettings- og mottakskommune, i tilfeller der personer med rett og plikt til norskundervisning har lang botid i mottak. Dersom vi legger til grunn at bare år to og tre av tilskuddet tilfaller bosettingskommunen vil det være nødvendig med større grupper for at utgiftene skal dekkes. Hvor stor reduksjonen i norsktilskuddet som tilfaller bosettingskommunen blir, avhenger av oppholdstid på mottak fra oppholdstillatelse til bosetting.

For 2020 ble det gjort uttrekk fra NIR om hvor mange timer deltakere som avsluttet norskprogrammet hadde hatt i gjennomsnitt. I utvalgs kommunene hadde deltakerne i gjennomsnitt mottatt 1 298 timer, mens landsgjennomsnittet var 1 326 timer. Det ville vært nødvendig med en gruppestørrelse på 18 personer om kommunen skulle få dekket utgiftene til norskopplæringen.

Tabell 7.9. Norsktilskuddets dekningsgrad for 2020. Kostnader per deltaker som har avsluttet program etter ulike gruppestørrelser.

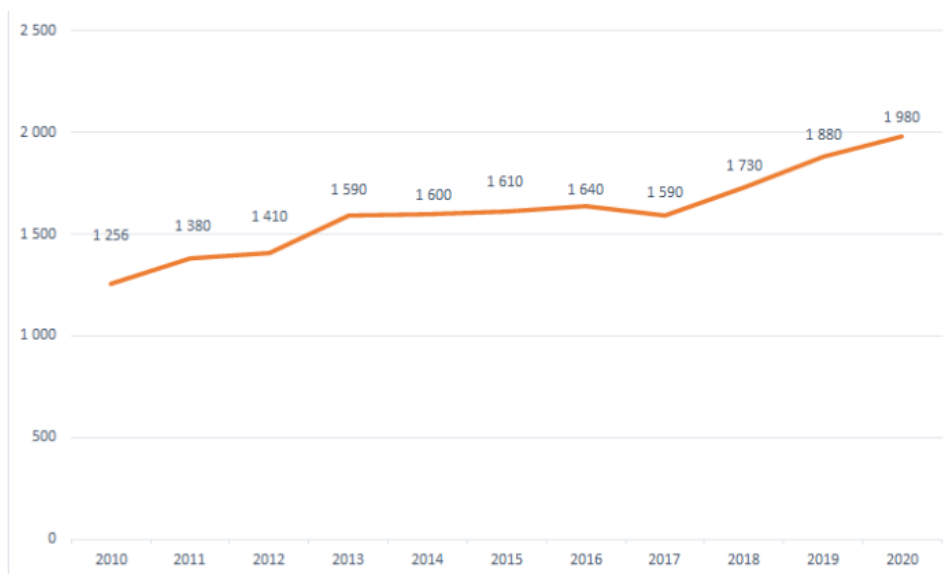
Timespris m/lokaler	Gruppestørrelse	Antall timer pr deltaker	Kostnad pr deltaker	Tilskudd per deltaker høy sats 2020	Avvik
1 980	13	1 298	197 695	146 600	-51 095
1 980	14	1 298	183 574	146 600	-36 974
1 980	15	1 298	171 336	146 600	-24 736
1 980	16	1 298	160 628	146 600	-14 028
1 980	17	1 298	151 179	146 600	-4 579
1 980	18	1 298	142 780	146 600	3 820

På grunn av endringen i vilkår for utbetalingen av norsktilskuddet fra og med 2018, er det en del utvalgskommuner som får betydelige reduserte inntekter fra norsktilskuddet, og melder om at dette går ut over kvaliteten på undervisningen. Endringen innebar en søknads-/vedtaksbasert utbetaling i stedet for et automatisk utbetalt innbyggertilskudd. Nivået på satsen per person forble uendret.

7.5 Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap – endring over tid.

Figur 7.10 viser utviklingen i timeprisen per undervisningstime over de siste ni årene. Fra 2019 til 2020 er det en økning i timeprisen på 5,3 prosent. I perioden 2013 til 2017 var timeprisen ganske stabil, men det har vært en større økning siden 2018. Fra 2017 til 2020 har timeprisen økt med 24,5 prosent.

Figur 7.10. Utgift per undervisningstime til norsk og samfunnskunnskap. Årene 2010 til 2020. Løpende kroner.



Kilde: Beregningsutvalgets

Selv om grafen viser en vekst i utgifter per undervisningstime siden 2012 sier ikke dette noe om utgifter per person. Det er mulig at effektiviseringstiltak, større gruppestørrelse og stordriftsfordeler med flere deltakere har medvirket til at kostnader per deltaker ikke har samme utgiftsutvikling som kostnad per undervisningstime.

Tabell 7.11 Oversikt over timepris, totale kostnader og antall undervisningstimer 2015 til 2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Pris per undervisningstime (kroner)	1 640	1 590	1 730	1 880	1 980
Total kostnad (i 1000 kroner)	826 471	911 434	910 554	763 498	152 163
Totale inntekter (i 1000 kroner)	713 035	834 307	739 261	549 006	351 949
Antall undervisningstimer	503 370	573 224	526 529	406 889	258 639

Kilde: Beregningsutvalget

Tabell 7. 11 viser en oversikt over timepris, totale kostnader, totale inntekter og antall undervisningstimer de siste fem årene. Det er en økning i antall undervisningstimer fra 2016 til 2017. Denne tendensen snur i 2018, og har en sammenheng med nedgangen i antall personer i målgruppen på grunn av få asylkomster og nedgang i bosetting av flyktninger. Både totale kostnader og inntekter følger samme tendensen som antall undervisningstimer. Denne tregheten på utgiftssiden i form av nedbyggingskostnader er som forventet. I tillegg vil det være noen smådriftsulempere med høye faste kostnader uansett aktivitetsnivå.

8 Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder

Beregningsutvalget kartlegger utgifter som er relevante for to statlige tilskudd; integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (norsktilskuddet).

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, samt utbetalinger av sosialhjelp og introduksjonsstønad til flyktninger i femårsperioden fra og med bosettingsåret. Beregningsutvalget kartlegger kommunenes gjennomsnittlige utgift til integreringstiltak og administrasjon av disse over ett år. For at denne utgiften skal kunne sammenlignes med det samlede tilskuddet over hele tilskuddsperioden, multipliserer vi utgiften med fem.

Beregningsutvalget gjennomfører kartleggingen av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, gjennom innhenting av data fra ca. 20 utvalgskommuner ved hjelp av spørreskjemaer og systematisk veiledning av kommunene.

Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad per person i målgruppen for integreringstilskudd innhentes ved hjelp av KOSTRA-tall og A-ordningen, bearbeidet av Statistisk Sentralbyrå (SSB).

Beregningsutvalget innhenter utgiftene til alle personer som mottar opplæring i norsk og samfunnskunnskap i de samme utvalgskommunene i en egen spørreskjemaundersøkelse. Kartleggingen danner grunnlaget for å finne en utgift per undervisningstime, samt beregninger av forholdet mellom norsktilskuddets sats og utgift per person.

Beregningsutvalget presenterer nominelle beløp i denne rapporten, med mindre det opplyses om noe annet.

Dette kapitlet beskriver datagrunnlaget og utvalgets kartleggingsmetoder nærmere, samt vurdering av datakvaliteten.

8.1 Målgruppen

Beregningsutvalgets kartlegginger omfatter to ulike målgrupper. Målgruppen for kartlegging av utbetalt introduksjonsstønad og sosialhjelp, samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, er personer som utløste integreringstilskudd til kommunene i det aktuelle kartleggingsåret.

Målgruppen for beregninger av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skiller seg fra målgruppen for de andre delundersøkelsene i Beregningsutvalgets kartlegging. Personer som omfattes av kartleggingen er alle personer mellom 16 og 67 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen, også deltakere som ikke inngår i personkretsen for norsktilskuddet med rett og plikt eller kun rett til opplæring.

8.1.1 Personer som utløser integreringstilskudd

Figuren viser målgruppen for kartleggingen av utgifter for personer som utløser integreringstilskudd. Det er flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag som har vært bosatt i opptil fem år, samt familiegjeforente med disse.

- Innvandrere
- Flyktninger/personer med opphold på humanitært grunnlag (og familiegjeforente med disse)
- *Beregningsutvalgets målgruppe:*
Flyktninger/personer med opphold på humanitært grunnlag (og familiegjeforente med disse) bosatt i opptil fem år, og barn født inntil seks måneder etter at mor er bosatt i en kommune.

Innvandrere er personer som har opphold og bor i Norge, men er født i utlandet av to utenlandske foreldre.¹⁶

Flyktning/person med opphold på humanitært grunnlag har fått innvilget flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag. Gruppen av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag omfatter overføringsflyktninger personer som opprinnelig har kommet som asylsøkere og familiemedlemmer som gjenforenes med personer i disse to gruppene.

Barn som blir født inntil seks måneder etter at mor er bosatt i en kommune ble fra og med 2011 omfattet av målgruppen for integreringstilskudd. Frem til og med 2010-kartleggingen var utgiftene rundt disse barna omfattet av undersøkelsen, uten at de utløste tilskudd.

8.1.2 Personer som utløser tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Rundskriv 3/2020 fastsetter hvilke grupper av voksne innvandrere i Norge som skal få tilbud om gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Målgruppen er alle personer mellom 16 og 67 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen. Asylsøkere og andre innvandrere er også inkludert i

¹⁶ Se definisjoner hos IMDi: <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/ord-og-begreper/> og SSB: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar>

undersøkelsen. Tabell 8.1 gir en oversikt over personer med rett og/eller plikt til norskopplæring.

Tabell 8.1 Oversikt over personer med rett og plikt eller kun plikt til norskopplæring.

Rett og plikt	Plikt
16-67 år	16-67 år
Gratis	Betaling
Asyl- og Overføringsflyktninger	
Humanitært grunnlag	
Kollektiv beskyttelse	
FAM (A/O; Hum og Kol)	
FAM (norske eller nordiske borgere)	
Personer med opphold på grunnlag av mishandling eller tvangsekteskap (fra 1.7.2011)	Arbeidsinnvandrere - ikke opphold etter EFTA/EØS-regelverket
	FAM (arbeidsinnvandrere)

Kilde: IMDi

8.2 Sosialhjelp

På oppdrag fra Beregningsutvalget beregner SSB kommunenes utgifter til utbetalt sosialhjelp til personer i målgruppen. Beregningene bygger på opplysninger innrapportert til KOSTRA og baserer seg i denne utgaven av rapporten på endelige KOSTRA-tall per medio juni.

8.2.1 Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data

SSB innhenter årlig oppgaver fra alle landets kommuner om personer som har mottatt sosialhjelp som grunnlag for produksjon av Norges offisielle statistikk om sosialhjelp. Opplysningene rapporteres inn på KOSTRA-skjema 11 "Registrerings skjema for sosialhjelp". Her ligger individopplysninger om stønadsbeløp og antall måneder med stønad.

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

For å skille ut Beregningsutvalgets målgruppe¹⁷ i dette materialet er SSBs befolkningsfiler koblet mot filer fra utlendingsmyndighetenes Utlendingsdatabase (UDB). SSBs situasjonsfiler for befolkningen er korrigert for nettoflytting i løpet av året. Sosialhjelpsoppgavene 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 antall personer i målgruppen fordelt på kommune og bosettingsår.

Tall på utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad publiseres i KOSTRA to ganger årlig – urevidert rundt 15. mars og endelige tall rundt 15. juli. I perioden fra den foreløpige KOSTRA-publiserings medio mars til den endelige KOSTRA-publiserings medio juli, rettes feil i datagrunnlaget bl.a. ved innhenting av oppdaterte/rettede opplysninger fra kommunene. For eksempel er det noen kommuner som ikke leverer tall innen fristen for den første publiseringen, og noen kommuner leverer feil tall.

For å eliminere eventuelle feil er alle innsendte opplysninger fra kommunene kontrollert for de 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).

8.2.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt sosialhjelp

For å gi et best mulig bilde av utgiftene til bosetting over tid, uavhengig av størrelsen på de ulike årskullene, er det etter Beregningsutvalgets mening mest relevant å bruke gjennomsnittlig utbetaling av sosialhjelp 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 sammensettingen av hvert årskull varierer fra år til år. Den gjennomsnittlige utbetalingen til alle i målgruppen multiplisert med 5 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.

¹⁷ Det vil si at det for kartleggingsåret 2019 er personer som er registrert i Det sentrale folkeregister (DSF) med bosettingsår 2015 til 2019. For de personer som har fått en første tillatelse med vedtaksår senere enn første gang de ble registrert i DSF, er bosettingsår lik vedtaksår.

8.2.3 Vurdering av datakvalitet

I sosialhjelpsstatistikken registreres som regel kun hovedforsørger i familien, siden det er vanlig at en person i husholdningen søker om sosialhjelp på vegne av hele familien. Dette betyr at sosialhjelpsstatistikken ikke vil fange opp utbetalinger til husholdninger hvor hovedforsørger er utenfor målgruppen, selv om andre familiemedlemmer som følge av familiegjenforening er med i målgruppen. Dette er den viktigste feilkilden som kan ha betydning for kartleggingsresultatet.

For SSB er det 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 og A-ordningen).

Tall for utbetalt sosialhjelp baserer seg på data fra alle landets kommuner som har rapportert data til KOSTRA. For å eliminere eventuelle feil er alle innsendte opplysninger fra kommunene kontrollert for de typer feil som lar seg etterspore i SSBs egne kontroller (som nevnt over). Opplysninger fra kommuner hvor det er avdekket vesentlige feil i det mottatte materialet, er ikke med.

Beregningsutvalget vurderer at kvaliteten på datauttrekk for utbetalt sosialhjelp er god.

8.3 Introduksjonsstønad

Introduksjonsloven gir nyankomne innvandrere i alderen 18–55 år rett og plikt til fulltidsdeltakelse i et introduksjonsprogram. Kommunene kan tilby program til de som er over 55 år, men det er ikke en rettighet selv om personen selv ønsker å delta.

Programmet kan som hovedregel vare 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 flyktninger, eller har fått opphold på humanitært grunnlag etter asylsøknad, samt deres familiemedlemmer/-gjenforente. Som nyankomne regnes personer som er bosatt i en kommune etter avtale i løpet av de siste to år, og den enkelte må ha behov for grunnleggende kvalifisering, det vil si trenge hjelp til å komme ut i ordinært arbeid eller ordinær utdanning.

På oppdrag fra Beregningsutvalget beregner SSB kommunenes utgifter til utbetalt introduksjonsstønad til personer i målgruppen. Fra og med statistikkåret 2017 er beregningene basert på kommunenes månedlige rapportering til Skatteetaten, NAV, og SSB gjennom A-ordningen. For årene 2005–2016 var datagrunnlaget hentet fra KOSTRA-skjema 11B "Registreringsskjema for introduksjonsstønad", med individopplysninger om stønadsbeløp og antall måneder med stønad.

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

8.3.1 Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data

På samme måte som for utbetalt sosialhjelp bruker SSB opplysninger fra KOSTRA-publiseringen for å beregne utgifter til utbetalt introduksjonsstønad for Beregningsutvalgets målgruppe.

For å skille ut Beregningsutvalgets målgruppe¹⁸ i dette materialet er SSBs befolkningsfiler koblet mot filer fra utlendingsmyndighetenes Utlendingsdatabase (UDB) på samme måte som for utbetalt 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 antall personer i målgruppen fordelt på kommune og bosettingsår.

Opplysningene kontrolleres på samme måte som for utbetalt sosialhjelp.

8.3.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt introduksjonsstønad

Samme metode som for beregningen av utbetalt 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.

8.3.3 Vurdering av datakvalitet

Tall for utbetalt introduksjonsstønad baserer seg på data fra alle landets kommuner som har rapportert til Skatteetaten, NAV og SSB gjennom A-ordningen. For å eliminere eventuelle feil er alle innsendte opplysninger fra kommunene kontrollert for de typer feil som lar seg etterspore i SSBs egne kontroller (som nevnt over). Opplysninger fra kommuner hvor det er avdekket vesentlige feil i det mottatte materialet er ikke med.

Introduksjonsstønad er en ordning som ikke ville eksistert dersom det ikke var bosatt flyktninger. Beregningsutvalget vurderer at kvaliteten på datauttrekk for utbetalt introduksjonsstønad er god.

¹⁸ Det vil si at det for kartleggingsåret 2019 er personer som er registrert i Det sentrale folkeregister (DSF) med bosettingsår 2015 til 2019. For de personer som har fått en første tillatelse med vedtaksår senere enn første gang de ble registrert i DSF, er bosettingsår lik vedtaksår.

8.4 Integreringstiltak og administrasjon av disse

For å kartlegge kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse gjennomfører Beregningsutvalget en spørreskjemaundersøkelse til et utvalg kommuner og tilbyr dem systematisk veiledning under utfylling/innrapportering. Dette blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene direkte fra allerede eksisterende kommune-stat-rapportering. Spørreskjemaet er utarbeidet av Beregningsutvalget.

8.4.1 Valg av kommuner

Omtrent 20 kommuner deltar i Beregningsutvalgets kartlegging hvert år. For å få kontinuitet, og med det bedre datakvalitet, deltar kommunene i cirka fem år. Dette betyr at det hvert år er noen nye kommuner som deltar i kartleggingen. Kommuner med mange personer i målgruppen deltar hvert år.

Ved valg av kommuner er det lagt vekt på å få med kommuner som:

- 1) er geografisk spredt
- 2) er av ulik størrelse
- 3) samlet har en stor andel av målgruppen

8.4.2 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 tjenesteområdene.

Beregningsutvalget inviterer hvert år utvalgskommunene til et to dagers oppstartseminar i desember. På seminaret blir deltakerne orientert om bakgrunnen for utvalgets arbeid og opplegget for gjennomføring av datainnsamlingen.

I februar og mars hvert år besøker Beregningsutvalget utvalgskommunene. I 2020 var alle disse møtene digitale. Det avholdes møter med representanter for de ulike kommunale tjenesteområdene/kontorer som framskaffer grunnlagsdata. Foreløpig utfylte skjemaer blir sendt inn til Beregningsutvalget på forhånd og gjennomgått under besøket, og uklarheter og spørsmål blir tatt opp.

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

8.4.3 Kartlagte utgiftsområder

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

Dersom kommunene ikke kjenner de faktiske regnskapstallene, benyttes to ulike framgangsmåter for beregning av målgruppens relative ressursbruk. Gjennom den ene framgangsmåten vurderer kommunene hvor mange årsverk ved det aktuelle kontor som benyttes til betjening av målgruppen. Deretter beregnes det hvor stor andel dette utgjør av kontorets totale antall årsverk. Metoden har vært aktuell for små kommuner og/eller kommuner med en oversiktlig organisering av tjenestene til målgruppen.

Ved den andre framgangsmåten bruker kommunene opplysninger om målgruppens andel av alle klienter/brukere for å beregne kapasitetsandelen. Først finner kommunene opplysninger om hvor mange klienter/brukere som finnes totalt, og hvor mange av disse som tilhører målgruppen. Deretter vektet kommunene målgruppens andel ut fra hvor mye tid som i gjennomsnitt brukes per klient/bruker i målgruppen sett i forhold til gjennomsnittet for øvrige klienter/brukere. Utvalget har laget en veiledning for vurdering av vektingsfaktoren. Beregningsutvalget er kritisk til vekter høyere enn 1,75.

Kommunale tjenester som inngår i denne spørreskjemaundersøkelsen, er:

- NAV/sosialtjenesten
- innvandrер/flyktningkontortjenester
- tolketjenester
- administrering av introduksjonsprogram
- grunnskoleopplæring for voksne
- administrering av Kvalifiseringsprogrammet og utbetalt kvalifiseringsstønad
- sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening
- bolig/boligadministrasjonstjenester
- støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet
- enslige mindreårige
- barne- og ungdomsvernet
- ekstratiltak i grunnskolen
- kultur- og ungdomstiltak
- barnehager
- felleskostnader

Her følger en nærmere gjennomgang av de enkelte tjenestekområdene.

Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

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

For antall sosialhjelpsmottakere er det benyttet data fra SSB for nesten alle utvalgskommunene. De største kommunene teller mest, og det er også her det er vanskeligst å ha oversikt over antall sosialklienter som tilhører målgruppen. I tillegg gir ikke alle fagsystemer like gode muligheter for kobling mellom utgiftsdata og persondata slik SSB har anledning til å gjøre. For de kommunene som benytter andelsberegning av utgifter til målgruppen basert på antall mottakere, gir dette en bedre treffsikkerhet og hever kvaliteten på undersøkelsen.

Dataene fra SSB blir ikke tilgjengelige før etter KOSTRA-publiseringsen i midten av mars. Dette er etter utvalgskommunenes innsendingsfrist til Beregningsutvalget. Beregningsutvalget gjør derfor denne endringen i etterkant, i samråd med kommunene i tilfeller der det er store avvik mellom kommunenes tall og SSBs tall.

Introduksjonsprogram

Utgifter som direkte knytter seg til tilrettelegging og gjennomføring av introduksjonsordningen, er knyttet til en særskilt tjeneste for målgruppen (etter ikrafttredelse av lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere) og er ført på egen KOSTRA-funksjon 275.

Grunnskoleopplæring for voksne

Mange flyktninger mangler grunnskoleopplæring eller har for svake grunnleggende ferdigheter til å kunne klare seg i utdanningssystemet eller i arbeidslivet. Grunnskoleopplæring for voksne ble tatt med i undersøkelsen fra 2011 for mer systematisk rapportering på dette. Dette er ingen særskilt tjeneste for målgruppen, derfor må kommunene finne målgruppens andel av tjenestekapasiteten.

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og utbetalt kvalifiseringsstønad

Utgifter til kvalifiseringsprogrammet inngikk i kartleggingen for første gang i 2010. Tidligere er utgifter til kvalifiseringsprogram holdt utenfor kartleggingen på grunn av for stor usikkerhet knyttet til datakvaliteten.

Fra og med statistikkåret 2017 har SSB levert data over kommunenes utbetaling av kvalifiseringsstønad til målgruppen, som blir brukt i undersøkelsen.

Tidligere var det et øremerket tilskudd til Kvalifiseringsprogrammet, men fra 2011 ble denne finansieringen en del av rammetilskuddet til kommunen. Siden 2011 har kommunen oppgitt sine utgifter til målgruppens deltakere i KVP, og utvalget har trukket fra statlig finansiering per deltaker som ble lagt inn i rammetilskuddet og prisjustert.

Syssettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening

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

Bolig og boligadministrasjonstjenester

Totale utgifter til bolig kartlegges ved telling av antall boliger til målgruppen og et anslag av markedsverdier. I tillegg kommer målgruppens andel av utgiftene til boligadministrative oppgaver.

Identifisering av boliger som reelt er disponert til målgruppen, kan i noen tilfeller være vanskelig.

I beregningen av kommunenes nettoutgifter i forbindelse med utleie av kommunalt eide boliger, inngår kalkulatorisk rente på investert kapital. Beregningsutvalget har de senere år brukt en kalkulasjonsrente på 4 prosent for å beregne kapitalkostnader for boliginvesteringer. Denne rentesatsen er vurdert for kartleggingsåret 2018 og endret til 2,87. Utvalgets beslutning er basert på retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (KMD, 2014). Utvalget vil årlig oppdatere kalkylerenten, basert på gjennomsnittlig 5-årig swaprente beregnet av Kommunalbanken (1,87 prosent i 2018), og et risikotillegg på 1 prosent for flyktningboliger.

Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

Dette er individbaserte tiltak til personer i målgruppen minus andel av statlige tilskudd til ressurskrevende brukere. Helseutgifter holdes utenfor.

Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige

Tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige differensieres første året, fra den måneden vedkommende blir bosatt og utbetales til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år. Her kartlegges hvor mange som utløste tilskudd til enslige mindreårige, og hvor mye tilskudd som ble gitt. Dette beløpet trekkes fra de totale utgiftene oppgitt i skjemaet.

Barne- og ungdomsvern

Klientrettede utgifter til barn i målgruppen med tiltak i barnevernet har flere av kommunene oversikt over, slik at man kan få fram eksakte tall for utgifter til barn i målgruppen. Det er større usikkerhet rundt beregning av målgruppens utgiftsandel innenfor barnevernstjenestens administrasjon, som rapporteres på KOSTRA-funksjon 244.

Ekstratiltak i grunnskolen

Når det gjelder ekstratiltak i grunnskolen, som norsk og morsmål, skal kommunene rapportere målgruppens andel av kostnaden til alle ekstratiltak til målgruppen, også tiltak som før 2006 ble dekket av det særskilte tilskuddet som nå inngår i rammetilskuddet. Beregningsutvalget trekker fra prisjustert statlig finansiering per grunnskoleelev i målgruppen (dvs. barn mellom 6-15 år) som ble lagt inn i rammetilskuddet.

Kultur- og ungdomstiltak

Her kartlegges målgruppens andel av utgiftene på tjenesteområdet. I de fleste tiltak utgjør målgruppen en relativt liten andel av brukerne. Målgruppens andel og bruk av kulturtiltak kan være vanskelig å anslå. Fra og med 2019 vil utvalget beregne en utgift per person i målgruppen basert på data fra tidligere år, og deretter prisjustere denne. Utvalget vil ca. hvert 5. år gjøre noen stikkprøver blant utvalgs kommunene for å justere satsen.

Barnehager

Her kartlegges målgruppens andel av nettoutgifter til tilrettelegging og ekstrahjelp i barnehagen. I tillegg beregner Beregningsutvalget en nettokostnad for drifts-, lokal- og skyssutgifter. Beregningsutvalget trekker fra engangstilskuddet som utbetales sammen med integreringstilskuddet ved bosetting av barn 0-5 år (barnehagetilskudd).

Felleskostnader

Her kartlegges målgruppens andel av nettoutgifter av felleskostnader. Her er det ofte ulike utgangspunkt for andelsberegningen, det kan være målgruppens andel av samlet befolkning, og det kan være flyktningkontorets andel av antall ansatte. Hva som føres under dette punktet i den enkelte kommune, kan i tillegg være avhengig av måten kommunene er organisert på, og hvilken praksis kommunen har for kostnadsfordeling av fellesutgifter på de ulike tjenestestedene i kommunen.

8.4.4 Beregning av gjennomsnittsutgift per person per år

For å beregne gjennomsnittsutgift per person i målgruppen er utgiftene summert for alle utvalgskommunene og dividert på totalt antall personer i målgruppen som er bosatt i de samme kommunene. Dette innebærer at kommuner med mange personer i målgruppen har større betydning for resultatet enn kommuner med få i målgruppen. Beløpet multipliseres med fem år for å få utgifter over femårsperioden der flyktningene utløser integreringstilskuddet.

Integreringstilskuddet dekker fire år i tillegg til bosettingsåret. Til grunn for gjennomsnittsberegningen i kartleggingsåret ligger det faktiske utgifter til flyktninger i alle fem årskullene. For å finne kommunenes utgifter per person i målgruppen gjennom hele perioden kommunen får tilskudd, multipliserer vi denne gjennomsnittsutgiften med fem. Alle årskullene er således vektet like mye, som er en forenkling. Dersom for eksempel årskull 2 faktisk har en høyere andel i målgruppen i kartleggingsåret enn 1/5, og årskull 2 er dyrere enn de øvrige kullene i gjennomsnitt, vil det bety at den beregnede utgiften gjennom hele perioden overvurderes. Motsatt vil den beregnede utgiften undervurderes dersom for eksempel årskull 5 med en lavere utgift per person, har en høyere andel i målgruppen. Men i hovedundersøkelsen finnes ikke tallgrunnlag til å skille utgiftene mellom årskullene siden utgiftene er knyttet til tjenester og ikke til flyktningene personlig. Over tid vil dette uansett utjevnes, men dekningsgraden det enkelte år kan bli påvirket.

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. Det korrigeres blant annet for de øremerkede/personrettede tilskuddene. Eksempler på dette er særskilte refusjoner

innenfor barnevern, tilskudd til enslige mindreårige, tilskudd for funksjonshemmede, barnehagetilskudd fra IMDi osv.

8.4.5 Vurdering av datakvaliteten

Utvalget finner grunn til å peke på følgende momenter som er av betydning for vurderingen av materialet:

1. Utgiftene til bosettings- og integreringsarbeidet for personene i målgruppen er på de fleste områder ikke utskilt på egne funksjoner og arter i kommuneregnskapet. Tilsvarende er ressursinnsatsen eller bruk av tid på målgruppen i begrenset grad registrert/regnskapsført i kommunene. Noen kommuner har likevel oversikt over faktisk ressursbruk, mens andre kommuner på noen områder må bruke skjønn for å avgjøre hvilke utgifter som skal tilskrives arbeidet med integrering og bosetting av personer i målgruppen. Kommunene legger ulike forutsetninger til grunn for den vurderingen som da må gjøres. Dette vil føre til at enkelte kommuner vil kunne ha undervurdert tidsbruken og utgiftene knyttet til vår målgruppe, mens det motsatte vil kunne være tilfelle i andre kommuner.
2. I enkelte av kommunene er det noe usikkerhet knyttet til antall personer som inngår i målgruppen. Beregningsutvalgets målgruppe er begrenset til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag bosatt i Norge i opptil fem år. Dette innebærer at kommunene først må skille mellom flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag og øvrige innvandrere, dernest mellom flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag som er bosatt kortere og lengre tid enn fem år. Det foreligger vanligvis lite informasjon om brukernes oppholdsstatus og bosettingsår ved de ulike kommunale etater. Erfaringsmessig er problemet mindre i de kommunale virksomhetene hvor det er vanlig praksis å trekke et slikt skille (f.eks. flyktning-/innvandrerkontor), men kan være større i de virksomhetene hvor det finnes få gode grunner til å skille personer i målgruppen fra andre brukere.
3. Personer i målgruppen kan ha flyttet til eller fra utvalgskommunene i løpet av året. Dette gjør at det for noen kommuner ikke vil være samsvar mellom antall bosatte per 31.12. og antallet som i løpet av året har vært omfattet av den tjenesteproduksjonen som kartlegges. I beregningen av gjennomsnittsutgifter per person er antall bosatte i målgruppen per 31.12. korrigert for nettoflyttinger mellom kommunene i løpet av året. Det er forutsatt at gjennomsnittlig botid i utvalgskommunen var seks måneder for de som flyttet.

4. Antallet i målgruppen som rapporteres til Beregningsutvalget fra utvalgskommunene, blir kontrollert mot tall fra IMDi. IMDi oversikt er basert på registreringer i DUF (Datasytemet for utlendings- og flyktningsaker) over personer som utløser tilskudd. I de tilfellene hvor differansen mellom kommunens og IMDi sine tall har vært stor, har IMDi/Beregningsutvalget kontaktet kommunen. For årets kartlegging er kommunenes tall brukt som grunnlag for beregning da det har vært lite avvik fra IMDi sine tall.
5. Det er noe usikkerhet knyttet til avgrensning av målgruppen og avgrensning av utgifter knyttet til målgruppen. Dette handler både om risiko for at utgiftene blir for lave, og at de blir for høye på enkelte områder. Det er rimelig å anta at gjennomsnittlig utgiftsnivå vil være ulikt for de ulike bosettingsårskullene. Dersom dette er riktig, vil resultatet av denne undersøkelsen være påvirket av fordelingen av antall personer på de enkelte årskull (i motsetning til SSB sine beregninger av utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, jf. kapittel 4). Beregningsutvalget legger til grunn at utgiftene er størst for personer som ble bosatt de siste årene.
6. Det kan være usikkerhet om fordelingen av enkelte utgifter mellom introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (voksenopplæring).
7. Beregningsutvalget foretar ikke noen korrigerende eller analyser av de utslagene målgruppen gjør, gjennom inntektssystemet for kommunen, på kommunenes rammetilskudd eller skatteinntekter, med unntak av utgifter til kvalifiseringsprogrammet, ekstratiltak i grunnskolen og barnehage. Dette inngår ikke i Beregningsutvalgets oppdrag/mandat.
8. Beregningsutvalget videreutvikler spørreskjemaet fra kartlegging til kartlegging. En følge av endringer i skjemaet vil være at kommunenes beregninger blir mer presise.
9. Det er usikkerhet knyttet til om kommunene får med riktig antall boliger til målgruppen, og om markedsverdiene er korrekte.
10. Det kan være utfordrende å kartlegge utgifter til ekstratiltak i grunnskolen utover de tiltak en tidligere tilskuddsordning er ment å dekke og som etter 2006 er innlemmet i rammetilskuddet til kommunene.

11. Skjemaet som brukes ved kartleggingen er omfattende, men etter Beregningsutvalgets vurdering har det en utforming som åpner for føring av alle relevante driftsutgifter og -inntekter som kommunene måtte ha hatt på de ulike tjenesteområdene som blir kartlagt, uavhengig av hvordan tjenestene er organisert og regnskapsført i kommunene.

8.4.6 Kvalitetssikring

Utvalget sikrer kvaliteten på de innrapporterte tallene gjennom en rekke tiltak. Hvert års kartlegging starter med det nevnte oppstartseminaret, der en går grundig gjennom skjemaet og problemstillinger. Kvaliteten sikres ytterligere ved at Beregningsutvalget gjennomfører kommunebesøk til alle utvalgskommunene, samt en grundig gjennomgang av hver kommune i Beregningsutvalget med oppfølgingsspørsmål til kommunene.

8.5 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Utvalget kartlegger kommunenes utgifter til norskopplæring for alle voksne innvandrere, med og uten rett og/eller plikt. Data innhentes fra utvalgskommunene gjennom spørreskjema og systematisk veiledning.

Kommunene har ansvar for organisering og gjennomføring av norskopplæringen. Beregningsutvalget kartlegger en utgift per undervisningstime.

Utvalget arbeider også med å utvikle en metode for å finne gjennomsnittlig antall undervisningstimer per deltaker med rett og plikt, eller bare plikt etter introduksjonsloven. Kostnad per undervisningstime kartlegges allerede i spørreskjemaundersøkelsen. Med kunnskap om gjennomsnittlig antall undervisningstimer per deltaker og gruppestørrelse vil man dermed kunne beregne en snittkostnad per elev. Data blir hentet fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) som viser personer med rettigheter og/eller plikter til introduksjonsprogram og undervisning i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven.

8.5.1 Kartlagte utgiftsområder

Tilskuddet til norskopplæring er ment å dekke utgifter til lærerlønn, administrasjon, undervisningsmateriell og reisestøtte. Opplysningene som er innhentet via spørreskjemaet, kan deles i tre hovedgrupper: omfang, utgifter og inntekter.

Omfang

Som for tidligere kartlegginger blir kommunene bedt om å oppgi gjennomsnittlig og totalt antall voksne innvandrere som fikk norskopplæring i kommunen i 2017, og herav hvor mange som utløser tilskudd etter per capita-ordningen. Kommunene blir også bedt om å oppgi antall asylsøkere, personer med plikt og andre betalingsdeltakere som fikk opplæring i kommunene. Som for 2016-kartleggingen omfatter 2017-kartleggingen utgifter knyttet til opplæringen av alle deltakere, også de som ikke får tilskudd. Kartleggingen omfatter totalt antall undervisningstimer.

Utgifter

Kartleggingen omfatter de utgifter som er ment å dekkes av tilskuddet til norskopplæring: lærerlønn, administrasjon, undervisningsmateriell og reisestøtte. I tillegg kartlegges utgifter til lokaler. Utgifter knyttet til introduksjonsordningen blir kartlagt, men overføres til kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon av disse. Utgifter knyttet til introduksjonsordningen regnes dermed ikke med i utgiftene til norskopplæring.

Inntekter

Følgende inntekter i forbindelse med norskopplæringen blir også kartlagt: per capita-tilskudd (persontilskudd), grunntilskudd, inntekter fra andre kommuner som kommunen driver norskopplæring for, persontilskudd mottatt fra andre kommuner, deltakerbetaling, tilskudd for norskopplæring av asylsøkere og «andre inntekter».

8.5.2 Beregning av utgifter per time

Med utgangspunkt i det innkomne materialet er følgende størrelser beregnet:

Utgifter per undervisningstime er beregnet ved å dele utgiftene som den enkelte kommune har hatt, på antall undervisningstimer i norsk og samfunnskunnskap.

Gjennomsnittsutgift per undervisningstime betyr at utgiftene er summert for hele utvalget av kommuner og delt på utvalgets totale undervisningstimer. I beregningen vil utgiftsnivået i kommunene med flest undervisningstimer bety mest for resultatet.

Tilskuddet tildeles nå per person, mot tidligere per klassesstime og deltakertime. Utvalget vil fortsatt beregne utgifter per undervisningstime, jf. kap. 8.5 over. Først når man kjenner til den gjennomsnittlige kostnaden per deltakertime, kan dette beregnes mot gjennomsnittlig antall timer deltakerne i målgruppen har mottatt når de går ut av opplæringen. Da vil man også se hvor mange timer et persontilskudd i gjennomsnitt dekker.

Utvalget kartlegger som nevnt kommunenes utgifter til norskopplæring for alle voksne innvandrere, både med og uten rett og/eller plikt etter introduksjonsloven. Denne framgangsmåten har blitt valgt fordi det er stor variasjon på antall timer som gis de forskjellige deltakerne. Spesielt personer utenfor målgruppen for rett og plikt til norskopplæring etter Introduksjonsloven mottar ofte færre timer, og deltar i kortere perioder. Etter den store arbeidsinnvandringen de siste ti årene, og innføring av norskopplæring for asylsøkere, har antallet deltakere utenfor målgruppen økt betydelig. Disse går ofte i samme opplæringsgrupper som målgruppen, og er vanskelig å trekke ut av kartleggingen.

8.5.3 Vurdering av datakvaliteten

1. Opplæringen i kommunene blir i stor utstrekning organisert etter deltakernes kunnskaper. Personer med rett og plikt får med andre ord opplæring i samme grupper som for eksempel asylsøkere og personer uten rett og/eller plikt (betalingsdeltakere). I noen tilfeller deltar også personer som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del i eksamensrettet grunnskoleopplæring. Dette gjør det vanskelig å skille ut utgifter og undervisningstimer til personer med persontilskudd. Det er hovedgrunnen til at Beregningsutvalget fra 2010-kartleggingen valgte å inkludere alle innvandrere med norskopplæring, alle undervisningstimer og alle utgifter i kartleggingen. Fra og med 2012-kartleggingen har Beregningsutvalget også bedt om å få med utgifter, årsverk og undervisningstimer knyttet til kontaktlærere.
2. For kommunene kan det være vanskelig å skille mellom ordinær opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og annen opplæring i introduksjonsprogrammet, grunnskoleopplæring for voksne, etc. Skjemaet er utformet slik at kommunene skal skille ut utgifter til opplæring utover ordinær norsk og samfunnskunnskap, og føre dette tallet over til administrasjonsskjemaet. Slik blir vi sikrere på at utgiftene kartlagt i hovedsak kun gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
3. De siste årene har Beregningsutvalget foretatt en mer systematisk kvalitetssikring av oppgitte opplysninger, blant annet ved å legge inn automatiske kontroller av forholdet mellom lærerlønn, årsverk og antall undervisningstimer i skjemaet.
4. Det er noe usikkerhet knyttet til oppgitte lokalutgifter siden enkelte kommuner oppgir tall som avviker fra rapporterte KOSTRA-tall. Dette kan skyldes at noen kommuner må stipulere sine leieutgifter når de avgrenser kostnadene til å gjelde målgruppen. I tillegg observerer man et stort spenn i lokalutgifter per undervisningstime mellom kommuner i undersøkelsen.

Beregningsutvalget vurderer at årets kartlegging gir et godt grunnlag for å beregne en utvikling i timepris. Innsamlede opplysninger kvalitetssikres på samme måte som for utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, se avsnitt 8.4.6.

8.6 Kommunale helsetjenester

Av metodiske årsaker omfatter ikke undersøkelsen utgifter til den kommunale helsetjenesten. I forbindelse med kartleggingen i 1996 ble det utarbeidet tre rapporter fra ulike forskningsinstitusjoner hvor det ble sett nærmere på utgifter i helsesektoren til målgruppen. Resultatene fra disse undersøkelsene er noe forskjellige (se for øvrig Beregningsutvalgets rapport fra 1996). Helseutgiftene ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner per flyktning over femårsperioden og er siden blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator. Kommunal deflator var på 2,7 prosent i 2020. Helseutgifter per person i målgruppen over femårsperioden ble dermed prisjustert til 35 637 kroner i 2020.

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

Tidligere rapporter

Tidligere rapporter over kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag finnes på www.imdi.no eller kan fås ved henvendelse til Beregningsutvalget på beregningsutvalget@imdi.no

Egen rapport om enslige mindreårige

Beregningsutvalgets mandat tilsier kartlegging av kommunenes utgifter til integrering og bosetting av enslige mindreårige. Denne rapporten trykkes og distribueres på samme måte som denne hovedrapporten. I tillegg finnes den på www.imdi.no eller kan fås på henvendelse til Beregningsutvalgets sekretariat: beregningsutvalget@imdi.no

9 Vedlegg

Vedlegg 1: Antall personer i målgruppen for integreringstilskudd i Beregningsutvalgets utvalgskommuner per 31.12.2020. Antall innbyggere totalt i kommunen og antall personer i målgruppen fra ssb.no.

	Antall innbyggere i kommunen per 31.12.19	Antall personer i målgruppen per 31.12.2019	Målgruppens prosentandel av antall innbyggere
Bærum	128 233	844	0,7
Lillestrøm	86 953	707	0,8
Oslo	697 010	3 751	0,5
Ringsaker	34 897	243	0,7
Lillehammer	28 493	292	1,0
Sandefjord	64 345	494	0,8
Larvik	47 499	391	0,8
Bergen	285 601	2 102	0,7
Kinn	17 160	287	1,7
Gloppen	5 885	113	1,9
Kristiansund	24 099	263	1,1
Bodø	52 560	538	1,0
Trondheim	207 595	2 119	1,0
Orkland	18 300	202	1,1
Stjørdal	24 283	325	1,3
Ålesund	66 670	577	0,9
Moss	59 668	397	0,7

Vedlegg 2: Oversikt over utvalgskommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse (hovedundersøkelsen) i 2020 og 2019. Antall i målgruppen er utvalgskommunene er antall per 31.12.2020. Utgåtte kommuner i 2020 er inkludert (markert i kursiv)

Kommune	Antall i målgruppen		Totale utgifter (hovedundersøkelsen)		Utgifter per person	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019
<i>Fredrikstad</i>	-	698	-	62 932 205	-	90161
Bærum	840	968	73 010 199	88 901 972	86 917	91 888
Skedsmo/Lillestrøm	683	602	58 537 268	57 793 772	85 769	96 003
Oslo	3 801	4 518	256 812 919	347 066 607	67 565	76 818
<i>Hamar</i>	-	341	-	20 373 181	-	59 745
Ringsaker	244	280	17 064 279	29 642 343	70 079	106 055
Lillehammer	284	357	8 012 059	38 658 625	28 211	108 439
Sandefjord	446	569	18 124 032	48 829 078	40 637	85 816
Larvik	378	462	29 989 743	32 886 166	79 338	71 182
<i>Haugesund</i>	-	432	-	34 768 784	-	80 577
Bergen	2 121	2 406	284 902 328	245 152 227	134 325	101 892
<i>Voss</i>	-	256	-	31 587 912	-	123 390
Flora/Kinn	296	249	20 179 240	12 105 626	68 173	48 715
Gloppen	122	136	6 503 229	6 127 791	53 525	45 057
Kristiansund	269	315	14 221 518	16 004 677	52 967	50 808
Bodø	550	649	45 790 792	41 568 571	83 332	64 397
<i>Tromsø</i>	-	879	-	89 712 911	-	102 062
<i>Vadsø</i>	-	256	-	-5 690 136	-	-22 271
<i>Alta</i>	-	248	-	23 217 311	-	93 618
Trondheim	2 122	2 531	162 866 963	215 338 221	76 770	85 080
Orkland/Orkdal	179	190	19 756 831	15 993 828	110 373	84 400
Stjørdal	290	323	16 551 406	17 388 149	57 074	53 917
Moss (NY)	387	-	39 998 895	-	103 356	-
Ålesund (NY)	565	-	34 326 655	-	60 809	-

Vedlegg 3: Oversikt over antall personer i målgruppen i utvalgskommunene (prosent).

Kommune	År 5	År 4	År 3	År 2	År 1
0301 Oslo	42%	33%	13%	8%	4%
1505 Kristiansund	39%	28%	19%	9%	5%
1507 Ålesund	43%	30%	12%	8%	7%
1804 Bodø	29%	25%	20%	16%	10%
3002 Moss	39%	24%	15%	15%	6%
3024 Bærum	39%	33%	14%	9%	5%
3030 Lillestrøm	45%	25%	14%	11%	5%
3405 Lillehammer	35%	31%	16%	13%	5%
3411 Ringsaker	33%	30%	16%	16%	5%
3804 Sandefjord	42%	32%	12%	9%	6%
3805 Larvik	37%	29%	13%	12%	9%
4601 Bergen	37%	33%	13%	11%	6%
4602 Kinn	30%	30%	13%	16%	10%
4650 Gloppen	34%	25%	11%	16%	15%
5001 Trondheim	38%	35%	13%	10%	4%
5006 Stjørdal	37%	58%	10%	13%	4%
5059 Orkland	40%	38%	12%	8%	2%
Sum utvalgskommuner	39%	32%	13%	10%	5%
I alt	38%	31%	13%	12%	6%

Vedlegg 4. Antall personer i målgruppen per 31.12.2020 etter bosettingsår, flyktingkategori, alder, kjønn, landsdel, kommunestørrelse og statsborgerskap. Kilde: SSB.

Bakgrunnsopplysninger		Antall personer		Prosent	
		Målgruppen	Adm.und	Målgruppen	Adm.und
I alt		48 723	14 485	100,0	100,0
Kull	2020	2 916	756	1,3	0,9
	2019	5 605	1 489	4,8	3,7
	2018	6 428	1 950	6,3	6,3
	2017	15 119	4 582	34,7	34,9
	2016	18 655	5 708	52,9	54,2
Flyktingkategori	ANN	164	75	0,3	0,4
	FAM	10 885	3 250	23,2	22,5
	FLUKTASYL	25 267	8 500	55,8	62,2
	FLUKTOFF	12 407	2 660	20,7	14,9
Alder	0 - 5	3 357	853	5,4	4,6
	6 - 15	11 782	2 979	23,3	19,6
	16 - 18	3 103	836	6,0	5,4
	19 - 25	7 981	2 676	17,4	19,5
	26 - 35	11 568	3 912	25,1	28,5
	36 - 45	6 999	2 032	14,6	14,1
	46 - 55	2 784	841	5,8	5,9
	56 - 66	888	269	1,8	1,8
67 ->	261	87	0,5	0,6	
Kjønn	Menn	28 043	8 539	59,6	61,3
	Kvinner	20 680	5 946	40,4	38,7
Landsdel	Østlandet	21 230	7 349	44,4	51,6
	Agder	4 084	-	8,3	-
	Vestlandet	12 685	3 928	25,8	26,5
	Trøndelag	5 093	2 668	10,4	18,8
	Nord-Norge	5 631	540	11,0	3,1
Innbyggere	0 - 9999	10 176	109	20,7	0,7
	10000 - 19999	7 705	663	15,3	4,4
	20000 - 49999	11 358	2 303	23,2	15,2
	50000 ->	19 484	11 410	40,8	79,7
Statsborgerskap	Norsk	1 422	480	3,7	4,3
	Øst-Europa	221	91	0,3	0,5
	Vest-Europa u/Tyrkia, Nord-Amerika og Oseania ekskl Norge	13	4	0,0	0,0
	Asia m/Tyrkia	31 991	9 275	66,6	64,8
	Afrika	14 145	4 285	27,5	28,2
	Sør- og Mellom-Amerika	73	31	0,1	0,1
	Statsløse og uoppgitt	858	319	1,8	2,2

Vedlegg 5. Oversikt over kommunenes totale inntekter og utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Beregningsutvalgets voksenopplæringsundersøkelse 2020. Kroner.

Kommune	Totale utgifter m. lokale	Totale inntekter	Resultat
Lillestrøm	18 630 331	17 375 188	-1 255 143
Oslo	253 372 219	175 310 192	-78 062 027
Ringsaker	8 492 189	6 815 981	-1 676 208
Lillehammer	14 475 068	11 433 679	-3 041 389
Sandefjord	13 695 807	8 707 368	-4 988 439
Larvik	18 985 335	11 387 167	-7 598 168
Bergen	65 926 345	74 636 566	8 710 221
Kinn	10 329 490	5 612 069	-4 717 421
Gloppen	4 459 800	2 703 673	-1 756 127
Kristiansund	8 888 541	6 687 663	-2 200 878
Bodø	20 420 867	14 756 197	-5 664 670
Trondheim	60 661 337	51 776 067	-8 885 270
Orkland	6 599 561	5 339 573	-1 259 988
Stjørdal	7 226 569	5 992 725	-1 233 844
Ålesund	23 145 332	19 922 105	-3 223 227
Moss	13 491 370	11 068 875	-2 422 495

Vedlegg 6. Totale utgifter per person i målgruppen. Utbetalt sosialhjelp, introduksjonsstønad, integreringstiltak og administrasjon av disse i 2020. Indeks 100 er lik gjennomsnittet for utvalgskommunene.

Kommune	Sosialhjelp	Introduksjonsstønad	Integreringstiltak og administrasjon av disse	Totalt
Lillehammer	81	106	34	59
Gloppen	76	79	67	71
Kristiansund	75	100	66	75
Sandefjord	148	86	54	76
Ålesund (NY)	89	91	76	82
Kinn	14	123	86	85
Stjørdal	108	108	71	85
Oslo	98	110	81	91
Trondheim	132	67	96	94
Ringsaker	86	138	87	99
Gjennomsnitt	100	100	100	100
Bærum	70	109	107	103
Larvik	124	107	98	104
Bodø	75	142	103	109
Lillestrøm	101	127	108	112
Orkland	96	86	139	120
Moss (NY)	119	110	130	124
Bergen	92	87	162	134