

IMDi-rapport 8-2008

Hva koster norsken?

Kostnader i syv kommuner til norsk-opplæring for voksne innvandrere.



Visjon

**Like muligheter og like levekår
i et flerkulturelt samfunn**

Foto: Christian Roth Christensen/IMDi

Design: 07 Gruppen AS – 12.08

Opplag: 2000

ISBN papir: 978-82-92757-65-9

ISBN elektronisk: 978-82-92757-66-6

ISSN: 0809-9677

www.imdi.no/rapporter

Kjære lesar



Gode ferdigheter i norsk er en forutsetning for deltakelse i arbeid og samfunnsliv. Opplæringstilbudet i norsk for voksne innvandrere er derfor sentralt i integreringsarbeidet. Resultatene fra prøvene viser at alt for mange elever ikke har nødvendige skriftlige ferdigheter etter fullført opplæring. Det er derfor behov for mer og bedre kunnskap om alle sider ved norskopplæringen for å gjøre nødvendige forbedringer.

IMDi tok fra 1. januar 2008 over ansvaret for forvaltningen av tilskudd til norskopplæringen av voksne innvandrere fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Fylkesmennene har fremdeles ansvaret for den regionale forvaltningen. IMDi har som fagdirektorat og tilskuddsforvalter for integrering et ansvar for å bidra til bedre norskopplæring.

Finansieringsordningene vurderes årlig i forslaget til statsbudsjett. I forslaget til statsbudsjettet for 2009 er to tilskuddsordninger foreslått fjernet: basistilskudd og skjønnstilskudd. Disse er erstattet med en ny ordning: grunntilskudd. Stortinget sluttet seg til endringen.

Det er behov for bedre kunnskap om hvordan utformingen av finansieringsordningene og størrelsen på tilskuddet påvirker undervisningstilbudet i ulike kommuner. Agenda Utredning & Utvikling AS har fått i oppdrag å kartlegge «Kostnader i syv kommuner til norskopplæring for voksne innvandrere» og foreslå endringer basert på sine funn.

Problemstillingene Agenda er bedt om å vurdere er bl.a.: Hvordan påvirker per capita ordningen tilbudet til norskopplæring? Hvilke konsekvenser har økonomiske rammebetingelser for undervisningstilbudet og dermed for integreringsarbeidet? I hvilken utstrekning dekker tilskuddene de reelle utgiftene kommunene har til norskopplæring? Hvilken sammenheng er det mellom rammebetingelsene for norskopplæring og vilje til å bosette flere flyktninger?

Flere undersøkelser er gjort og gjøres rundt ulike forhold ved norskopplæringen. Denne rapporten fra Agenda inngår i et større og mer helhetlig kunnskapsgrunnlag. Eksempler er: Rambøll-rapporten «Evaluerings av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementeringen av rett og/eller plikt til slik opplæring.» Beregningsutvalget foretar årlige kartlegginger av kommunenes utgifter. IMDi ser behov for flere studier bl.a. av hvordan per capita ordningen vil fungere alene når overgangsordningen er faset ut. En annen aktuell problemstilling er sammenhengen mellom finansiering og resultater.

Vi vil takke Agenda Utredning & Utvikling AS for gjennomføring av undersøkelsen og utarbeidelse av rapporten. En spesiell takk til Per Schancke og Finn Arthur Forstrøm for deres grundighet, samarbeidsevne og konstruktive forslag.

Vi har valgt å utgi undersøkelsen i serien IMDi-rapporter for å sikre god tilgjengelighet til integreringsfaglig kunnskap.

God lesning!

Osmund Kaldheim
Direktør IMDi

Innhold

Kjære leser.....	1
Forord	5
1 Sammendrag	6
1.1 Bakgrunn	6
1.2 De syv casene.....	6
Organisering	6
Styring.....	7
Økonomi	7
1.3 Smådriftsulemper	7
1.4 Konsulentens anbefalinger	8
2 Bakgrunn og metodisk tilnærming	9
2.1 Bakgrunn og formål	9
2.2 Analysemodell.....	10
2.3 Valg av kommuner.....	10
2.4 Eksterne datakilder brukt i prosjektet.....	10
Kommunens regnskap og KOSTRA	10
Nasjonalt introduksjonsregister (NIR).....	10
Grunnskolens Informasjonssystem (GSI)	12
Teknisk beregningsutvalg.....	12
2.5 Vår innsamling av informasjon om økonomi, grupper og deltakere	12
Definisjon av kostnader	12
Bearbeiding av informasjon fra regnskapet.....	13
Innsamling av informasjon om deltakere.....	13
Ulike typer deltakere	15
2.6 Intervjuer og dialogkonferanse	16
Intervjuer.....	16
Dialogkonferanse.....	16
2.7 Disposisjon av rapporten – leserveiledning	16
3 Statlig finansiering og styring	18
3.1 Innledning	18
3.2 Finansiering av opplæringen.....	18
Statlige øremerkede tilskudd	18
Øremerkede tilskudd til asylsøkere i mottak	19
Brukerbetalingene.....	19
Kommunale midler.....	19
Utviklingen for statlige øremerkede tilskudd	20
3.3 Mål for opplæringen	20
3.4 Antall deltakere som får undervisning.....	21
3.5 Beregningsutvalget – situasjonen i 19 utvalgte kommuner	21
3.6 Oppsummeringer og utfordringer.....	22
4 Undervisningstilbud og økonomi i syv kommuner	24

4.1 Innledning	24
4.2 Kort presentasjon av de syv kommunene	24
Antall deltakere i de syv kommunene	24
Åmli kommune	24
Gol kommune	24
Levanger kommune	25
Bamble kommune.....	25
Arendal kommune	25
Hamar kommune.....	26
Stavanger kommune.....	26
4.3 Undervisningstilbudet.....	26
4.4 Økonomi	29
Inntekter og utgifter og prioritering.....	29
Fordeling på arter	29
Økonomisk balanse for ulike ordninger	31
Overgangsordningen	31
Per capita-ordningen	32
Deltakere som betaler selv.....	34
Asylmottak	35
4.5 Dekningsgrader for ny og gammel finansiering	35
4.6 Sammenlikning med teknisk beregningsutvalg.....	36
Sammenlikning av antall med antall deltakere og grupper	38
4.7 Oppsummering	38
5 Organisering og styring i syv kommuner	40
5.1 Organisering	40
Samarbeid med andre aktører	40
Samarbeid om deltakere på introduksjonsordningen.....	41
Samarbeid med andre kommuner	42
Organisering i grupper	43
5.2 Styring.....	44
Mål og indikatorer.....	44
NIR og egne saksbehandlingsverktøy	45
5.3 Budsjettering	46
Overordnet tilnærming	46
Effekten av overgangen til ny finansiering	47
Policy for deltakere som betaler selv.....	47
Bruk av KOSTRA.....	48
Håndtering av samarbeid mellom kommuner.....	48
Rutiner for vedtak	48
5.4 Oppsummering	49
Organisering	49
Styring.....	49
Økonomi	49
6 Budsjettmodell	50

Overordnet tilnærming	50
«Inntekter»	50
«Budsjett»	50
Sammenlikning med vanlig tilnærming	51
7 Drøfting av smådriftsulemper og konsulentens anbefaling	52
7.1 Innledning	52
7.2 Smådriftsulemper	52
Hvordan observere smådriftsulemper?	52
Hvor store må skolene være for å gjøre nytte av stordriftsfordeler?	53
Kan de små skolene gi et like godt tilbud som de store?	54
7.3 Hvordan fungerer systemet for statlige overføringer?	55
Fornuftig med avvikling av den gamle finansieringsordningen	55
Praktiseringen av overgangsordningen bør vurderes	55
Det nye tilskuddet kan kobles til om det blir gitt opplæring	55
Tidspunktet for utbetaling av det nye tilskuddet bør vurderes	56
Nivå og satser for det nye tilskuddet bør vurderes på nytt	56
Statistikk om undervisning og resultater bør bli bedre	56
Sørg for at enhetene blir større	57
Nasjonale standarder for omfanget av undervisning bør vurderes	57
Utbetalingen av tilskudd bør bli mindre byråkratisk	57
Kommunene bør selv systematisere eksisterende informasjon	58
Rapporteringen til beregningsutvalget bør utvides	58
7.4 Oppsummering	58
Smådriftsulemper	58
Anbefalinger	58
Referanser	59
Vedlegg: Økonomi og deltakere	60
Sammenligning med teknisk beregningsutvalg	61
Åmli	62
Gol	63
Bamble	64
Stavanger	68

Forord

AGENDA Utredning & Utvikling AS har på oppdrag fra IMDi analysert kostnadene til voksenopplæring i syv kommuner.

I prosjektet har vi besøkt alle de syv kommunene, og vi har fått tilgang til ulike former for detaljert dokumentasjon av aktiviteten i den enkelte kommune. Vi takker rektorene og alle andre som har hjulpet oss, for at vi har blitt tatt svært godt imot.

Det har vært nedsatt en egen referansegruppe, som har bestått av Jan Løvfall (IMDi), Nina Gran (KS) og Anders Riis (Fylkesmannen Oppland). Jan Løvfall har også vært kontaktperson for oppdragsgiver. Vi takker alle tre for et nyttig og hyggelig samarbeid i prosjektet.

Det ble arrangert en egen dialogkonferanse hvor det ble lagt frem foreløpige funn, og hvor vi drøftet konsekvensene av disse funnene. Konferansen har vært et nyttig grunnlag for rapporten. Vi takker deltakerne for engasjementet og bidragene.

Rapporten er utarbeidet av Per Schanche og Finn Arthur Forstrøm med førstnevnte som prosjektleder. Kaare Granheim har vært kvalitetssikrer.

Høvik, november 2008

AGENDA Utredning & Utvikling AS

1 Sammendrag

1.1 Bakgrunn

Formålet har vært å gi sentrale og kommunale myndigheter større innsikt i kommunenes inntekter og utgifter til undervisning av voksne innvandrere i norsk og samfunnskunnskap, som kan benyttes i utforming av politikk og planleggingen av tjenesten. Det er foretatt en kartlegging av kostnader og inntekter i følgende kommuner: Åmli, Gol, Bamble, Levanger, Arendal, Hamar og Stavanger.

Det er flere på overgangsordningen enn tidligere antatt.

Asylsøkere har fra 1. september 2007 igjen fått rett til gratis opplæring. Kommuner med mottak har fått flere deltakere.

Regjeringen er i ferd med å utrede muligheten for at arbeidssøkere og deres familier skal få rett til gratis opplæring.

Det ser ut til at det de siste årene har blitt færre deltakere. En viktig grunn til dette er at det før 2005 var flere som hadde rett til gratis opplæring.

De siste årene har de statlige tilskuddene økt. Økte tilskudd og færre deltakere har ført til en bedring i den samlede statlige finansieringen. Det er klare indikasjoner på at praktiseringen av overgangsordningen har blitt mer gunstig for kommunene, og at den nye finansieringen gir kommunene strammere rammer. Så langt ser det ut til at disse to forholdene samlet har gitt en mer positiv statlig finansiering.

Det er etablert et Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) som omfatter opplysninger om personer som har fått oppholdstillatelse etter 1. september 2005 og som kvalifiserer til rett og/eller plikt til opplæring. Kvaliteten på registeret er for svak til å gi pålitelig statistikk både om antall deltakere, om gjennomstrømmingen, om målene fastlagt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet blir nådd, og om sentrale effekter av det nye finansierings-

systemet. Slik informasjon kunne bidratt til bedre sentral og lokal styring.

1.2 De syv casene

Organisering

I 2007 varierte antall deltakere i de syv valgte kommunene fra knapt 10 i Åmli, til rundt 460 i Stavanger.

Bamble ga flest timer gruppeundervisning pr. uke og flest uker undervisning pr. år. Gruppestørrelsen er lavest i Åmli og Gol, og Arendal og Gol ga færrest timer gruppeundervisning pr. uke.

I 2007 hadde de syv casekommunene samlede utgifter på 85 millioner kroner til undervisning i norsk og samfunnskunnskap. De samlede inntektene var på 74 millioner kroner, noe som gir nettoutgifter på 11 millioner kroner.

Levanger og Gol hadde et overskudd for undervisningen. I Åmli var det omtrent balanse mellom inntekter og utgifter. I de andre fire kommunene var inntektene lavere enn utgiftene.

Rektorene mener samarbeid mellom kommunene er fornuftig fordi kommunene ofte har ledig kapasitet, og at det derfor er god økonomi, det gir grunnlag for bedre og mer tilpasset undervisning for deltakerne og et større og bedre faglig fellesskap for lærerne. Potensialet for samarbeid er av ulike grunner ikke godt nok utnyttet.

Det er nødvendig med ni grupper for å dekke alle kombinasjoner av læringsfarten og kunnskapsnivå.

Flere kommuner har etablert en norm med maksimalt 20 deltakere på de to høyeste sporene og færre for det laveste sporet og for analfabeter.

Styring

Alle kommunene har dokumenter som ivaretar økonomistyringen, et flertall av kommunene har mål for andelen som skal bestå eksamen, og et mindretall har utviklet mål og indikatorer for grad av integrasjon i lokalsamfunnet. De sentrale overordnede målene for IMDi for kommunesektoren samlet ser ut til å være lite kjent.

Kommunene er avhengige av egne saksbehandlingssystemer som kommuniserer godt med NIR. Kvaliteten på disse systemene har blitt bedret de siste årene. Kommunenes systemer er i ulik grad egnet som grunnlag for relevant styringsinformasjon.

Økonomi

Alle kommunene har større inntekter enn utgifter for deltakere på overgangsordningen. Overskuddet skyldes trolig ikke nivået på satsene, men derimot at ordningen praktiseres sjenerøst.

Det er store forskjeller på hvor mye den enkelte kommune går med overskudd. En sentral forklaring er trolig at det ikke er etablert en felles praksis for hvordan ordningen skal praktiseres, og at det er forskjeller i hvor sjenerøst ordningen praktiseres.

Det er sannsynlig at tilskuddene fra den nye finansierungsordningen ikke dekker kommunens faktiske utgifter i de syv kommunene, men at underdekningen er mindre enn det som fremkommer i regnskapet for 2007. Grunnen er at tilskuddene blir betalt over fem år og at de derfor trolig blir betalt senere enn når undervisningen blir gitt.

Noen kommuner går med overskudd på den nye finansierungsordningen. Mulige forklaringer er en kombinasjon av betydningen av basistilskuddet, god økonomistyring og et stort frafall.

Det er allmenn oppfatning at overgangsordningen er økonomisk gunstig og at den nye finansierungsordningen på sikt vil føre til redu-

serte rammer samt at omfanget av undervisningen blir redusert.

For deltakere som betaler selv, utgjør brukerbetalningene en drøy firedel av utgiftene. Kommunene har bevisst valgt satser for betalingsdeltakere som ikke dekker alle kostnadene. En sentral begrunnelse er at man er redd for at noen kan falle fra dersom satsene blir økt, og at kunnskaper i norsk er viktig for at også denne gruppen skal bli integrert i lokalsamfunnet.

Dimensjoneringen av undervisningstilbudet blir gjort med utgangspunkt i anslag for utviklingen i inntektene. Det er vanlig å justere antall timer undervisning som blir gitt pr. uke, i tråd med utviklingen av inntektene.

Skolene må drive fleksibel planlegging og være innstilt på at aktiviteten i løpet av året både kan øke og at den kan bli redusert. Dette kan være en krevende utfordring fordi det på kort varsel kan skje store endringer i antall deltakere. Våre informanter har fortalt at de stort sett klarer å gjøre de nødvendige tilpasninger som slike endringer krever.

Det nye finansierungssystemet krever at kommunene som samarbeider, blir enige om hvordan det statlige tilskuddet skal fordeles. Enkelte steder har man etablert avtaler mellom kommunene, mens andre steder har mangel på enighet ført til at samarbeid ikke er blitt etablert.

1.3 Smådriftsulemper

De tre minste kommunene i utvalget har klare indikasjoner på smådriftsulemper. Det kommer til uttrykk ved at det er små grupper (Åmli, Gol og Bamble), få deltakere i hver gruppe (Åmli og Gol) og få timer pr. uke (Gol).

Det er ikke uten videre enkelt å svare på hvor store skolene bør være for å kunne utnytte stordriftsfordelen fullt ut. Dette nivået ligger kanskje et sted mellom 150 og 250 deltakere.

Det nye tilskuddet gis som en kombinasjon av et grunntilskudd og et persontilskudd. I siste kapittel i rapporten drøfter vi om dette tilskuddet tar tilstrekkelig hensyn til smådriftsulempene. Konklusjonen er at det ser ut til at skoler med rundt 50 deltakere ikke får kompensert smådriftsulempene fullt ut og at de dermed ikke har det samme finansielle grunnlaget for å gi et likeverdig tilbud som de øvrige skolene. Dette gjelder kanskje skoler som har mellom rundt 15 og drøyt 100 deltakere.

1.4 Konsulentens anbefalinger

Til slutt i rapporten er det gitt noen anbefalinger om den statlige finansieringen og styringen av tilbudet:

- Fornuftig med avvikling av den gamle finansieringsordningen
- Praktiseringen av overgangsordningen bør vurderes

- Det nye tilskuddet kan kobles til om det blir gitt opplæring
- Tidspunktet for utbetaling for det nye tilskuddet bør vurderes
- Nivå og satser for det nye tilskuddet bør vurderes på nytt
- Statistikk om undervisning og resultater bør bli bedre
- Sørg for at enhetene blir større
- Nasjonale standarder for omfanget av undervisning bør vurderes
- Utbetalingen av tilskudd bør bli mindre byråkratisk
- Kommunene bør selv systematisere eksisterende informasjon
- Rapporteringen til beregningsutvalget bør utvides

Disse anbefalingene er utdypet i siste kapittel av rapporten.

2 Bakgrunn og metodisk tilnærming

2.1 Bakgrunn og formål

Fra 2008 har IMDi overtatt ansvaret for å forvalte tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for norske innvandrere fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet. IMDi legger stor vekt på å følge med på kommunenes inntekter og utgifter på området. Det er blant annet viktig med kunnskap om effekter av omlegging av finansieringsordningen.

Formålet med undersøkelsen har dels vært å gi IMDi og sentrale myndigheter større innsikt i kommunenes økonomi på området, og dels å gi kommunene innsikt som kan benyttes i planleggingen av tjenesten. Det er utviklet en budsjettmodell som kan brukes i kommunenes planlegging. Det er planlagt at resultatene av undersøkelsen skal brukes til videre politikktutforming og at resultatene skal formidles til kommuner.

I prosjektet er det foretatt en kartlegging av kostnader og inntekter i syv utvalgte kommuner. Noe av bakgrunnen for behovet for kartleggingen er at KOSTRA kun gir økonomiske data for voksenopplæringen samlet og ikke for den delen som omfatter undervisningen av norske innvandrere i norsk og samfunnskunnskap. Det foreligger derfor ikke nasjonal statistikk for kommunenes inntekter og utgifter til denne undervisningen.

Imidlertid har det gjennom en årrekke vært samlet inn slik informasjon for et utvalg på rundt 20 kommuner i regi av det tekniske beregningsutvalget. Dette utvalget har en noe annen metodisk tilnærming enn det som er brukt i denne rapporten. Undersøkelsen til beregningsutvalget er heller ikke så omfattende som arbeidet som er dokumentert i denne rapporten. Fire av de syv kommunene i vårt utvalg har også vært med i undersøkelsen til beregningsutvalget. Undersøkelsen som er gjennomført her, vil dermed kunne bidra til å kvalitetssikre og videreutvikle arbeidet som gjøres i regi av beregningsutvalget.

Deltakerne i undervisningen er finansiert av ulike statlige øremerkede tilskudd, og noen av deltakerne betaler undervisningen selv. Sammensetningen av undervisningsgrupper gjøres uavhengig av hvordan den enkelte deltaker er finansiert. Det betyr at det i en undervisningstime er vanlig med deltakere med ulik finansiering. I prosjektet er det foretatt beregninger av inntekter og utgifter for ulike deltakergrupper.

På bakgrunn av blant annet disse beregningene er det pekt på konsekvenser og fordelingsvirkninger av dagens finansieringsordninger. Det har imidlertid ikke vært i mandatet til undersøkelsen å foreta en gjennomgang av finansieringsordningene og heller ikke komme

Analysemodell



med konkrete forslag til endringer i opplegget for finansiering.

2.2 Analysemodell

Vår overordnede tilnærming til oppdraget er vist i figuren under. Det er en tradisjonell økonomisk modell der den økonomiske ressursinnsatsen (venstre boks) gir grunnlag for undervisning i norsk og samfunnskunnskap (midtre boks), som skal resultere i at innvandrere får grunnleggende kunnskaper på disse områdene (høyre boks). I figuren er det antydnet noen forhold som kan være interessante i de ulike leddene i produksjonen av undervisningstjenester. I prosjektet har vi studert alle de tre delene i denne stiliserte produksjonsprosessen.

Dessuten har vi sett på hvordan kommunen styrer de ulike delene av produksjonen. Noen sentrale forhold som er studert, er hvordan økonomistyringen er ivarettatt og om man i styringen er opptatt av kostnadseffektivitet og om elevene når målene for læringen. Et annet interessant tema er om kommunen har etablert, eller vurderer, samarbeid med andre kommuner. For små kommuner med få deltakere kan interkommunalt samarbeid bidra til større fagmiljøer og bedre kvalitet og kostnadseffektivitet.

2.3 Valg av kommuner

Som tidligere nevnt er det valgt fire kommuner som også deltar i undersøkelsen til beregningsutvalget. Vi har dessuten valgt case som har ulik størrelse og ulik grad av samarbeid. I det følgende gir vi en kort begrunnelse for hvorfor vi har lagt vekt på disse to kriteriene.

Størrelse. Grunnen til dette er at voksenopplæringen er en spesialisert tjeneste som skal dekke ulike behov, og hvor det opplagt er mulighet for å utnytte stordriftsfordeler. Dessuten vil små fagmiljøer kunne være et problem i kommuner med få elever.

Kommuner som har etablert interkommunalt samarbeid. Gjennom etablering av interkom-

munale samarbeid kan kommunene oppnå mer kostnadseffektive løsninger og større fagmiljøer. På den annen side kan et slikt samarbeid gi lengre reise for deltakerne til skolen. Det er dessuten nødvendig at kommunene klarer å løse de praktiske og styringsmessige utfordringene en slik løsning representerer.

Det har vært viktig at kommunene selv har vært motivert for deltakelse. Alle de inviterte kommunene har takket ja til å bli med. Følgende kommuner har deltatt:

- Åmli
- Gol
- Bamble
- Levanger
- Arendal
- Hamar
- Stavanger

2.4 Eksterne datakilder brukt i prosjektet

Kommunens regnskap og KOSTRA

KOSTRA, som er basert på kommunenes regnskaper, gir informasjon om økonomien for den samlede voksenopplæringen i kommunene. Denne opplæringen består av følgende tre hovedtilbud:

- grunnskole for voksne
- spesialundervisning
- norsk og samfunnskunnskap

De fleste deltakerne får grunnskoleopplæring som er hjemlet i opplæringsloven, etter § 4 A-1 (grunnskoleopplæring) og § 4 A-2 (spesialundervisning). Tilbudet som gis til flyktninger og innvandrere, gis etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Denne loven har siden 2004 vært obligatorisk for alle kommuner som bosetter flyktninger.

Nasjonalt introduksjonsregister (NIR)

Det er etablert et Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) som omfatter opplysninger om personer som har fått oppholdstillatelse etter

1. september 2005, og som kvalifiserer til rett og/eller plikt til opplæring. Opprettingen av registeret er hjemlet i introduksjonslovens § 23, og innholdet i registeret er beskrevet i forskriften til loven.

Utlendingsforvaltningen har etablert et eget Datasystem for utlendings- og flyktning-saker (DUF). Opplysningen i dette registeret er samordnet med registeret i folkeregistret. Opplysningene i DUF overføres til NIR når en innvandrers får en oppholdstillatelse som kvalifiserer til norskopplæring. Dette er bakgrunnsopplysninger som statsborgerskap, kjønn, alder og oppholdsgrunnlag.

Det er kommunen hvor innvandreren er bosatt som er ansvarlig for den videre registrering. Registeret omfatter detaljert informasjon om undervisningen som blir gitt til den enkelte deltaker, så som tidspunkt for vedtak om opplæring, antall timer undervisning som er gjennomført, fravær og resultater av prøver.

Registeret er ment å gi informasjon om deltakernes fremdrift og resultater, som grunnlag for styring både for statlige myndigheter og den enkelte kommune.

Det er mange kommuner som ikke foretar de nødvendige registreringer i NIR, selv om de har plikt til å gjøre dette. Rambøll (2007) har pekt på at en forklaring kan være at brukere av systemet oppfatter registreringen i NIR som tidkrevende og utfordrende, noe som gjør det vanskelig å få et godt bilde av målgruppens progresjon i opplæringen.

En annen utfordring er at det er svakheter i datakvaliteten for opplysningene som legges inn. Et eksempel er at det for enkelte er registrert at det er gjennomført undervisning selv om det ikke er registrert at det er fattet vedtak om at slik undervisning skal gis. I prinsippet skal ikke dette være mulig.

Det er også eksempler på mangel på konsistens mellom ulik informasjon som legges inn i registeret, noe som gjør at det for eksempel ikke uten videre er enkelt å få oversikt over

hvor mange som er registrert med vedtak om undervisning. Som en stikkprøve har IMDi sjekket hvor mange i Oslo som er registrert med vedtak ankommet mellom 1. september 2005 og 1. januar 2006. I alt er det rundt 500 personer. Det er imidlertid rundt ti prosent (!) forskjell mellom hvor mange personer ulike deler av systemet har registrert.

IMDi arbeider for tiden med å utbedre disse svakhetene.

Svakhetene med NIR gjør at det på nasjonalt nivå ikke finnes pålitelig statistikk over antall deltakere som får undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Man vet heller ikke sikkert om antall deltakere øker eller blir redusert (jf. omtalen i neste kapittel).

Da dette prosjektet startet, hadde vi håpet at statistikk fra NIR kunne brukes til å gi informasjon for de syv utvalgte kommunene som kunne ses i sammenheng med tilsvarende data for landet som helhet. Vi hadde blant annet håpet å belyse hvor mange med tilskudd som får undervisning, og hvor mange som får undervisning som tar eksamen. Disse størrelsene er av spesiell interesse fordi AID har fastlagt mål for landet som helhet for disse størrelsene. Oversikten over disse forholdene vil også kunne ha vært et nyttig grunnlag for styring i den enkelte kommune. Det har imidlertid vist seg at kvaliteten i NIR ikke har vært god nok til å kunne gi pålitelig statistikk om disse forholdene.

Vi har heller ikke kunnet belyse sammenhengen mellom utbetaling av tilskudd og tidspunktet for når undervisningen blir gitt. Det har blitt hevdet at tilskuddene blir gitt på et senere tidspunkt enn når undervisningen blir gitt. Dersom dette er riktig, vil et eventuelt underskudd bli kompensert for med inntekter på et senere tidspunkt. Det ser dessverre ikke ut til at det finnes empiri som kan belyse dette spørsmålet på en god måte.

Kvaliteten på NIR er altså så svak at den ikke kan gi pålitelig statistikk verken om antall deltakere, om gjennomstrømningen, om

målene fastlagt av AID blir nådd, eller om sentrale effekter av det nye finansierings-systemet. Slik informasjon kunne bidratt til bedre sentral og lokal styring.

Grunnskolen Informasjonssystem (GSI)

I NIR registreres ikke personer som får undervisning dersom de har kommet før 1. september 2005. Disse personene registres i Grunnskolen Informasjonssystem (GSI). GSI er et nasjonalt register for registrering av aktivitet i regi av grunnskolen.

Registeret omfatter også en rekke detaljerte opplysninger om undervisningen for de ulike delene av voksenopplæringen. Her registreres opplysninger om deltakere og undervisnings-timer som danner grunnlag for utbetalinger etter overgangsordningen.

Teknisk beregningsutvalg

Det er nedsatt et eget beregningsutvalg som kartlegger kommunale tilskudd til bosetting og integrering av flyktninger. Utvalget har utarbeidet 18 rapporter for perioden 1990 til 2007 for kommunale utgifter som omfattes av integreringstilskuddet og tilskuddene til norsk og samfunnskunnskap. Mandatet for det siste av disse tilskuddene er følgende:

«Beregningsutvalget skal hvert år innhente, gjennomgå og drøfte analyser og beregninger over den faktiske kommunale utgiftsutviklingen når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap for norske innvandrere. Beregningene skal gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes utgifter til opplæring for personer som omfattes av overgangsordningen og for personer som får opplæring som følge av at de har rett og/eller plikt til norsk-opplæring. Utvalget er ansvarlig for å administrere innhenting av data og valg av beregnings- og analysemetode.»

Utvalget skal i prinsippet ta med utgifter til deltakere som har plikt til å gjennomføre undervisningen, men som selv betaler. Utgifter til andre deltakere som betaler selv og til

asylsøkere, skal holdes utenfor. Deltakere på ulike finansieringsordninger deltar i samme gruppe, og det er en utfordring å finne ut hvilken metode man skal bruke for å skille ut disse utgiftene. Utvalget har ikke anvist en felles tilnærming. Hver enkelt kommune må derfor finne ut hvordan dette skal gjøres i praksis.

For tiden er det 19 kommuner som deltar i undersøkelsene. Disse kommunene hadde i 2007 rundt 40 prosent av deltakerne i landet.

Hver kommune står selv for utfylling av et skjema. Utvalget foretar en kvalitetssikring av de innsamlede skjemaene. Sammenstillingen av dataene blir gjort av Statistisk sentralbyrå.

2.5 Vår innsamling av informasjon om økonomi, grupper og deltakere

Definisjon av kostnader

Kommunal- og regionaldepartementet har utarbeidet retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (veileder H-2140). Kostnadene i veilederen er delt i tre kategorier: kjerneprodukt (driftsutgifter), tilleggstjenester (bygninger) og støttefunksjoner. Vår analyse omfatter alle de tre kostnadselementer og er foretatt i tråd med anvisningene i veilederen. I vår analyse har vi brukt følgende inndeling av utgiftene:

- Lønnsutgifter omfatter sosiale utgifter, og refusjon fra folketrygden er trukket fra. Hoveddelen av disse utgiftene er lønn til lærere. Utgiftene går også til administrasjon og ledelse av tjenesten.
- Driftsutgifter omfatter innkjøp av materiell og kontorutstyr som er nødvendig for å tilby tjenestene.
- Bygningsmessige kostnader, inkludert husleie. Disse kostnadene omfatter utgifter til husleie, vedlikehold, energi og renhold.
- Kjøp fra andre. Andre kommuner er den viktigste eksterne leverandøren av tjenester.
- Sentrale støttetjenester omfatter utgifter til sentrale administrative funksjoner i kommunen. I veilederen er det gitt en

gjennomgang av hvilke utgifter som skal tas med.

Vi har dessuten kartlagt ulike kategorier av inntekter, som er fordelt som følger:

- Statlige tilskudd omfatter ulike øremerkede tilskudd som er nærmere kommentert i neste kapittel.
- Brukerbetalinger er også nærmere omtalt i neste kapittel.
- Salg til andre kommuner omfatter inntekter av salg av undervisningstjenester til andre kommuner.
- Andre inntekter er inntekter som ikke faller inn under de tre kategoriene over.

Bearbeiding av informasjon fra regnskapet

I de utvalgte kommunene har vi tatt utgangspunkt i kommunens egne regnskaper. Kostnadene i regnskapene vil bli fordelt slik at vi får informasjonen vi er ute etter. Dette er gjort i dialog med personer som kjenner regnskapene i den enkelte kommune.

Hovedprinsippene i vår bearbeiding har vært som følger:

- Utgangspunktet er alle utgifter og inntekter for voksenopplæringen (KOSTRA-funksjon 213). I mange av kommunene er dette utgifter ført både sentralt i kommunen og for driftsenheten, som har ansvaret for voksenopplæringen.
- I tillegg er det tatt med voksenopplæringens andel av utgifter til sentrale støttefunksjoner (KOSTRA-funksjon 120 og 130). Disse beregningene er foretatt etter retningslinjer fra departementet (KRD) for beregning av selvkost.
- Det er foretatt en god del opprettinger av regnskapet, blant annet som følge av at utgifter ikke har vært ført på riktig funksjon.
- Det er foretatt fordeling av utgifter og inntekter for voksenopplæringen på de tre områdene norsk og samfunnskunnskap, spesialundervisning og grunnskoleundervisning for voksne. I de fleste kommunene er det laget en fordelingsnøkkel basert på

data fra GSI for antall lærertimer for de tre delområdene.

- Inntekter og utgifter for norsk og samfunnskunnskap er videre fordelt på deltakere med ulik finansiering: overgangsordning, ny finansiering («per capita»), betalingsdeltakere og asylsøkere. Inntektene er i stor grad hentet direkte fra regnskapet. Fordelingen av utgiftene er basert på detaljerte regnestykker med utgangspunkt i oversiktene vi har fått over inndelingen i grupper og deltakere på gitte tidspunkter. I fordelingsnøkklene er det tatt hensyn til opplysninger for den enkelte gruppe om antall undervisningstimer i uka og semesteret, gruppestørrelse og hvordan gruppen er sammensatt av deltakere med ulik finansiering.

Beregningene er altså til dels basert på fordelingsnøkler. De vil derfor ikke være like nøyaktige som opplysninger basert på regnskapet. For eksempel vil resultatene være påvirket av sammensetningen av gruppene på de gitte tidspunktene. Vi vet at sammensetningen endres over tid (jf. senere i dette avsnittet), og det vil derfor være en viss usikkerhet knyttet til beregningene. I tolkningen av resultatene har vi lagt vekt på å prøve å ta hensyn til denne usikkerheten. Vi mener resultatene gir tilstrekkelig grad av nøyaktighet for vår bruk av materialet i rapporten.

Innsamling av informasjon om deltakere

I dette prosjektet har vi vært interessert i å studere hvordan de ulike kommunene organiserer undervisningen i grupper og hvordan gruppene er satt sammen med deltakere med ulik finansiering. Da vi startet prosjektet, bestemte vi oss for å gjøre dette ved å be om sammensetningen av grupper for et tidspunkt om høsten og et tidspunkt om våren. Ettersom det er mange som begynner og slutter i løpet av et semester, ba vi også om oversikter over hvor mange deltakere som samlet sett har deltatt i undervisningen i løpet av et semester.

Denne informasjonen finnes i kommunenes egne systemer for saksbehandling. Noen

av kommunene har utviklet egne systemer basert på regneark, mens andre har kjøpt slike systemer fra eksterne leverandører. I alle kommunene har det vært nødvendig med manuell tilrettelegging av grunnlaget for å få informasjonen vi har ønsket. Det har også vært en utfordring at den ønskede informasjonen slett ikke er tilgjengelig i alle kommuner. Vi har derfor brukt tid sammen med kommunene til å kvalitetssikre grunnlaget og til å hjelpe til med å tilrettelegge informasjonen slik at den er egnet for vårt formål. I tilfeller hvor informasjonen var vanskelig tilgjengelig, har vi brukt det som er tilgjengelig. For eksempel har vi i noen tilfeller brukt informasjon om situasjonen på andre tidspunkt enn det vi primært ønsket, fordi det har bidratt til å øke kvaliteten. Konsekvensen har vært at vi ikke har fått data fra kommunene som belyser gjennomstrømningen, slik som vi ideelt sett hadde ønsket oss i begynnelsen av prosjektet.

I alle kommunene varierer antall deltakere over tid. Vi har fått tilgang til data fra Stavanger kommune som belyser disse variasjonene, jf. figuren under.

I løpet av høsten 2007 har det i flere uker vært flere enn 600 personer som har fått

norskundervisning i Stavanger, jf. figur 2.1. I løpet av tiden frem mot sommeren 2008 har det blitt færre deltakere og mot slutten av perioden var det godt under 400 deltakere.

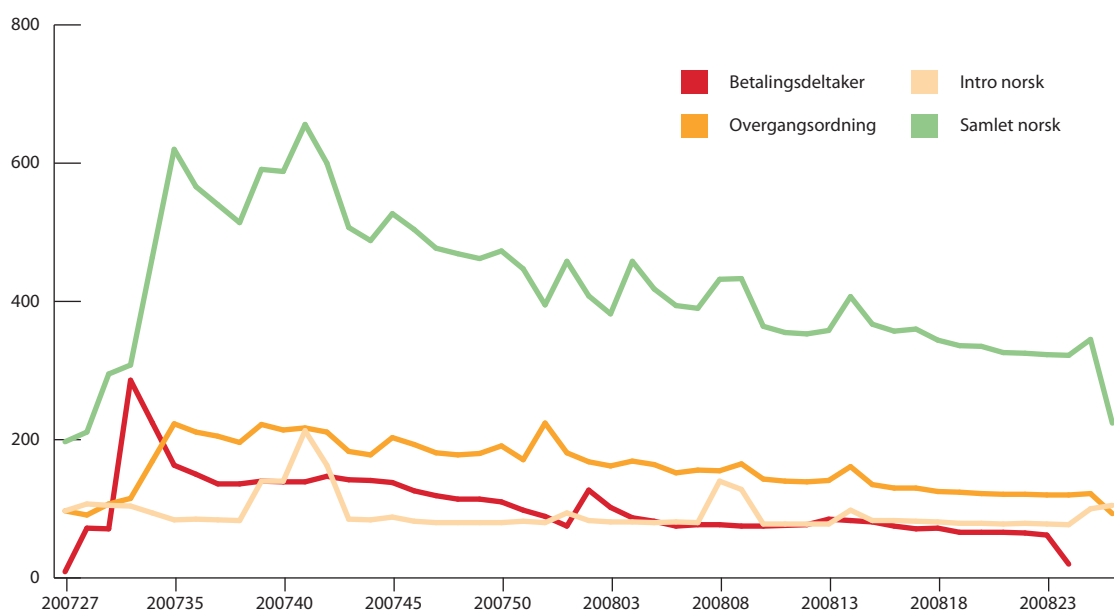
Gjennom perioden har det vært en fallende tendens for de ulike typer deltakere. Det betyr altså at sammensetningen av deltakere har vært mer stabil. Gjennom hele perioden har det vært flest deltakere på overgangsordningen.

I figur 2.2 viser vi hvordan gruppestørrelsen har endret seg i samme periode.

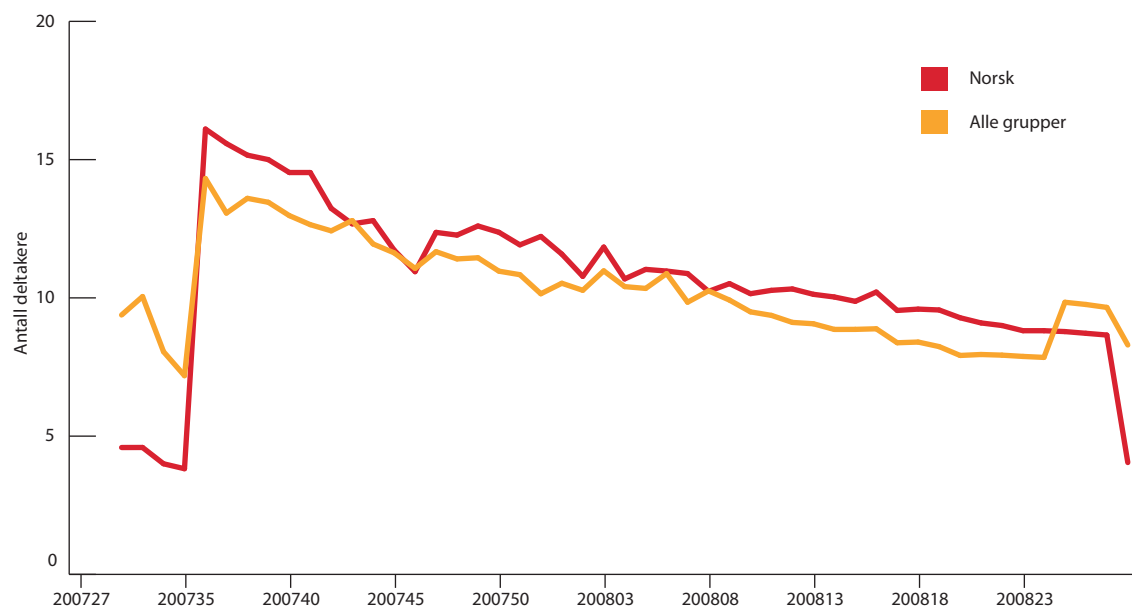
Gjennom perioden har gruppestørrelsen også blitt vesentlig redusert. Antall grupper har med andre ord ikke blitt redusert i tråd med reduksjonen i antall deltakere.

Selv en stor kommune som Stavanger har med andre ord verken hatt et stabilt antall deltakere eller en stabil størrelse på gruppene. Det innebærer at resultatene fra vår undersøkelse må tolkes med en viss grad av forsiktighet, for den er – som nevnt – basert på situasjonen på noen valgte gitte tidspunkter.

Figur 2.1 Antall deltakere som får norskundervisning i Stavanger kommune fra sommeren 2007 til sommeren 2008, fordelt på ulike finansieringsordninger. Kilde: Stavanger kommune og egne beregninger



Figur 2.2 Gjennomsnittlig gruppestørrelse i Stavanger kommune fra sommeren 2007 til sommeren 2008 fordelt på ulike finansieringsordninger. Kilde: Stavanger kommune og egne beregninger



Ulike typer deltakere

I undersøkelsen har vi skilt mellom følgende deltakere:

- *Deltakere ankommet før 1. september 2005.* Disse deltakerne blir finansiert av den tidligere omtalte overgangsordningen.
- *Andre deltakere ankommet etter 1. september 2005.* De statlige tilskuddene for denne gruppen skjer også etter den nye ordningen. Dette er til dels deltakere på introduksjonskurs. Introduksjonsloven gir nyankomne innvandrere rett og plikt til fulltids deltakelse i et introduksjonsprogram. Programmet kan som hovedregel vare i inntil to år, og deltakeren mottar introduksjonsstønad i perioden. Den statlige finansieringen av disse skjer, etter den nye ordningen, basert på antall personer i målgruppen for undervisningen.
- *Deltakere som betaler selv.* Dette er dels deltakere som har plikt til å delta, og dels deltakere som får undervisning uten at loven stiller krav om undervisning.
- *Asylsøkere*
- *Andre deltakere*

I prosjektet har det vært diskutert om utgifter til betalingsdeltakere¹ skal håndteres annerledes enn utgiftene til andre deltakere. Enkelte har hevdet at disse deltakerne kommer i tillegg til deltakere som kommunen har en plikt til å gi undervisning, og disse deltakerne kan ofte delta i grupper som allerede er opprettet. På denne bakgrunn har det blitt hevdet at kommunene kun har begrensede utgifter til disse deltakerne.

Så enkelt er det imidlertid ikke. Mange av kommunene har egne kurs som i hovedsak er opprettet på grunnlag av behovet til betalingsdeltaker. Det kan være kurs om kvelden fordi mange av disse deltakerne arbeider om dagen. I én av kommunene har det vært nødvendig å opprette egne kurs for betalingsdeltakerne fordi de hadde ferdigheter som ikke passet med noen av kursene som var opprettet. Endelig er det mange av kommunene som mener norskundervisning er viktig for at denne gruppen skal bli integrert i lokalsamfunnet og derfor føler et ansvar for å tilby kurs til gruppen. Alt dette er argumenter som

¹ Drøftingen gjelder i denne sammenhengen deltakere som ikke har plikt til å gjennomføre undervisning, men som likevel ønsker undervisning. Arbeidsinnvandrere fra EØS/EFTA-området med familier er den viktigste av disse gruppene.

taler for å behandle denne gruppen på linje med andre deltakere.

Det er med andre ord argumenter som både taler for og imot å fordele utgiftene for betalingsdeltakere etter samme prinsipp som andre deltakere. I prosjektet har vi valgt å bruke samme prinsipp for alle. Noen vil kanskje hevde at vi da har beregnet utgifter for denne gruppen som er høyere enn det som er reelt. Etter vårt skjønn gir denne tilnærmingen, av grunner som er nevnt over, kun en relativt beskjeden feilmargin.

2.6 Intervjuer og dialogkonferanse

Intervjuer

Vi har besøkt voksenopplæringen i alle de syv kommunene. Besøkene har gjort at vi selv har fått sett hvordan lokaler og opplæringen fungerer i de syv kommunene.

I alle kommuner har vi foretatt detaljerte intervjuer av rektorene. Intervjuene har vært gjort på grunnlag av en forberedt intervju-guide som har vært brukt som en sjekkliste for at vi har tatt opp de samme spørsmålene i alle kommunene. Samtidig har intervjuene i stor grad vært åpne, i den forstand at rektorene har kunnet ta opp temaer og gi innspill i en rekkefølge som har falt naturlig for den enkelte rektor.

I de fleste kommunene har vi under besøkene brukt tid til å drøfte hvordan systemene for saksbehandling kan brukes til å gi oss den omtalte informasjonen om grupper og undervisning som vi har vært ute etter. Det har vist at det har vært nødvendig med egne tilrettelegger av grunnlaget. I dette arbeidet har vi fått god bistand fra kommunene. I Stavan-ger har vi for eksempel fått bistand til å lage en egen grunnlagsfil med detaljert og nyttig informasjon. I mange av kommunene har vi selv gjort noe av den nødvendige tilretteleggingen.

De økonomiske dataene har vi fått fra støtteenheter med ansvar for økonomi. I tolkningen og kvalitetssikringen har vi hatt dialog med økonomene som arbeider i disse enhetene. Denne dialogen har skjedd pr. telefon og pr. e-post.

Dialogkonferanse

Etter innsamlingen av det empiriske materialet har vi hatt en egen dialogkonferanse med knapt 20 deltakere som besto av rektorer fra de syv kommunene og fra andre kommuner, representanter fra Fylkesmannen i tre fylker og deltakerne i referansegruppen.

På konferansen la vi frem foreløpige funn, og deltakerne drøftet hvordan man kan oppnå bedre statlig og kommunal styring. Formålet med konferansen var dels å verifisere og utdype våre funn. Konferansen drøftet også konsekvensene av disse funnene. Drøftingen har vært en del av grunnlaget for siste kapittel i rapporten. Vi vil imidlertid understreke at deltakerne på konferansen ikke står til ansvar for disse konklusjonene. Dette ansvaret hviler fullt og helt på konsulenten.

2.7 Disposisjon av rapporten – leserveiledning

Til slutt i dette kapitlet vil vi gi en kort beskrivelse av disposisjonen av resten av rapporten:

- *Kapittel 3* gir en kort omtale av den statlige finansieringen og styringen av norsk og samfunnskunnskap. Kapitlet beskriver dessuten anslag for antall deltakere for landet som helhet og noen hovedresultater fra undersøkelsen som er utført i regi av det tekniske beregningsutvalget.
- *Kapittel 4* gir en beskrivelse av undervisningstilbud og økonomi i de syv valgte kommunene.
- *Kapittel 5* omtaler styring, organisering og budsjettering av tilbudet i de syv kommunene. Kapitlet er basert på intervjuer med rektorer og andre nøkkelpersoner i de syv kommunene.

- *Kapittel 6* gir en beskrivelse av en regne-
arksmodell som er laget for budsjettering
av inntekter og utgifter.
- *Kapittel 7* drøfter hvordan vi kan beskrive
smådriftsulemper og i hvilken grad kom-
munene i utvalget er preget av smådrifts-
ulemper. Våre anbefalinger blir gitt i den
siste delen av kapitlet.

3 Statlig finansiering og styring

3.1 Innledning

I dette kapitlet blir det først gitt en kort omtale av den statlige finansieringen (avsnitt 3.3) og styringen (avsnitt 3.4) av norsk og samfunnskunnskap. Deretter omtaler vi anslagene for antall deltakere for landet som helhet og den betydelige usikkerheten som er knyttet til disse anslagene (avsnitt 3.5). Endelig refererer vi noen hovedresultater fra undersøkelsen, som er utført i regi av det tekniske beregningsutvalget (avsnitt 3.6).

Kapitlet er ment å være en referanse til den mer detaljerte gjennomgangen for de syv utvalgte kommunene som følger i kapittel 4 og 5.

3.2 Finansiering av opplæringen

Følgende tre kilder for finansiering finnes:

- Statlige øremerkede tilskudd
- Brukerbetalinger
- Kommunale midler

I det følgende blir disse kildene nærmere kommentert.

Statlige øremerkede tilskudd

Før 1. september 2005 ble tilskuddet gitt på bakgrunn av den konkrete organiseringen av undervisningen i den enkelte kommune (timeantall, antall elever pr. time). Nå blir tilskuddet beregnet ut fra antall personer i målgruppen for opplæringen. Tilskuddet blir gitt med to satser ut fra hvilke land den enkelte kommer fra. Noe av hensikten med omleggingen har vært å styrke kommunenes incentiver til å gi et tilbud med god kvalitet og til å sørge for en kostnadseffektiv undervisning.

Det er innført en femårig overgangsordning for personer som har fått oppholds- og arbeidstillatelse før 1. september 2005. Det betyr at det frem til høsten 2010 vil være deltakere som er finansiert gjennom den gamle ordningen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har nylig fått eksterne miljøer til å evaluere de statlige tilskuddene som blir gitt for at kommunene skal kunne tilby tjenester til flyktninger og innvandrere. Telemarksforskning har evaluert integreringstilskuddet i en rapport² avgitt i desember 2006. Rambøll (2007)³ har evaluert tilskuddet til norsk og samfunnskunnskap i en rapport som ble avgitt høsten 2007.

Videre har det vært nedsatt en arbeidsgruppe som har hatt som oppgave å gå gjennom de to tilskuddsordningene og vurdere mulige endringer. Arbeidsgruppen som avga sin rapport⁴ i september 2007, har bestått av representanter for statlige og kommunale myndigheter og Statistisk sentralbyrå.

Arbeidsgruppen konkluderte med at omleggingen av finansieringen i norsk og samfunnskunnskap har gitt en reduksjon av utgiftsdekningen og at dette i særlig grad har gått ut over små og mellomstore kommuner. Gruppen foreslo blant annet en generell økning av satsene og et grunntilskudd til de minste kommunene. Arbeids- og inkluderingsdepartementet signaliserte at de ville bruke rapporten i det videre arbeidet med tilskuddsordningene.

For 2008 ble det innført et basistilskudd på 370 000 kroner til kommuner som har mellom fire og 150 personer i personkretsen med rett og plikt til opplæring. Det er også et eget skjønnstilskudd som gis til kommuner med færre enn fire deltakere.

2 Telemarksforskning (2006): «*Evaluering av integreringstilskuddet. Flyktningenenes rammetilskudd.*» Utført på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

3 Rambøll (2007): «*Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementering av rett og/eller plikt til slik opplæring.*» Utført på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

4 Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): «*Tilskudd til integrering i norsk og samfunnskunnskap.*» Rapport fra arbeidsgruppe.

Øremerkede tilskudd til asylsøkere i mottak

Asylsøkere i mottak fikk tilbud om norsk-opplæring frem til 1. januar 2003. Tilbudet ble da avviklet før det ble gjeninnført fra 1. september 2007. Vertskommuner for asylmottak har ansvar for å organisere opplæringen.

Kommunene får et tilskudd pr. asylsøker i målgruppen, som for 2008 er fastsatt til 15 400 kroner. Tilskuddet utbetales uavhengig av hvor lenge asylsøkeren er i målgruppen.

Brukerbetalinger

Arbeidsinnvandrere må dekke undervisningen selv. De som kommer fra land utenfor EØS/EFTA-området, har plikt til å gjennomføre 300 timer undervisning i norsk og samfunnskunnskap, men de får altså ikke dekket undervisningen. Til tross for denne plikten ser det ut til at det er få som gjennomfører undervisningen. I 2007 var det kun 11 prosent av denne gruppen som hadde registrert undervisning (Rambøll [2007]).

Arbeidsinnvandrere som får opphold i Norge på grunnlag av EØS/EFTA-regelverket, kan på grunn av EØS-avtalen ikke pålegges å delta i norskundervisningen. Det er likevel en god

del av disse innvandrerne som deltar i den kommunale undervisningen i norsk.

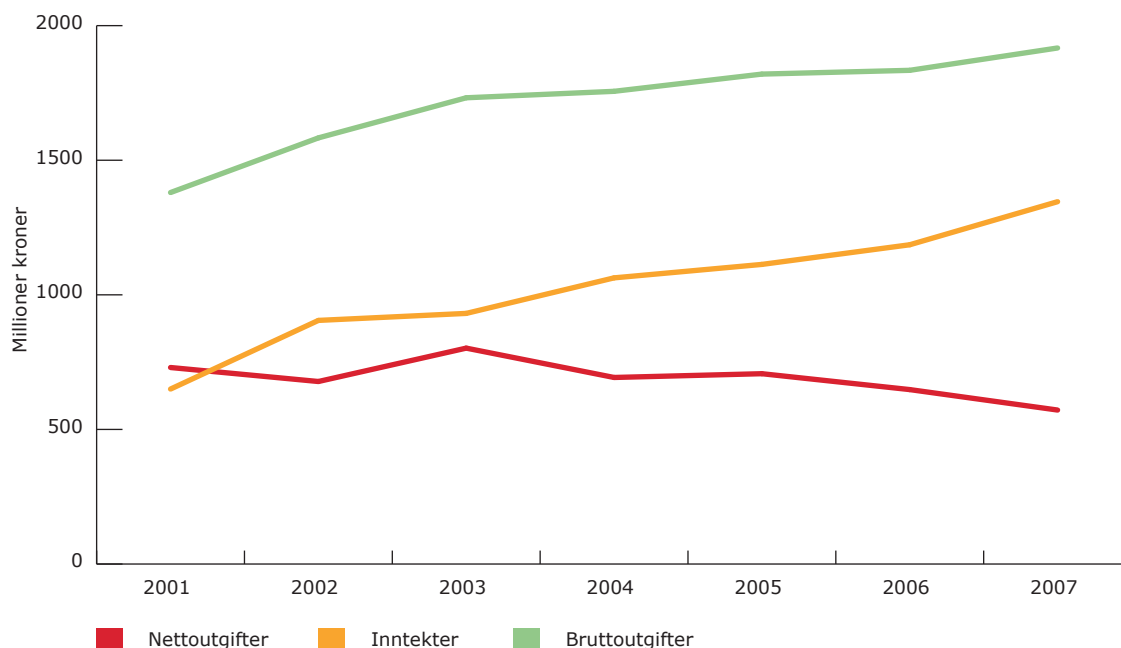
Frem til 1. januar 2004 kunne arbeidsinnvandrere og deres familier få opptil 850 timer gratis norskundervisning. I St.meld. nr. 18 (2007–2008) «Arbeidsinnvandring» signaliserer regjeringen av den vil «utrede et tilbud om opplæring i norsk for alle arbeidsinnvandrere (både de fra EØS/EFTA-området og de fra andre land) og deres familiemedlemmer over 16 år, som er registrert bosatte. (...) Utredningen vil se nærmere på spørsmålet om avgrensning av målgruppen, opplærings organisering og innhold, finansiering og eventuell egenandel».

Begrunnelsen er at regjeringen ønsker å styrke arbeidsinnvandrernes tilpasning til arbeidslivet og deltakelse i det norske samfunnet. For at dette skal være mulig, er det viktig med språkkunnskaper og informasjon om det norske samfunnet.

Kommunale midler

Kommunene dekker selv den delen av utgiftene som ikke blir finansiert av statlige øremerkede midler og brukerbetalinger. Disse utgiftene blir finansiert av kommunens frie

Figur 3.1 Inntekter og utgifter til voksenopplæring 2001–2007. Kilde: KOSTRA



midler, som består av det statlige rammetilskuddet og kommunens skatteinntekter.

Kommunenes samlede bruttoutgifter til voksenopplæring var på 1917 millioner kroner i 2007, jf. figur 3.2. Disse utgiftene dekker både opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og også grunnskoleopplæring og spesialundervisning for voksne. I perioden fra 2001 til 2007 har kommunenes bruttoutgifter til voksenopplæring økt.

Statlige øremerkede tilskudd til undervisning i norsk og samfunnskunnskap er den klart viktigste inntektskilden, men brukerbetaling er også av en viss betydning.

I perioden har inntektene økt mer enn brutto-utgiftene, noe som har ført til at kommunens bidrag til finansieringen av aktiviteten (netto-utgifter) har blitt redusert i perioden.

Utviklingen for statlige øremerkede tilskudd

De statlige øremerkede tilskuddene omfatter de ulike ordningene omtalt tidligere i kapitlet. Figuren under viser utviklingen for disse tilskuddene de siste årene.

I løpet av perioden har de statlige tilskuddene blitt mer enn doblet fra rundt 600 millioner kroner i 2002, til rundt 1350 millioner kroner i 2007. Denne økningen er omtrent av samme størrelsesorden som økningen i inntekter rapportert i KOSTRA, jf. figur 3.1.

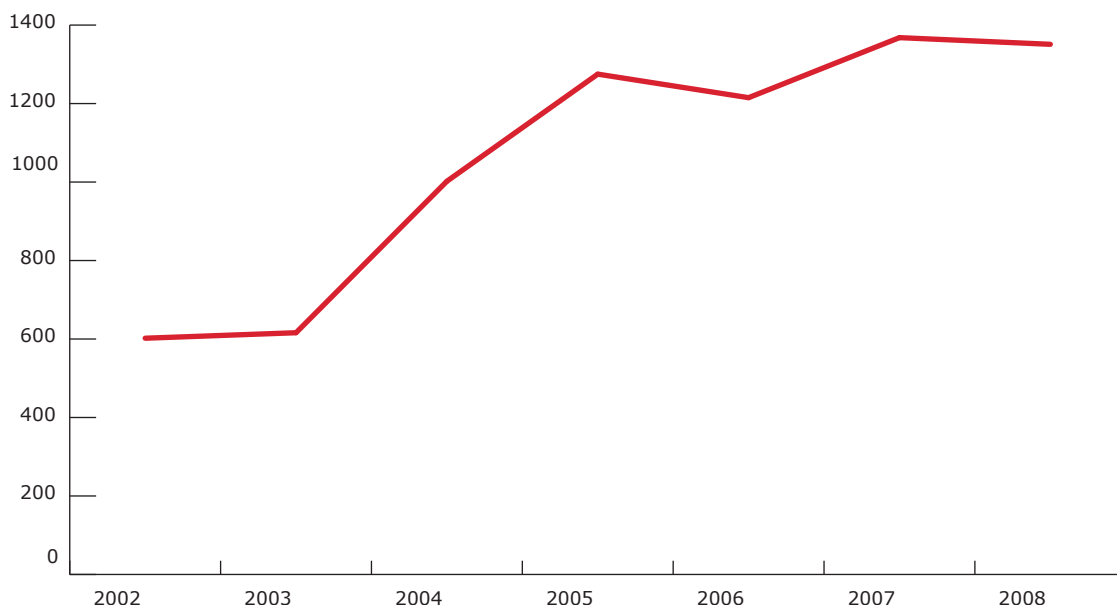
3.3 Mål for opplæringen

I tildelingsbrevet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til IMDi⁵ blir det gitt rammer og retningslinjer for IMDi's virksomhet i 2008. Her er ett av målene å gi «god opplæring i norsk og samfunnskunnskap til voksne innvandrere». Til dette målet er det knyttet fire styringsparametere som er illustrert i figur 3.3.

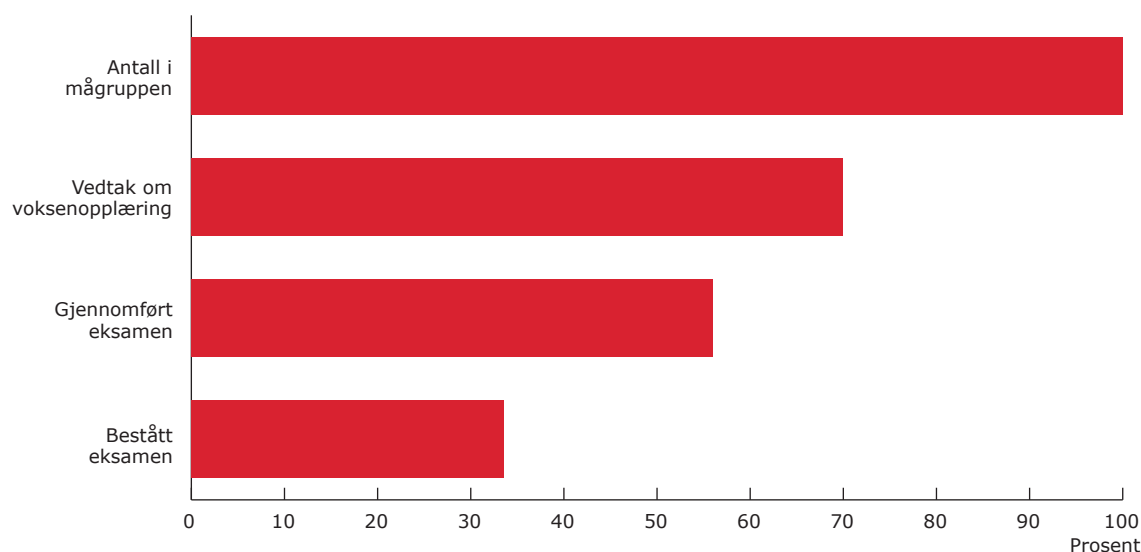
Det er et mål at det skal fattes vedtak om at opplæring for 70 prosent av personene som fikk bosettingstillatelse året før, skal ha begynt opplæringen 1. august året etter. Det er videre knyttet mål til hvor mange som har gjennomført og bestått eksamen. Målet er at rundt en tredel av personene i målgruppen skal bestå den skriftlige delen av prøven.

Det er med andre ord mange med plikt til å gjennomføre undervisning som ikke deltar

Figur 3.2. Statlige øremerkede tilskudd til undervisning i norsk og samfunnskunnskap i saldert budsjett.



Figur 3.3 Illustrasjon av styringsparametere i tildelingsbrevet fra AID til IMDi.



på undervisningen, og at det er forventet at rundt halvparten av de med vedtak skal bestå eksamen.

Tilskuddet til kommunene blir utbetalt uavhengig av om deltakerne møter til undervisning eller ikke.

3.4 Antall deltakere som får undervisning

I VOX (2007)⁶ ble det lagt frem statistikk som viser en nedgang i antall deltakere med norskopplæring fra drøyt 30 000 i 2002, til rundt 22 000 i 2006.

Den samme statistikken blir også lagt frem i AID (2007)⁷. Her blir det konkludert med at reduksjonen fra 2002 til 2004 på knapt 5000 deltakere i hovedsak skyldes at målgruppen for hvem som kan få gratis norskopplæring, er blitt snevret inn. Det blir videre pekt på at reduksjonen fra 2002 til 2006 til dels kan skyldes mangelfull rapportering fra kommunene, men at det er sannsynlig at antall deltakere fortsatt har blitt redusert. Vi viser for øvrig til omtalen i forrige kapittel av NIR som statistikkilde.

I 2006 ble det ifølge NIR bosatt 10 178 personer med rett og plikt til å gjennomføre undervisning. Av disse var det 5469 som startet undervisning (kilde: VOX-speilet). Andelen som startet undervisningen dette året, var på 54 prosent og dermed lavere enn styringsmålet til AID på 70 prosent.

I 2006 var det registrert 2174 deltakere med plikt til å delta i undervisning. Dette er arbeidsinnvandrere utenfor EØS/EFTA-området. Disse deltakere betaler selv, og kommunene får ingen støtte til å gi undervisning til dem. Av disse var det registrert kun 256 deltakere som mottok undervisning. Det vil si bare drøyt ti prosent av dem som mottok undervisning.

Det er med andre ord knyttet betydelig usikkerhet til hvor mange deltakere som får undervisning og hvordan antall deltakere har utviklet seg over tid. Det ser imidlertid ut til å være enighet om at det de siste årene har blitt færre deltakere.

3.5 Beregningsutvalget – situasjonen i 19 utvalgte kommuner

I 2007 hadde disse kommunene 11 288 deltakere om våren og 11 325 deltakere om høsten. I 2006 var det registrert 12 231 deltakere om våren, 12 649 om høsten. Det har med andre ord vært en reduksjon i antall delta-

⁶ VOX (2007): VOX-speilet 2007. Voksnes deltakelse i opplæring

⁷ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): «Tilskudd til integrering i norsk og samfunnskunnskap.» Rapport fra arbeidsgruppe.

kere på rundt ti prosent. Utviklingen blir ikke nevneverdig påvirket av at det har vært en utskifting av to kommuner fra 2006 til 2007.

Gjennomsnittlig utgift pr. time var på 866 kroner når man ikke tar med bygningskostnader og 1037 kroner om man tar med disse kostnadene. Det foreligger en tidsserie for disse utgiftene fra 1992 til 2007. Utvalget observerer at det ikke ser ut til å være noen systematisk sammenheng mellom utgifter pr. time og hvor mange timer som kommunene tilbyr.

Tabellen under viser økonomien for de fire kommunene i utvalget som deltar i vår undersøkelse, og samlet for alle kommunene i utvalget.

Tabellen illustrerer følgende poenger:

- Alle kommunene i utvalget har samlede utgifter på 560 millioner kroner. Inntektene dekker rundt 90 prosent av utgiftene, slik at kommunene selv bruker rundt 50 millioner kroner av egne inntekter.
- De bygningsmessige kostnadene er på 95 millioner kroner, noe som innebærer at kommunene ville fått et overskudd om man ikke hadde tatt hensyn til disse utgiftene.
- De fire kommunene i vårt utvalg har alle høyere utgifter enn inntekter og bruker følgelig av egne midler.
- Utvalget registrerer ikke utgifter til kjøp

fra andre eller utgifter til sentrale støtte-tjenester. I vår undersøkelse har vi også tatt med slike utgifter.

I neste kapittel er størrelsene i tabellen over sammenliknet med våre egne beregninger.

3.6 Oppsummeringer og utfordringer

Det ser ut til å være enighet om at det de siste årene har blitt færre deltakere. En viktig grunn til dette er at det før 2005 var flere som hadde rett til gratis opplæring.

Det er flere på overgangsordningen enn tidligere antatt.

Asylsøkere har fra 1. september 2007 igjen fått rett på gratis opplæring. Kommuner med mottak har fått flere deltakere.

Regjeringen er i ferd med å utrede muligheten for at arbeidssøkere og deres familier skal få rett til gratis opplæring.

Kvaliteten på NIR er for svak til å gi pålitelig statistikk om følgende forhold: antall deltakere, gjennomstrømningen, måloppnåelse for målene fastlagt av AID og om sentrale effekter av det nye finansieringssystemet. Slik informasjon kunne bidratt til bedre sentral og lokal styring.

Tabell 3.1 Inntekter og utgifter i norsk og samfunnskunnskap i 2007 fordelt på arter for kommuner som deltar i undersøkelsen til teknisk beregningsutvalg. Kilde: Egen tilrettelegging av data fra teknisk beregningsutvalg. Millioner kroner.

	Bamble	Arendal	Hamar	Stavanger	Alle
Teknisk beregningsutvalg					
Lønn	4,2	8,8	11,9	27,0	427,3
Driftsutgifter	0,1	0,6	0,4	2,0	38,1
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	0,7	1,2	0,2	6,0	95,2
Kjøp fra andre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sentrale støttetjenester	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bruttoutgifter	4,9	10,5	12,5	35,0	560,7
Statlige tilskudd	-4,1	-8,7	-8,7	-30,6	-486,8
Brukerbetalinger	0,0	-0,2	0,0	-0,5	-2,0
Salg til andre kommuner	-0,0	-0,8	-1,4	-1,8	-15,5
Andre inntekter	0,0	-0,5	-0,1	0,0	-2,4
Inntekter	-4,1	-10,2	-10,2	-32,9	-506,7
Nettoutgifter	0,8	0,3	2,3	2,1	54,0

De siste årene har tilskuddene økt. Det ser med andre ord ut til at den samlede statlige finansieringen har blitt bedret. I neste kapittel ser vi på hvordan de ulike delene av finansieringen slår ut for de syv kommunene. Drøftingen i kapitlet konkluderer med at praktiseringen av overgangsordningen har vært gunstig for kommunene og at den nye finansieringen trolig gir kommunene strammere rammer. Så langt ser det ut til at disse to forholdene samlet har gitt en mer positiv statlig finansiering.

Det nye tilskuddet gis som en kombinasjon av et grunntilskudd og et persontilskudd. I siste kapittel i rapporten drøfter vi om dette tilskuddet tar tilstrekkelig hensyn til smådriftsulemper. Konklusjonen av denne drøftingen er at mellomstore skoler ikke fullt ut får kompensert for smådriftsulemper.

4 Undervisningstilbud og økonomi i syv kommuner

4.1 Innledning

I dette kapitlet blir det gitt en beskrivelse av undervisningstilbud og økonomi i de syv kommunene. Beskrivelsen bygger på vår bearbeiding av detaljert informasjon fra regnskapene og informasjon fra kommunene om undervisningstilbudet. Intervjuene med rektorene har også vært et nyttig grunnlag for kapitlet. Hoveddelen av informasjonen fra disse intervjuene blir imidlertid først omtalt i kapittel 5.

Kapitlet omtaler overordnede og sentrale økonomiske størrelser for de syv kommunene. I vedlegg er det vist mer detaljert informasjon for den enkelte kommune.

Kapitlet gir dels en beskrivelse av situasjonen i de syv kommunene og dels er funnene satt inn i en analytisk sammenheng. Analysen av funnene er videreført i det siste kapitlet i denne rapporten.

4.2 Kort presentasjon av de syv kommunene

Antall deltakere i de syv kommunene

I 2007 varierte antall deltakere i de syv valgte kommunene fra knapt 10 i Åmli til rundt 460 i Stavanger, jf. figur 4.1. Det er fire av kommunene som har flere enn 100 deltakere og to som har rundt 50 deltakere. Av de valgte kommunene er det bare voksenopplæringen i Åmli som kan sies å være liten. Enhetene i de andre kommunene kan sies å være mellomstore og store. Casene vil derfor være best egnet for å si noe om situasjonen i denne type kommuner.

I det følgende gir vi en kort omtale av hvordan voksenopplæringen i kommunene er organisert og enkelte andre sentrale forhold.

Åmli kommune

Åmli er en liten kommune med rundt 1800 innbyggere, som gjennom flere år har satset på bosetting av burmesere. Tidligere ble undervisningen til denne gruppen kjøpt fra Arendal kommune, men Åmli fant dette for dyrt og tilbyr nå tjenesten selv. Undervisningen blir gitt på ungdomsskolen.

Det har vært store variasjoner i hvor mange som har deltatt i undervisningen. Antallet har variert mellom 10 og 50. Det har sammenheng med at kommunen tidligere hadde et asylmottak, som nå er nedlagt. De siste årene har derfor antall deltakere vært mer stabilt.

Kommunen rekrutterer nederlendere og tyskere som en del av en strategi for at folketallet ikke skal synke. Disse gruppene har også behov for undervisning i norsk. I kommunen er det ikke lenger ungdomsskolen som har ansvaret for undervisningen til denne gruppen, men derimot et prosjekt kalt SNU (Samspelsforum for NæringsUtvikling) som har overtatt ansvaret for undervisningen av disse gruppene.

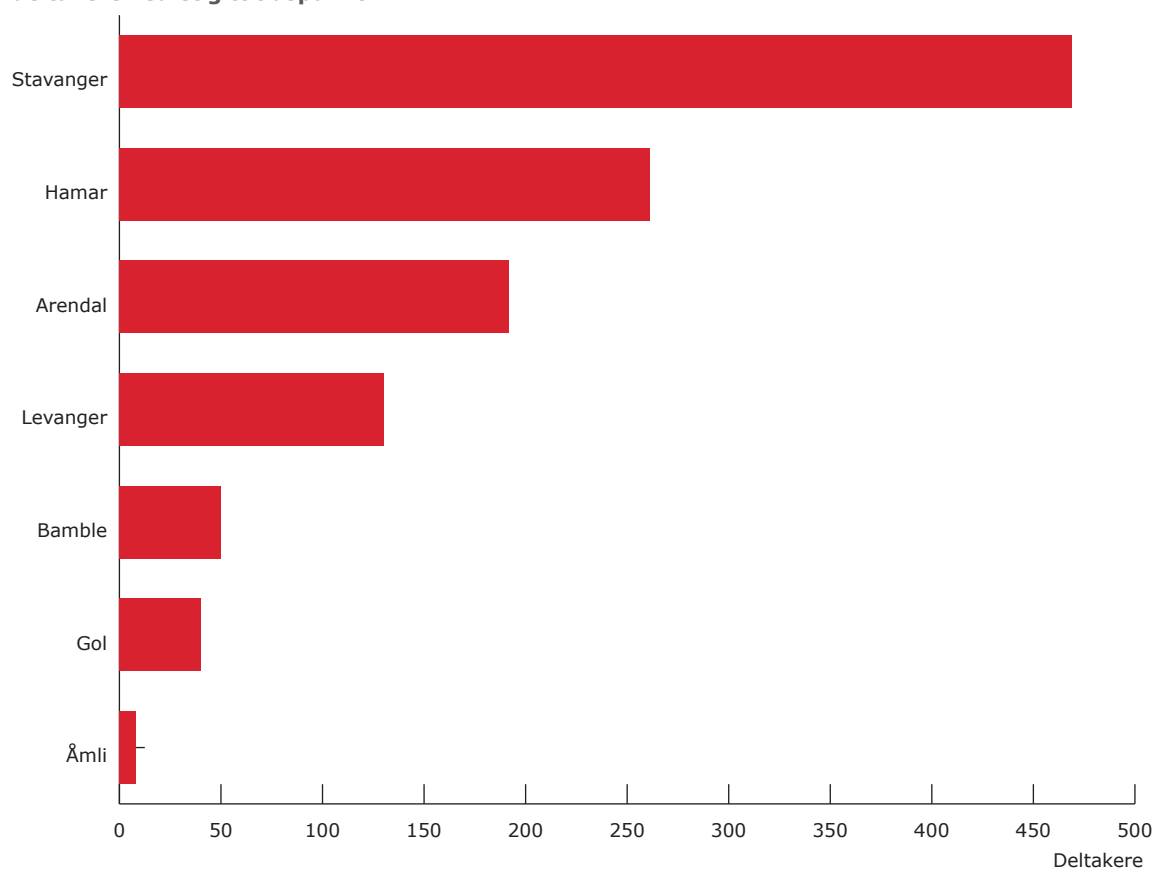
Gol kommune

Gol samarbeider med kommunene Flå, Nes og Hemsedal og er vertskommune for deltakere fra de andre kommunene.

I finansieringen drar kommunen nytte av basistilskuddet til hver av kommunene som deltar. Ordningen er utformet slik at kommunene beholder basistilskuddet selv om kommunen ikke selv tilbyr undervisning. Sentrale myndigheter vil på denne måten gi et økonomisk incentiv til interkommunalt samarbeid av typen som finnes i Gol.

Det er mulig at det vil komme et asylmottak i Nes kommune. I så fall er Gol voksenopp-

Figur 4.1 Antall deltakere i norsk og samfunnskunnskap 2007 i de syv kommunene, målt som gjennomsnittet av antall deltakere på et gitt tidspunkt om våren og om høsten, eller som antall deltakere ved et gitt tidspunkt.



læring innstilt på å tilby opplæring til denne gruppen i samarbeid med Nes kommune. Gol har en sentral beliggenhet for hele Hallingdal og kunne tatt imot deltakere også fra Ål og Hol.

Levanger kommune

Kommunen har organisert tjenesten i en egen resultat enhet kalt innvandringstjenesten, som både er ansvarlig for norskopplæring, flyktningtjenesten og Leira asylmottak. Kommunen har med andre ord en større grad av integrasjon av tilbudet til innvandrere enn det som er vanlig i mange andre kommuner.

Bamble kommune

Fra 2006 har alt arbeidet med flyktninger og innvandrere blitt organisert i en egen enhet. Enheten har også ansvaret for annen voksenopplæring i kommunen, frivillighetssentrene, kjøp av enkelte barnevernstjenester og enkelte andre oppgaver.

I 2001 ble det nedsatt en egen styringsgruppe som har ansvar for disponering av integreringstilskuddet og tilskuddene til undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Gruppen består av helsesøster, rektor voksenopplæringen og leder av flyktningenhet. Styringsgruppen disponerer disse midlene uten politisk behandling.

Arendal kommune

Arendal voksenopplæring har ansvaret for all voksenopplæring i kommunen. Voksenopplæringen er en av 36 avdelinger. Rektor for voksenopplæringen og lederne av de andre 35 enhetene har rådmannen som sin nærmeste leder.

Skolen har vært preget av en rekke prosjekter som både har bidratt til finansieringen og til utvikling av skolen. VOX satser nå på utvikling av lærerutdanningen, og det er en rekke av lærerne ved skolen som bidrar til undervisningen av andre lærere.

Om ikke lenge vil skolen ta imot rundt 150 asylsøkere. Det var først i sommer at rektor fikk beskjed om dette. Før denne beskjeden kom, var det bestemt å starte skoleåret med litt «slakk».

Kommunen er med i undersøkelsen fra beregningsutvalget.

Hamar kommune

Norskopplæring for innvandrere er en del av avdeling for levekår og folkehelse. Det er i alt ni enheter i denne avdelingen. Voksenopplæringen er med andre ord ikke organisert sammen med resten av grunnskolen, slik som er vanlig i andre kommuner.

Opplæring i norsk for innvandrere og den øvrige voksenopplæringen blir ikke tilbudt av samme enhet. Hamar gir ikke tilbud om grunnskoleopplæring, til tross for loven som kom i 2002.

Kommunen er med i undersøkelsen fra beregningsutvalget.

Stavanger kommune

Johannes Læringssenter har rundt 250 ansatte og et bruttobudsjett på over 100 millioner kroner. Senteret er den største virksomheten i kommunen. Stavanger er en internasjonal by som har prioritert aktiviteten ved skolen. Det har ikke vært snakk om å skjære ned.

Senteret er 20 år og har gradvis vokst med nye funksjoner: barnehage, morsmålsassistenter (betjener barnehagene i Stavanger), grunnskole 1.–7. trinn (ikke ungdomsskole), 62 morsmålslærere (betjener grunnskolen i Stavanger), grunnskole (140 deltakere – 16/17 ansatte) og en spesialavdeling (14 ansatte).

Norskopplæringen er inndelt i tre seksjoner: introduksjonsavdelingen, rett- og pliktseksjonen og fokusavdelingen (sommer, kveld, opplæring).

Inntil 2004 var senteret spredt på ni forskjellige adresser i Stavanger. Nå er aktiviteten blitt samlet ett sted.

Kommunen er med i undersøkelsen fra beregningsutvalget.

4.3 Undervisningstilbudet

Antall grupper er av betydning for muligheten til å differensiere undervisningen. Mange grupper gir mulighet til å tilpasse undervisningen til læringsfarten (spor) og kunnskapsnivået. Antall grupper som er valgt i den enkelte kommune, er vist i figur 4.2.

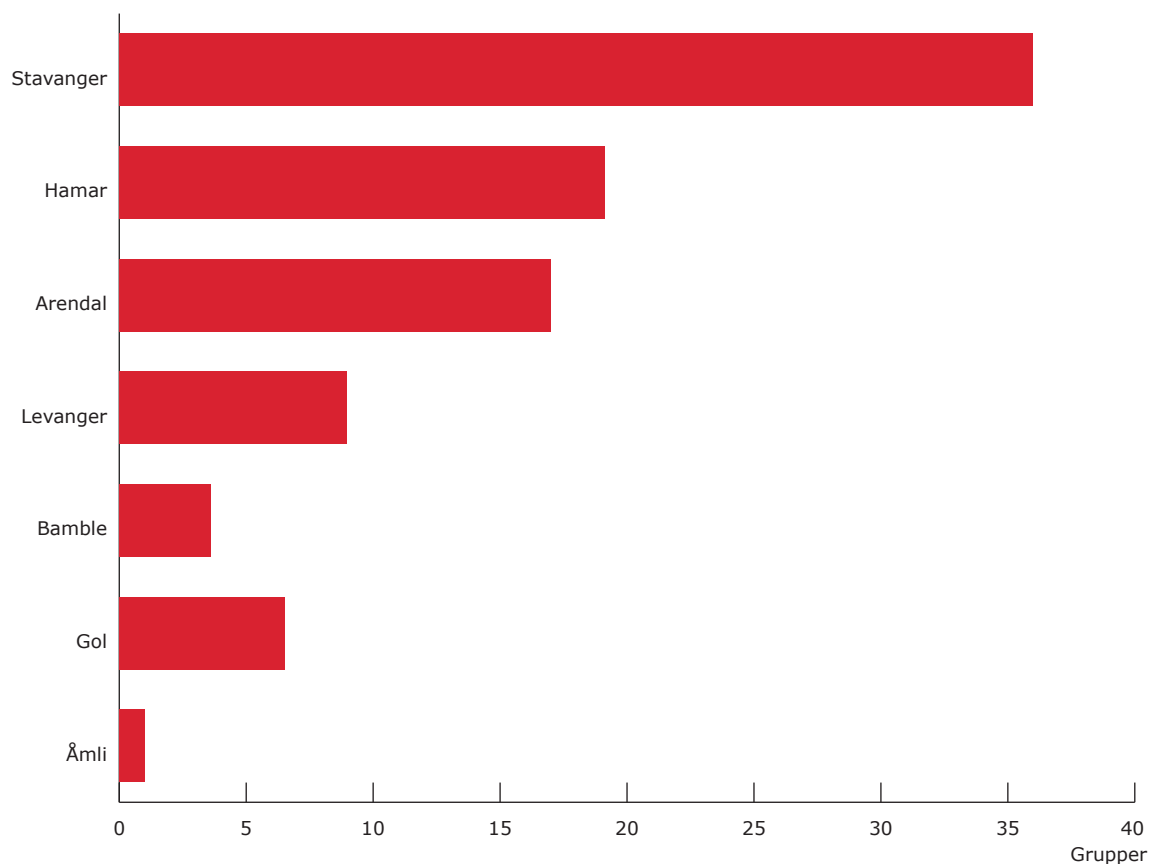
I 2007 varierte antall grupper fra én i Åmli til 36 i Stavanger. Variasjonen mellom kommunene gjenspeiler ellers i stor grad variasjonen i antall deltakere. Unntaket er Bamble, som hadde færre grupper enn Gol, til tross for at kommunen har flere deltakere. Resultatet er at Bamble har omtrent dobbelt så mange personer pr. gruppe som Gol, jf. figur 4.3. På den annen side gir Bamble langt flere timer undervisning pr. uke enn Gol, jf. figur 4.4.

Dette illustrerer en av mulighetene for tilpassning som finnes i relativt små enheter. På den ene siden gir flere og mindre grupper bedre muligheter for å gi en tilpasset undervisning. På den annen side vil en oppdelt undervisning føre til færre undervisningstimer for den enkelte innenfor en gitt økonomisk ramme.

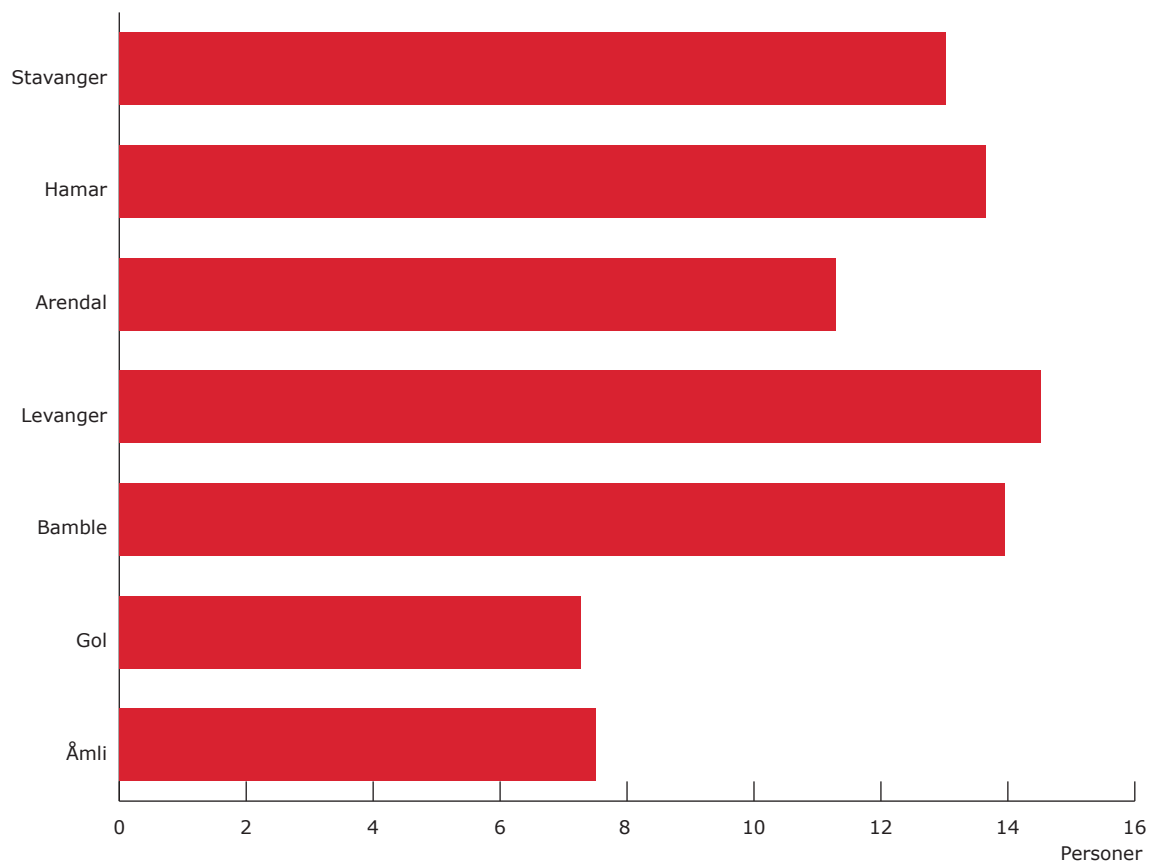
I den enkelte kommune gjelder det å balansere disse to forholdene. Sammensetningen av deltakerne i den enkelte kommune vil ha betydning for løsningene som velges. Neste kapittel gir informasjon om kommunene selv opplever at de må plassere deltakere med ulike forutsetninger i samme gruppe.

Gol og Åmli hadde i 2007 rundt syv personer i gjennomsnitt i hver gruppe, noe som er vesentlig lavere enn de andre fem kommunene (jf. figur 4.3). Levanger hadde flest deltakere pr. gruppe, mens Stavanger, Hamar og Bamble lå omtrent på samme nivå.

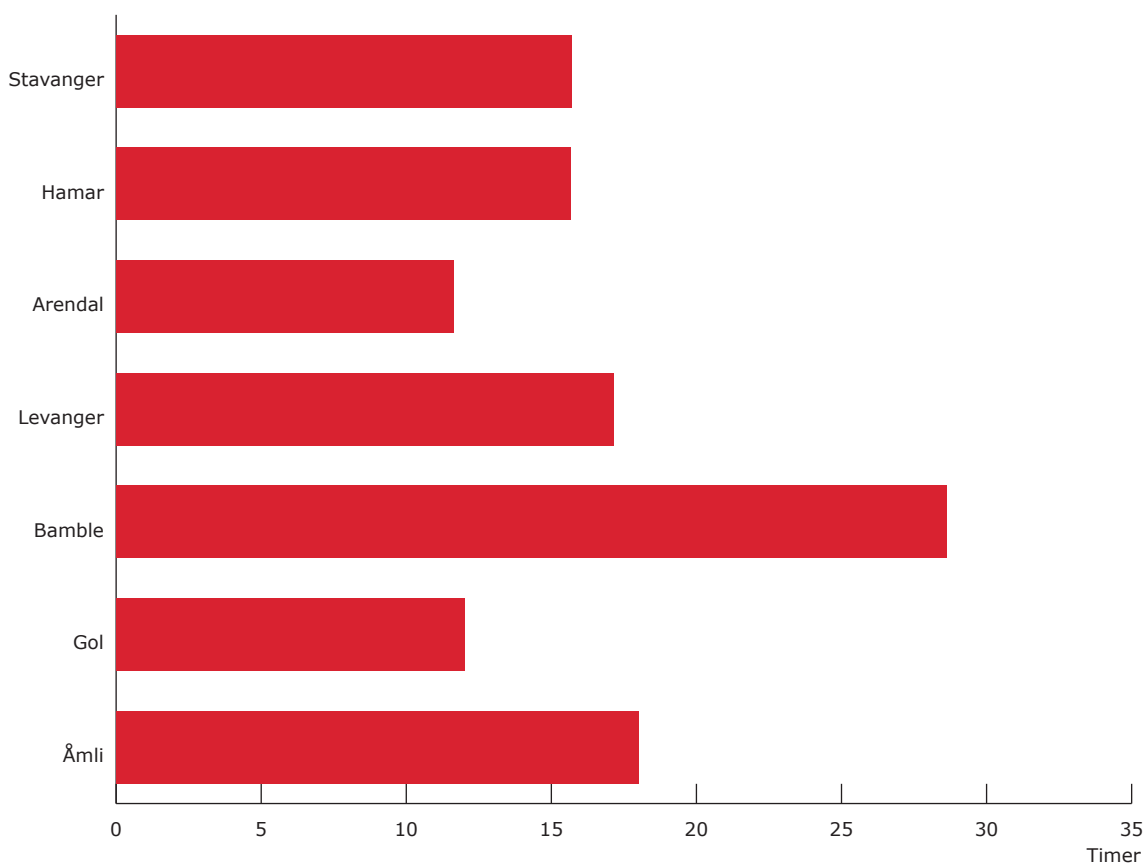
Figur 4.2 Antall grupper med norskundervisning ved et valgt tidspunkt i 2007.



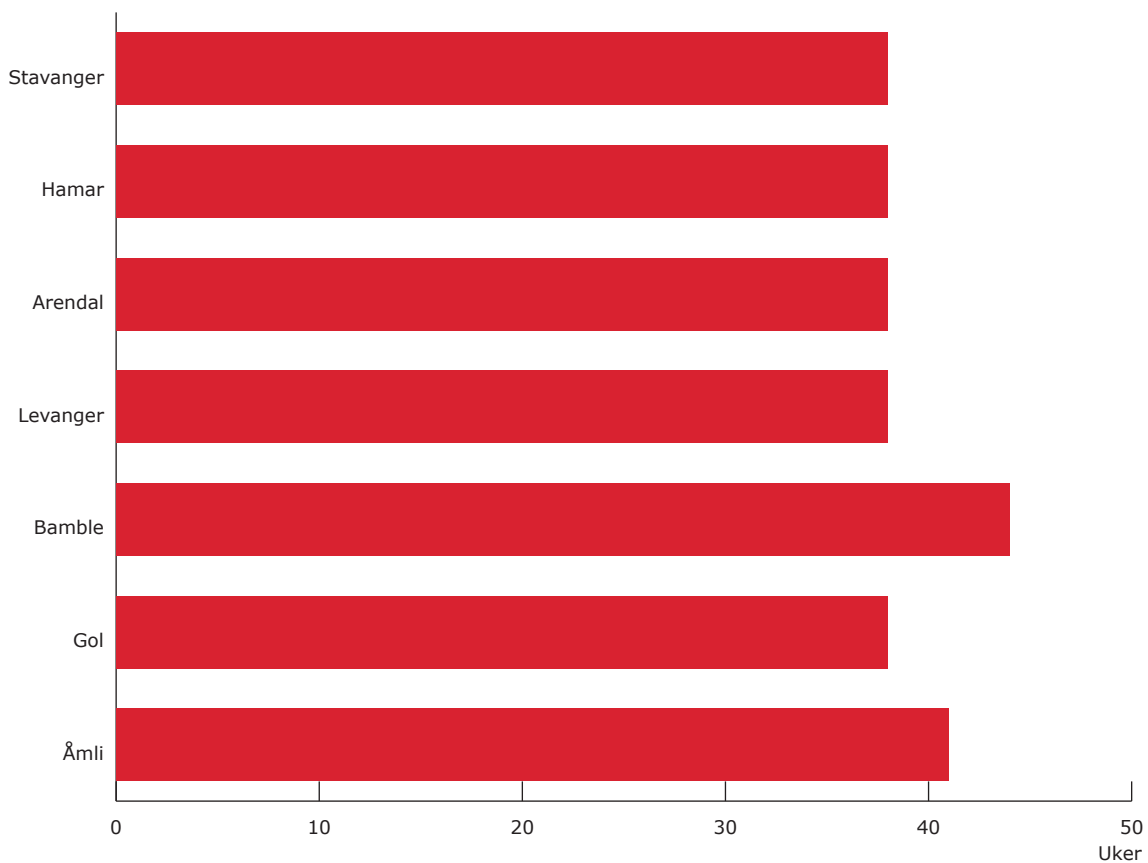
Figur 4.3 Antall personer pr. gruppe med norskundervisning ved et valgt tidspunkt i 2007.



Figur 4.4 Gjennomsnittlig antall timer gruppeundervisning i norsk pr. uke ved et valgt tidspunkt i 2007.



Figur 4.5 Antall uker undervisning i norsk i 2007.



Kommunene har stor frihet til å velge hvor mange timer gruppeundervisning som blir gitt pr. uke, jf. figur 4.4.

Antall undervisningstimer pr. uke varierte fra rundt 12 i Arendal og Gol til rundt 28 i Bamble. I de øvrige fire kommunene blir det gitt mellom 16 og 18 timer undervisning pr. uke.

Mange av deltakerne får et tilbud ut over dette. Eksempler er selvstudium i større grupper med tilsyn av lærer, fellesundervisning i større grupper, språkpraksis for deltakerne på introduksjonsordningen mv. Ofte vil dette utvidete tilbudet være billigere pr. deltaker enn gruppeundervisningen. Figur 4.4 er med andre ord et uttrykk for en del av tilbudet som koster relativt mye.

De fleste kommunene har et tilbud om undervisning om kvelden. Unntaket er Bamble, som ikke har et slikt tilbud, og Åmli, som i 2007 bare hadde et slikt tilbud om høsten. På kveldskursene er andelen betalingsdeltakere høyere enn for det som er vanlig for kursene på dagen. På de aller fleste kveldskursene finnes også deltakere som er finansiert av de statlige øremerkede tilskuddene.

Gjennomsnittlig antall undervisningstimer pr. uke vist i figur 4.4, er påvirket av at kursene om kvelden har relativt få timer undervisning pr. uke. For alle kommunene utenom Bamble gis det derfor noe mer undervisning på dagen enn figuren over viser.

Kommunene kan til en viss grad velge hvor mange uker undervisning som blir gitt i løpet av et år, jf. figur 4.5.

I fem av kommunene (Stavanger, Hamar, Arendal, Levanger og Gol) ble det gitt undervisning 38 uker i 2007, fordelt på 20 uker undervisning i vårsemesteret og 18 uker i høstsemesteret. I Åmli og Bamble ble det gitt undervisning i noen flere uker enn i de andre kommunene. I alle kommunene har deltakerne på introduksjonsordningen et tilbud ut over det som er vist i figur 4.6.

4.4 Økonomi

Inntekter og utgifter og prioritering

I 2007 hadde de syv casekommunene samlet utgifter på 85 millioner kroner til undervisning i norsk og samfunnskunnskap. De samlede inntektene var på 74 millioner kroner.

Det betyr at kommunenes nettoutgifter var på 11 millioner kroner. Disse utgiftene finansieres av kommunens frie midler, som består av skatteinntekter og det statlige rammetilskuddet. I de valgte kommunene finansierer kommunene med andre ord rundt 13 prosent av aktiviteten. Situasjonen i den enkelte kommune er vist i figur 4.6.

Levanger og Gol var de to eneste kommunene som i 2007 hadde et overskudd for undervisningen i norsk og samfunnskunnskap. I Åmli var det omtrent balanse mellom inntekter og utgifter. I de andre fire kommunene var inntektene lavere enn utgiftene.

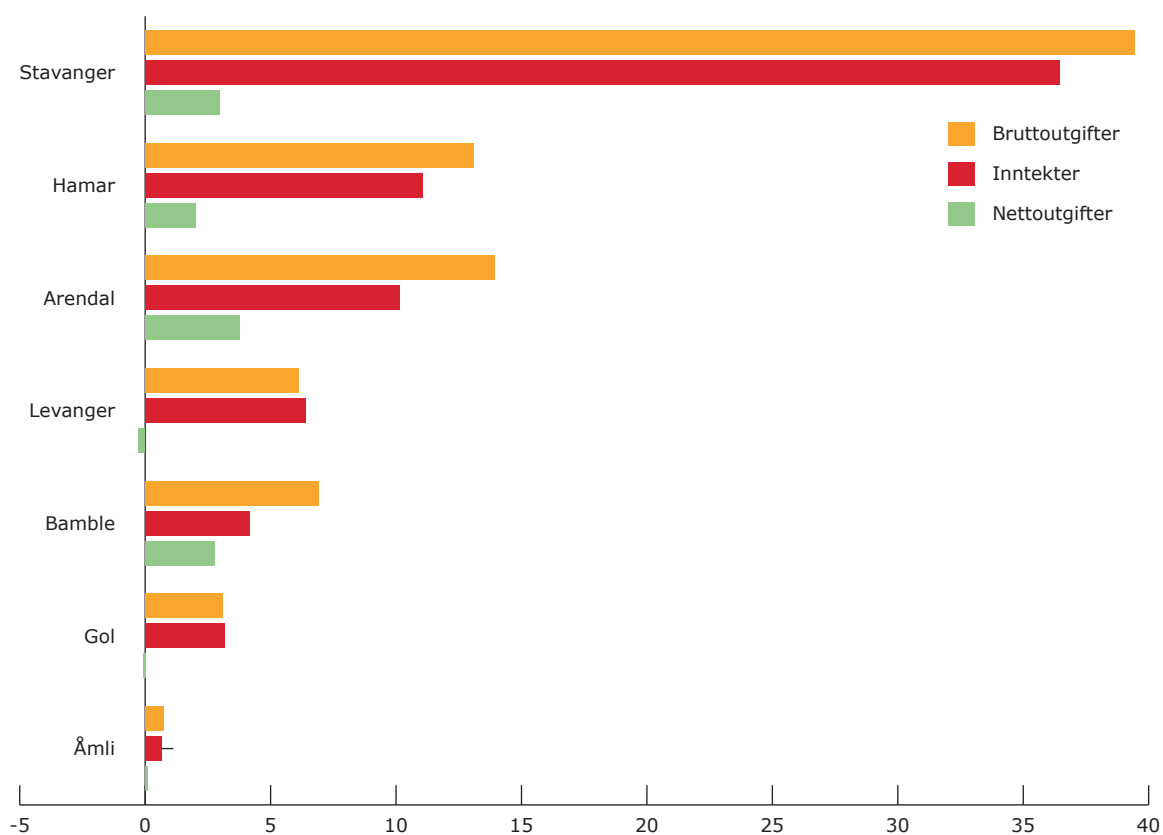
Fordeling på arter

Utgifter til lønn er den dominerende utgiftsarten i alle kommunene. Og den klart viktigste inntektsposten er øremerkede statlige tilskudd, som utgjorde knapt 85 prosent av inntektene. Brukerbetalinger og salg til andre kommuner er andre inntektskilder for kommunene. Tabellen under gir mer detaljert informasjon om utgifter og inntekter for den enkelte kommune.

Som tidligere nevnt har det vært en sentral del av den metodiske tilnærmingen å ta utgangspunkt i regnskapet for hele voksenopplæringen. Bakgrunnen er at det er kun på dette nivået regnskapet vanligvis føres, og vi vil derfor få mest pålitelige resultater ved å ta utgangspunkt i alle utgiftene for voksenopplæringen.

I vedlegg er det vist hvordan inntektene og utgiftene i de syv kommunene er fordelt på de tre delene av tilbudet: norsk og samfunnskunnskap, grunnskole for voksne og spesialundervisning. Her kommer det for eksempel

Figur 4.6 Inntekter og utgifter i norsk og samfunnskunnskap i 2007.
Kilde: Regnskap fra kommunene og egne beregninger



Tabell 4.1 Inntekter og utgifter i norsk og samfunnskunnskap i 2007 fordelt på arter.
Kilde: Regnskap fra kommunene og egne beregninger

	Åmli	Gol	Bamble	Levanger	Arendal	Hamar	Stavanger
Lønn	0,6	2,7	5,5	5,3	11,5	11,5	25,5
Driftsutgifter	0,0	0,1	0,6	0,3	1,4	0,8	6,4
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	0,1	0,1	0,7	0,3	0,7	0,3	6,2
Kjøp fra andre	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,8
Sentrale støttetjenester	0,04	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6
Brutto-utgifter	0,7	3,1	6,9	6,1	13,9	13,1	39,4
Statlige tilskudd	-0,7	-2,7	-4,1	-5,0	-8,4	-9,2	-31,5
Bruker-betalinger	0,0	-0,1	-0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-2,4
Salg til andre kommuner	0,0	-0,4	-0,0	-0,7	-1,6	-1,4	-1,8
Andre inntekter	0,0	0,1	0,0	-0,6	0,0	0,0	-0,8
Inntekter	-0,7	-3,2	-4,1	-6,4	-10,2	-11,1	-36,5
Netto utgifter	0,1	-0,1	2,8	-0,3	3,8	2,0	3,0

frem at Levanger også gikk med overskudd for hele voksenopplæringen, noe som henger sammen med at kommunen i liten grad tilbyr grunnskole for voksne og spesialundervisning.

Fremstillingen i dette notatet vil imidlertid, i tråd med mandatet, konsentrere seg om utgiftene til norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Økonomisk balanse for ulike ordninger

Vi har beregnet utgifter og inntekter for fire typer deltakere:

- Deltakere som kom før 1. september 2005, som er finansiert av overgangsordningen
- Deltakere som har kommet etter 1. september 2005, finansiert etter den såkalte per capita-ordningen
- Deltakere som betaler selv
- Asylsøkere

Utgiftene for de ulike gruppene er beregnet på bakgrunn av informasjon fra kommunene

om hvert enkelt kurs (timer undervisning pr. uke og pr. semester, antall deltakere totalt og fordelt på de fire typer deltakere).

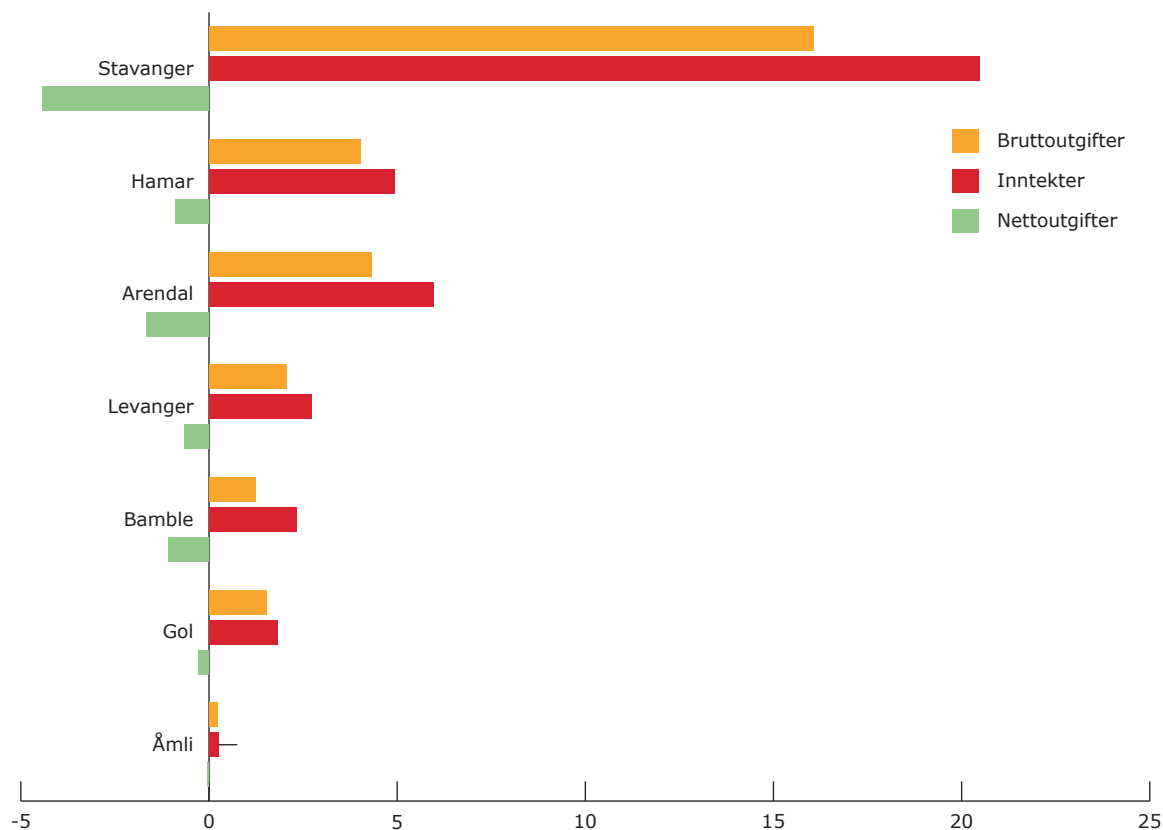
Fordelingen av utgifter vil være et uttrykk for hvordan undervisningen er organisert på de gitte tidspunktene da vi har samlet inn opplysninger. I praksis vil det skje endringer over året som gjør at det vil være en viss usikkerhet knyttet til fordelingen av utgifter, jf. drøftingen i kapittel 2.

Inntektene er hentet fra regnskapet. I det følgende presenterer vi inntekter og utgifter for de fire gruppene av deltakere.

Overgangsordningen

Alle kommunene hadde i 2007 større inntekter enn utgifter for deltakere på overgangsordningen, jf. figuren under. Mest beskjedne «overskudd» har Levanger, Gol og Åmli, hvor «overskuddet» i alle kommunene utgjorde knapt 20 prosent av inntektene. I 2007 har denne ordningen vært mest gunstig for

Figur 4.7 Inntekter og utgifter i norsk og samfunnskunnskap i 2007 for overgangsordningen.
Kilde: Regnskap fra kommunene og egne beregninger



Hamar, Arendal og Bamble, hvor det statlige tilskuddet var rundt 80 prosent høyere enn de beregnede utgiftene for de deltakerne som er målgruppen for tilskuddet.

Det er nærliggende å spørre om grunnen til at kommunene går overskudd og hvorfor det er så store forskjeller i størrelsen på overskuddet for den enkelte kommune.

Ordningen er i seg selv neppe utformet med sikte på at den skal gi denne type utslag. I 2007 var tilskuddet på 426 kroner pr. undervisningstime og 26 kroner pr. deltakertime. En time i en gruppe med 14 deltakere vil utløse et tilskudd på rundt 800 kroner, noe som knapt nok dekker utgiftene. For våre kommuner er derfor nivået på satsene en forklaring som peker i retning av at kommunene skal gå underskudd snarere enn overskudd. Før 2005 var det også de færreste kommuner som gikk overskudd på ordningen.

En mer nærliggende forklaring er derfor hvordan ordningen har blitt praktisert de siste årene. I kommunene blir deltakerne plassert i grupper avhengig av ferdigheter og ikke hvordan de er finansiert. Det innebærer med andre ord at gruppene består av deltakere som er ulikt finansiert.

I en slik situasjon er det ikke uten videre enkelt å si hvor mange undervisningstimer som skal danne grunnlag for tilskuddet. Vi har fått opplyst at undervisningstimer blir skjønnsmessig fastlagt i en dialog mellom det enkelte fylkesmannsembete og voksenopplæringene i fylket. Det er vanlig at gruppestørrelsen som ligger til grunn for tilskuddet, er lavere enn gjennomsnittlig gruppestørrelse i den enkelte voksenopplæring. Høsten 2005 ble det gitt et tilskudd basert på en gjennomsnittlig gruppestørrelse på 11 deltakere. Høsten 2007 var dette gjennomsnittet redusert til rundt syv deltakere.⁸

Den beregnede reduksjonen i gruppestørrelsen er neppe reell. En sannsynlig forklaring

er at overgangsordningen etter hvert har blitt sjenerøst praktisert, selv om dette kanskje ikke har vært hensikten.

Det finnes ingen regler bestemt av sentrale myndigheter for hvordan dette skjønnet skal praktiseres. I prosjektet har vi fått informasjon om ulik praktisering av hvor mange undervisnings- og deltakertimer som blir godkjent.

I to av kommunene har vi fått opplyst at Fylkesmannen har godkjent tilskudd til norsk-opplæring gitt i grunnskole for voksne. I disse kommunene blir det gitt tilskudd både pr. undervisningstime og pr. deltaker for en god del deltakere. I andre kommuner godkjenner ikke Fylkesmannen at det blir gitt tilskudd til denne type undervisning.

Noen har også nevnt at det kan være at kommunene gir feil opplysninger. I så tilfelle risikerer kommunene å bli oppdaget dersom Fylkesmannen foretar ettersyn i kommunen. I dette prosjektet har vi ikke sett det som vår oppgave å avsløre slike forsøk på manipulasjon.

Vi anser det som sannsynlig at en sjenerøs utøvelse av Fylkesmannens skjønn er den viktigste forklaringen til kommunenes overskudd, og ulik grad av sjenerøsitet er forklaringen på at overskuddet varierer.

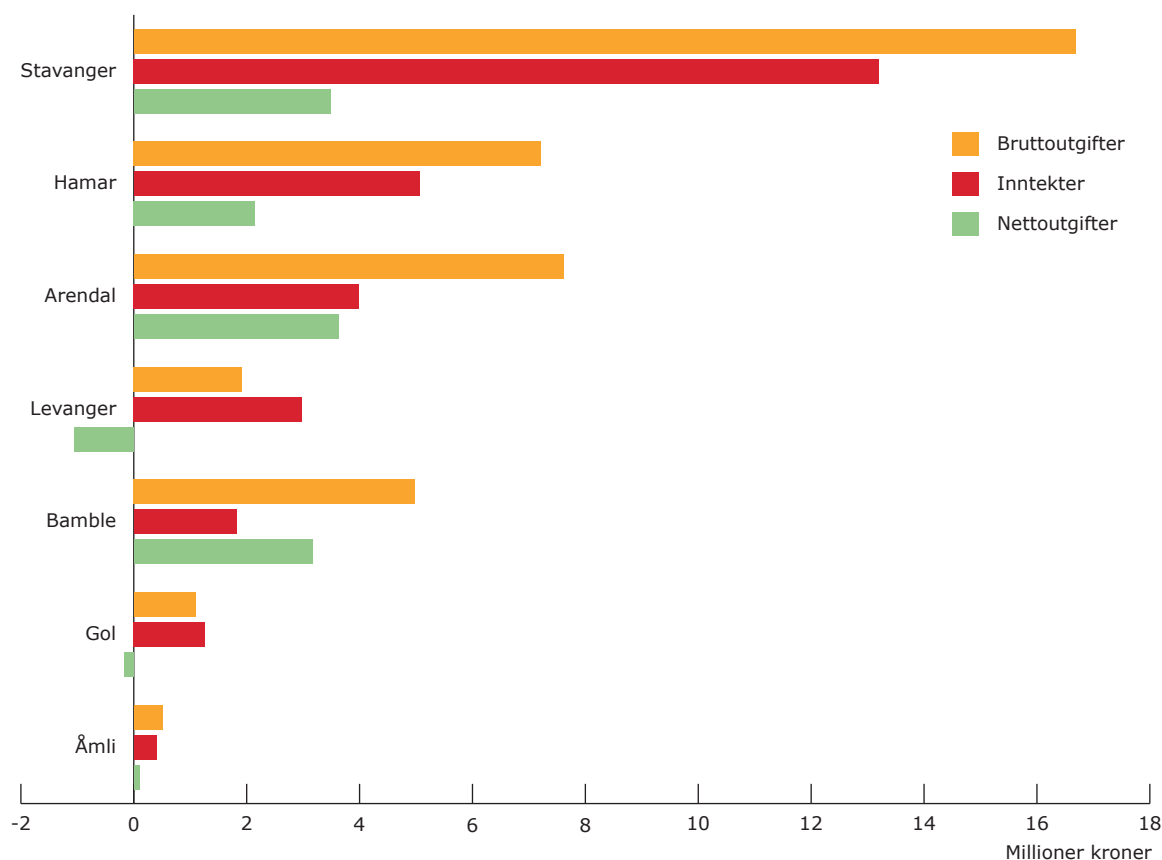
Per capita-ordningen

Den nye finansieringsordningen ble innført for innvandrere ankommet etter 1. september 2005 som har rettigheter og plikter regulert av det nye lovverket. Ved utgangen av 2007 hadde loven vært virksom i to år og fire måneder. I 2007 var med andre ord alle personer finansiert av den nye ordningen finansiert etter satsene som gjelder for de tre første årene, og hovedtyngden med de høyeste satsene som gjelder for de to første årene.

Våre syv utvalgte kommuner mottok i 2007 28 millioner kroner i tilskudd etter denne ordningen. De beregnede utgiftene var på 41 millioner kroner. Inntektene dekket med

⁸ Kilde: Beregninger foretatt av IMDi

Figur 4.8 Inntekter og utgifter i norsk og samfunnskunnskap i 2007 for «per capita-ordningen». Kilde: Regnskap fra kommunene og egne beregninger



andre ord 68 prosent av utgiftene. Inntekter og utgifter for den enkelte kommune er vist i figur 4.8.

Levanger og Gol er de eneste kommunene som fikk høyere tilskudd enn de beregnede utgiftene. I de andre kommunene er det til dels betydelige forskjeller mellom de statlige tilskuddene og de beregnede utgiftene. Svakest dekning hadde Bamble, hvor tilskuddene kun dekket 36 prosent av utgiftene.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007)⁹ konkluderte med at omleggingen av finansieringen har gitt en reduksjon av utgiftsdekningen og at dette i særlig grad har gått ut over små og mellomstore kommuner. Vi vil i det følgende drøfte hvordan våre data kan kaste lys over denne konklusjonen.

Ettersom tilskuddene dekker 68 prosent av utgiftene, skulle man kanskje tro at denne

andelen også var et uttrykk for utgiftsdekningen for den nye finansieringsordningen. Så enkelt er det imidlertid ikke. Grunnen til dette er at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom når tilskuddene blir utbetalt, og når undervisningen blir gitt.

Det har blitt hevdet at undervisningen i all hovedsak foregår i de tre første årene etter at bosettingstillatelse blir gitt, og utbetalingene av tilskudd. På denne bakgrunn har det vært foreslått å fordele tilskuddene over tre år istedenfor fem år.

Dersom denne antakelsen er riktig, vil kommunene etter hvert motta tilskudd for personer som har avsluttet undervisningen. I så fall vil deler av underskuddet i 2007 bli dekket av tilskudd som kommunene mottar på et senere tidspunkt.

I utgangspunktet burde NIR være godt egnet til å belyse i hvilken grad det er samsvar mellom tidspunktene for utbetaling av tilskudd og

⁹ «Tilskudd til integrering i norsk og samfunnskunnskap.» Rapport fra arbeidsgruppe.

gjennomføringen av undervisningen. I starten av prosjektet planla vi også å bruke data fra NIR nettopp til å belyse denne sammenhengen. Det har imidlertid vist seg at kvaliteten til dette registeret ennå ikke er god nok til å gi pålitelig informasjon om disse forholdene (jf. kapittel 2).

Effekten kan imidlertid illustreres med et regneeksempel som illustrerer effekten dersom all undervisning blir gitt i løpet av tre år. Etter tre år har kommunen mottatt rundt 81 prosent av det samlede tilskuddet som i 2007 var på rundt 93 000 kroner etter høy sats og rundt 35 000 kroner etter lav sats. Legges dette til grunn øker dekningsgraden for denne finansieringsordningen fra 68 til 81 prosent.

I praksis vil det være noen som mottar undervisning også fjerde og femte år etter at de har fått bosettingstillatelse. Det er et forhold som peker i retning av at dekningsgraden er lavere enn 81 prosent. På den annen

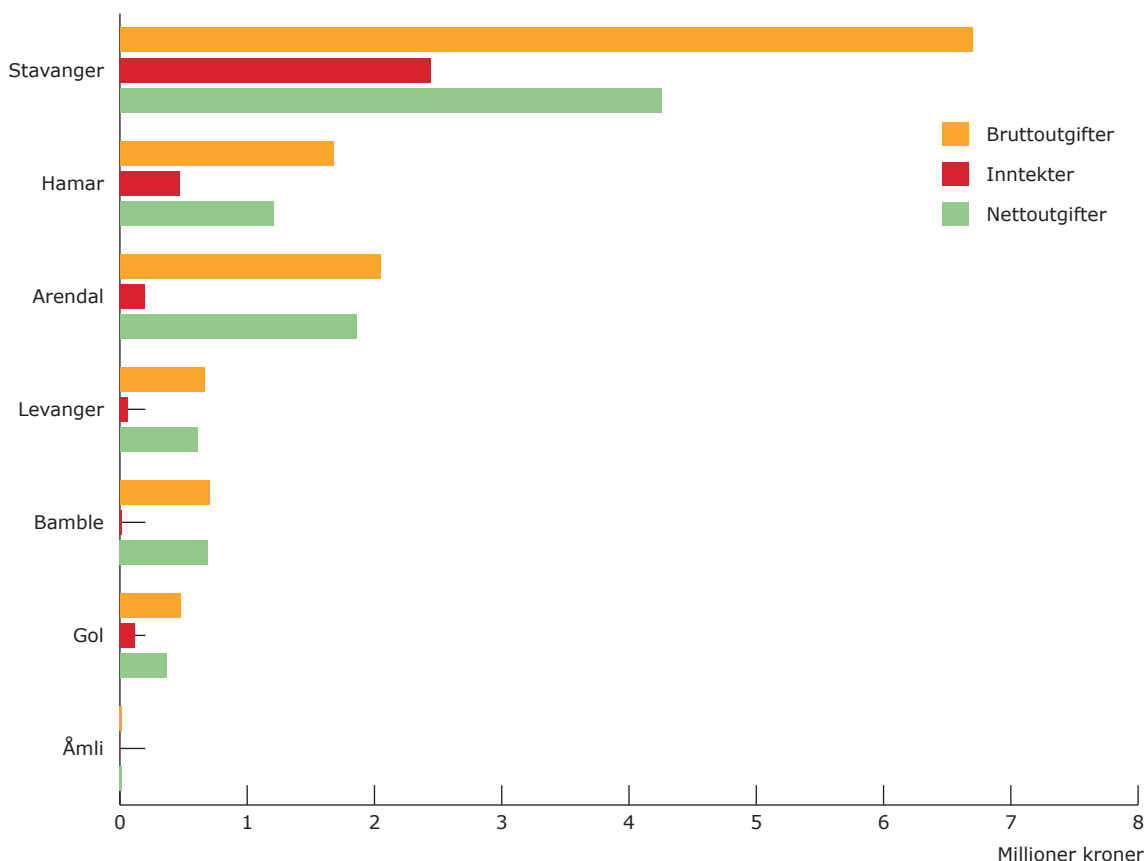
side vil kanskje en del ha avsluttet undervisningen allerede det tredje året. Dette er et forhold som peker i retning av at satsen er høyere enn 81 prosent. I 2007 var det bare de som ble bosatt de siste månedene av 2005, som kommunene fikk støtte for etter satsene som gjelder for det tredje året.

Så lenge det ikke finnes pålitelig statistikk som belyser gjennomstrømningen, er det derfor vanskelig å trekke noen entydig konklusjon. Vi nøyer oss derfor med å konkludere med at det er sannsynlig at den nye finansieringsordningen ikke dekker kommunens faktiske utgifter i de syv kommunene, men at underdekningen er mindre enn det som fremkommer i regnskapet for 2007.

Deltakere som betaler selv

Alle de syv kommunene tilbyr undervisning til deltakere som betaler selv. En viktig målgruppe for undervisningen er arbeidsinnvandrere som selv må dekke undervisningen

Figur 4.9 Inntekter og utgifter i norsk og samfunnskunnskap i 2007 for betalingsdeltakere.
Kilde: Regnskap fra kommunene og egne beregninger



(jf. omtalen i kapittel 3). Kommunenes beregnede samlede utgifter til denne gruppen var på 12,5 millioner kroner. De samlede brukerbetalingene utgjorde 3,3 millioner kroner, noe som utgjør en drøy firedel av utgiftene. Utgifter og inntekter for den enkelte kommune er vist i figur 4.9.

I alle de syv kommunene er utgiftene vesentlig høyere enn inntektene. I Levanger og Bamble utgjorde brukerbetalingene mindre enn ti prosent av de beregnede utgiftene. I Stavanger var denne andelen på 36 prosent, noe som er den høyeste andelen av kommunene i utvalget.

Asylmottak

I 2007 var det bare Levanger og Hamar som underviste asylsøkere.

Levanger hadde beregnede utgifter for denne gruppen på ca. 1,5 millioner kroner. Inntektene på rundt 0,7 millioner er statstilskuddet for andre halvår av 2007. Kommunen har valgt å gi et tilbud til asylsøkere også om våren i perioden før det ble gitt statstilskudd. Om høsten er det omtrent balanse mellom inntekter og utgifter for denne gruppen.

Kommunen peker på at asylsøkerne i stor grad har deltatt i grupper som uansett har vært etablert som en del av den ordinære norskopplæring til innvandrere. Det betyr at kommunen bare har hatt begrensede ekstrakostnader for å etablere et tilbud til asylsøkere. For Levanger har derfor vår tilnærming (jf. avsnitt 2.5) trolig gitt et for stort «underskudd» for asylsøkere og et for stort «overskudd» for deltakere som får ordinær norskopplæring. Vi har imidlertid valgt å bruke den samme metoden for Levanger som for de andre kommunene. En annen tilnærming ville uansett ikke endret hovedkonklusjonen om at Levanger samlet omtrent hadde balanse mellom inntekter og utgifter i opplæringen i norsk av innvandrere og asylsøkere.

For denne gruppen hadde *Hamar* utgifter på 0,9 millioner kroner og inntekter på

0,3 millioner kroner (jf. vedlegg). Hamar kommune valgte å gi et tilbud til asylsøkere også i perioden fra 2003 til 2007 da disse ikke hadde en rett til utdanning. I denne perioden har Hamar hatt rundt 45 deltakere i gjennomsnitt. Dette tilbudet har vært finansiert med et kommunalt tilskudd på 500 000 kroner. Det kommunale tilskuddet er videreført også nå etter at denne gruppen høsten 2007 igjen fikk rett på slik undervisning. Tilskuddet gir kommunen mulighet til å gi et mer omfattende tilbud til asylsøkerne enn det som er vanlig i andre kommuner.

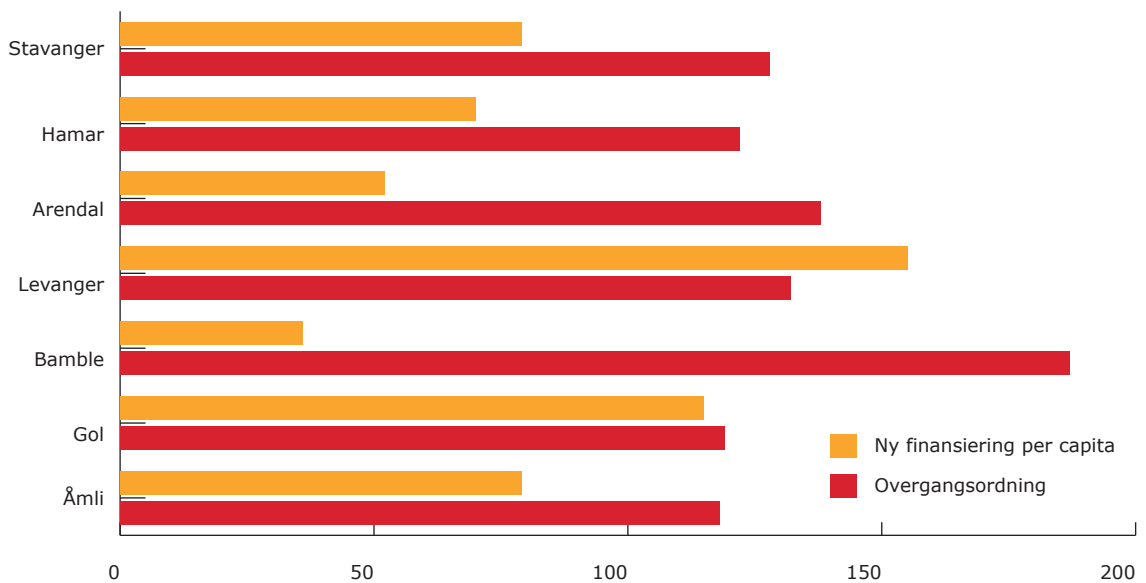
4.5 Dekningsgrader for ny og gammel finansiering

I dette avsnittet ser vi på den nye og gamle finansieringsordningen med en litt annen innfallsvinkel. Drøftingen tar utgangspunkt i figuren under, som viser hvor stor andel av utgiftene de statlige tilskuddene dekker for hver av de syv kommunene.

Det er store forskjeller i dekningsgradene mellom kommunene for de to ordningene, jf. figur 4.8. For den nye finansieringen var Gol og Levanger de eneste kommunene som hadde høyere inntekter enn utgifter. De andre kommunene hadde til dels betydelig høyere utgifter enn inntekter. Vi vil peke på følgende mulige forklaringer:

- *Basistilskudd*: Alle kommunene utenom Stavanger mottok i 2007 et basistilskudd på 400 000 kroner. Betydningen av tilskuddet øker jo mindre kommunen er. For Gol eller Levanger vil dette tilskuddet være av større betydning enn for kommunene i utvalget med flere deltakere. Gol drar dessuten nytte av basistilskuddet til de andre kommunene som deltar i det interkommunale samarbeidet.
- *God økonomistyring*: Gode anslag for neste års inntekter gjør at kommunen kan tilpasse utgiftene til nivået på inntektene. Vårt inntrykk er at både Levanger og Gol har god økonomistyring og at dette er en del av forklaringen til overskuddet.
- *Stort frafall av deltakere*. Tilskuddet til kommunene utbetales på grunnlag av

Figur 4.10. Andel av utgifter som i 2007 ble dekket av statlige tilskudd for overgangsordningen og per capita-ordningen. Kilde: Regnskap fra kommunen og egne beregninger



hvor mange som er bosatt i kommunen og ikke hvor mange som mottar undervisning. I prinsippet kan derfor et høyt frafall bidra til et overskudd. Vi har imidlertid ingen indikasjoner på om dette er tilfellet i de to kommunene.

- *Godkjenning av grunnskole.* Enkelte kommuner får godkjent undervisning gitt som grunnskole for voksne.
- *Antall timer.* Det kan være forskjell på hvor mange timer undervisning som blir godkjent pr. uke i den enkelte kommune.

Konklusjonen er altså at overskuddet for de to kommunene trolig skyldes en kombinasjon av betydningen av basistilskuddet og god økonomistyring.

Dette er forklaringer som i teorien kan forklare forskjellene. Forskjellene kan også skyldes svakheter i datagrunnlaget, noe som vi vil begrunne nærmere.

For overgangsordningen har alle kommuner høyere inntekter enn utgifter. Som nevnt tidligere peker nivået på satsene i retning av et underskudd snarere enn et overskudd. Dette tyder på at alle kommunene har nytt godt av at overgangsordningen har blitt mer sjenerøst praktisert.

Grunnlaget som er brukt, kommer dels fra kommunens regnskaper og dels fra kommunens systemer, som holder orden på antall deltakere. Dataene er sendt kommunene for kvalitetssikring og vi har også foretatt en kvalitetssikring av egen bruk av materialet. Denne kvalitetssikringen har bidratt til å rette opp noen feil. Likevel kan vi ikke utelukke at det kan være feilføringer som fortsatt ikke er oppdaget.

Arendal og særlig Bamble kommer bedre ut enn de fire andre kommunene som alle har inntekter som lå omtrent 20 prosent høyere enn utgiftene. Spørsmålet er hva disse forskjellene kan skyldes. Vi vil peke på følgende mulige forklaringer:

- *Gruppestørrelse.* Størrelsen på gruppene som blir godkjent, blir skjønnsmessig fastlagt i den enkelte kommune. Det kan være forskjeller for hvordan dette skjønnnet blir praktisert.

4.6 Sammenlikning med teknisk beregningsutvalg

Følgende fire kommuner i utvalget er også med i innsamlingen av data i regi av det såkalte beregningsutvalget: Bamble, Arendal, Hamar og Stavanger. I tabellen under er dataene innsamlet i denne rapporten sam-

Tabell 4.2 Inntekter og utgifter i norsk og samfunnskunnskap i 2007 fordelt på arter sammenliknet med teknisk beregningsutvalg.

	Bamble	Arendal	Hamar	Stavanger	Alle
Teknisk beregningsutvalg					
Lønn	4,2	8,8	11,9	27,0	427,3
Driftsutgifter	0,1	0,6	0,4	2,0	38,1
Bygningmessige kostnader inkl husleie	0,7	1,2	0,2	6,0	95,2
Kjøp fra andre	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Sentrale støttetjenester	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Bruttoutgifter	4,9	10,5	12,5	35,0	560,7
Statlige tilskudd	-4,1	-8,7	-8,7	-30,6	-486,8
Brukerbetalinger	0,0	-0,2	0,0	-0,5	-2,0
Salg til andre kommuner	-0,0	-0,8	-1,4	-1,8	-15,5
Andre inntekter	0,0	-0,5	-0,1	0,0	-2,4
Inntekter	-4,1	-10,2	-10,2	-32,9	-506,7
Netto utgifter	0,8	0,3	2,3	2,1	54,0

Differanse: Nye beregninger sammenliknet med teknisk beregningsutvalg				
Lønn	1,4	2,7	-0,4	-1,5
Driftsutgifter	0,4	0,8	0,4	4,4
Bygningmessige kostnader inkl husleie	0,0	-0,5	0,2	0,2
Kjøp fra andre	0,0	0,1	0,1	0,8
Sentrale støttetjenester	0,1	0,2	0,3	0,6
Bruttoutgifter	2,0	3,4	0,6	4,4
Statlige tilskudd	-0,0	0,4	-0,5	-0,9
Brukerbetalinger	-0,0	-0,0	-0,5	-1,9
Salg til andre kommuner	-0,0	-0,8	-0,0	0,0
Andre inntekter	0,0	0,5	0,1	-0,8
Inntekter	-0,0	0,1	-0,9	-3,6
Netto utgifter	2,0	3,5	-0,3	0,9

menliknet med dataene innsamlet i regi av beregningsutvalget.

For alle de fire kommunene er *utgiftene* i denne rapporten høyere enn for beregningsutvalget. Forskjellene i utgifter kan skyldes følgende forhold:

- Utgiftene i denne rapporten omfatter utgifter til sentrale støttetjenester og til kjøp fra andre kommuner. Beregningsutvalget har ikke tatt med tilsvarende utgifter.
- Utgiftene i denne rapporten omfatter utgifter til deltakere som betaler selv, og som ikke har en plikt til undervisning. I beregningsutvalget skal slike utgifter ikke tas med.
- Våre beregninger omfatter alle utgifter til norsk og samfunnskunnskap. I praksis kan

noen av utgiftene være ført sentralt i kommunen eller for tjenestesteder som ikke har det primære ansvaret.

- For Stavanger er det foretatt en korrigering av regnskapet for avgrensningen mot KOSTRA-funksjon 275.

Våre tall gir høyere *inntekter* enn beregningsutvalget for to av kommunene. En forklaring er at våre tall omfatter all brukerbetaling og ikke bare deler av brukerbetalings, noe som er tilfelle for beregningsutvalget.

Kommunene må selv finne ut hvordan utgiftene til deltakere som betaler selv, skal beregnes. Dette er en krevende metodisk utfordring, og det er ikke gitt at kommunene vil bruke samme metode. I Arendal er det

registrert inntekter på 0,2 millioner kroner både etter våre beregninger og etter innsamlingen til beregningsutvalget. Dette kan tyde på at kommunene i rapporteringen til beregningsutvalget kan ha glemt å holde disse inntektene utenfor.

Nettoutgiftene er høyere for tall sammenliknet med beregningsutvalget.

Statistikken fra beregningsutvalget bygger på at kommunene rapporterer manuelt data fra regnskapet. Selv om utvalget kvalitetssikrer materialet som er meldt inn, kan man ikke utelukke at det kan være feil i regnskapet eller i rapporteringen fra regnskapet. Erfaringen fra dette prosjektet har vist at det er vanlig at det er feil i regnskapet. En annen mulig feilkilde kan være at utvalget ikke har tatt med alle relevante utgifter som brukes til voksenopplæring, for eksempel dersom det er flere enheter som har ansvar for norskopplæringen.

Sammenlikning av antall med antall deltakere og grupper

Det kan være til dels store forskjeller i rapporteringen fra den enkelte kommune om antall grupper og deltakere til GSI, beregningsutvalget og til dette prosjektet. Vi har spurt kommunene om hva dette kan skyldes, og fått følgende innspill:

- Antall grupper blir rapportert ulikt i de forskjellige rapporteringene. En av kommunene forteller at rapporteringen til GSI viser hvor mange forskjellige grupper som det går overgangselever i, og ikke grupper kun for overgangsdeltakere. Til de andre rapporteringene er det andre prinsipper som ligger til grunn.
- Det er store variasjoner i antall deltakere over året og også i løpet av en uke. Rapporteringen kan være påvirket av at det kan være mange deltakere som ikke mottar undervisning den aktuelle dagen for rapportering.
- Det kan også være ulik praksis for hvordan fravær håndteres og hvilke typer kurs som tas med.

Disse forklaringene kan forklare en del av forskjellene, men ikke fullt ut. I tillegg er det grunn til å anta at noen av disse forskjellene kan ha sammenheng med at kommunenes egne systemer i ulik grad er egnet til å gi denne informasjonen. For å få den ønskede informasjonen er det i enkelte av systemene nødvendig med relativt omfattende manuell tilrettelegging, og det er fort gjort å gjøre feil.

4.7 Oppsummering

I 2007 varierte antall deltakere i de syv valgte kommunene fra knapt 10 i Åmli til rundt 460 i Stavanger.

Bamble ga flest timer gruppeundervisning pr. uke og flest uker undervisning pr. år. Gruppestørrelsen er minst i Åmli og Gol, og Arendal og Gol ga færrest timer gruppeundervisning pr. uke.

I 2007 hadde de syv casekommunene samlet utgifter på 85 millioner kroner til undervisning i norsk og samfunnskunnskap. De samlede inntektene var på 74 millioner kroner, noe som gir nettoutgifter på 11 millioner kroner.

Levanger og Gol hadde et overskudd for undervisningen. I Åmli var det omtrent balanse mellom inntekter og utgifter. I de andre fire kommunene var inntektene lavere enn utgiftene.

Alle kommunene har større inntekter enn utgifter for deltakere på *overgangsordningen*. Overskuddet skyldes trolig ikke nivået på satsene, men derimot at ordningen praktiseres sjenerøst.

Det er store forskjeller for hvor mye den enkelte kommune går overskudd. En viktig forklaring er at det ikke er etablert en felles praksis for hvordan ordningen skal praktiseres og at det er forskjeller i hvor sjenerøst ordningen praktiseres.

Det er sannsynlig at tilskuddene fra den nye *finansieringsordningen* ikke dekker kommunens faktiske utgifter i de syv kommunene,

men at underdekningen er mindre enn det som fremkommer i regnskapet for 2007. Grunnen er at tilskuddene trolig blir betalt senere enn når undervisningen blir gitt.

Noen kommuner går overskudd på den nye finansieringsordningen. Dette kan forklares med en kombinasjon av betydningen av basistilskuddet, god økonomistyring og et stort frafall av deltakere.

For deltakere som betaler selv, utgjør *brukerbetalingene* er drøy firedel av utgiftene.

5 Organisering og styring i syv kommuner

Intervjuene med de syv rektorene har vært gjennomført på grunnlag av en intervjuguide som har hatt spørsmål om følgende tema:

- Styring
- Organisering (internt og samarbeid med andre kommuner)
- Budsjettering

Dette kapitlet oppsummerer svarene vi har fått på våre spørsmål. Kapitlet bidrar dels til å utdype beskrivelsen av økonomi og organisering gitt i forrige kapittel, og det bidrar dels til å sette disse to forholdene i en bredere sammenheng. En av våre informanter har uttrykt at det overordnede målet med undervisningen er å tilby tilrettelagt opplæring slik at deltakerne lærer norsk og blir raskt integrert. Organisering og styring bør med andre ord være tilrettelagt med sikte på at disse målene nås og at man bruker midlene i tråd med målsettingen for undervisningen. Kapitlet oppsummerer hva informantene har fortalt om disse forholdene. Samtidig vil vi understreke at organisering og styring i seg

selv er temaer som fortjener en mer grundig behandling enn det som det har vært rom for i dette prosjektet.

5.1 Organisering

Samarbeid med andre aktører

Voksenopplæringen er avhengig av dialog med en rekke aktører både i og utenfor kommunen. Det er til dels store forskjeller for hvordan voksenopplæringen er organisert og dermed også i hvilken grad voksenopplæringen er avhengig av dialog med andre enheter. Tabellen under gir noen indikasjoner på samhandlingen mellom voksenopplæringen og andre aktører i kommunen.

Tabell 5.1 illustrerer følgende poenger:

- Alle enhetene i utvalget fatter vedtak om norskundervisning, men det er ingen enhet som fatter vedtak om program for deltakere på introduksjonsprogrammet. Alle enhetene i utvalget er derfor avhengig

Tabell 5.1. Noen kjennetegn ved organiseringen av norskundervisningen i de syv kommunene.

Kjennetegn	Åmli	Gol	Bamble	Levanger	Arendal	Hamar	Stavanger
1. Fatter vedtak om norskundervisning?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ikke introd
2. Fatter vedtak for introduksjonsdeltakere om program?	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei
3. Tilbyr tjenester til introduksjonsdeltakere utover norskundervisning?	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei	Ja	Ja
4. Har ansvar for all voksenopplæring i kommunen?	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Nei	Nei
5. Selger undervisningstjenester til andre kommuner?	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
6. Kjøper undervisningstjenester fra andre kommuner?	Ja	Nei	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
7. Tilbyr undervisning til asylsøkere?	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei	Ja	Nei
8. Har ansvar for asylmottak?	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
9. Egen barnehage for innvandrere, morsmålsassistenter og morsmålslærere?	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja

av dialog med enheten i kommunen som fatter vedtak om program for introduksjonsdeltakere hvor undervisning i norsk er et av de sentrale elementene.

- I noen av kommunene er ansvaret for voksenopplæringen delt mellom flere enheter. De siste årene har andelen fra språklige minoriteter økt i den ordinære grunnskoleundervisningen for voksne¹⁰. Det kan derfor være en fordel med god dialog mellom de ulike enhetene som har ansvar for undervisningen.
- Alle kommuner i utvalget enten kjøper tjenester fra andre kommuner eller selger tjenester til andre kommuner.
- Tre av kommunene tilbyr undervisning til asylsøkere, og Levanger har selv ansvar for å drive asylmottaket.
- Johannes Læringssenter i Stavanger er et kompetansesenter for morsmålsassistenter og morsmålslærere, og senteret driver en egen barnehage. Det er etablert et eget interimsstyre for skolen med skolesjef, barnehagesjef, økonomisjef, to hovedtillitsvalgte og rektor. Styret har tre møter i semesteret.

Dette illustrerer at organiseringen gir ulike utfordringer med hensyn til koordinering og samordning av aktiviteten.

Det er ingen andre kommuner som har en tilsvarende bredde i tilbudet til innvandrere som Stavanger. Rektor har følgende oppfatning av hvordan modellen fungerer:

«Det er allmenn enighet om at dette er en god modell. Den største fordelene med at læringssenteret omfatter mange funksjoner, er at det er 'en dør' for brukerne som gjør at man raskt kan hjelpe og at man kan tilby skreddersøm. Et eksempel er at brukerne ikke trenger å gå veien om en egen PP-tjeneste. Et annet eksempel er at voksne som får undervisning i norsk, har barna i barnehage på samme sted. En annen fordel er at den gir mulighet for fleksibel bruk av de ansatte. Alle ansatte

er ansatt på læringssenteret og må finne seg i bli brukt der de trengs.»

Ellers er Bamble og Levanger eksempler på kommuner med en sterk grad av integrasjon av kommunens arbeid med innvandrere.

Vi skal se nærmere på informantenes oppfatning av samarbeidet med flyktningtjenesten og med andre kommuner.

Samarbeid om deltakere på introduksjonsordningen

I alle kommunene er voksenopplæringen avhengig av et nært samarbeid med enheten som har ansvar for introduksjonsordningen. Arbeidsdelingen mellom de ulike enhetene er noe ulikt organisert i utvalget av kommuner, noe følgende eksempler illustrerer:

- Det er en egen koordinator for introduksjonsprogrammet som arbeider for voksenopplæringen, som også har ansvar for utbetalingene av stønadene til deltakerne som følger denne ordningen. Koordinatoren har blant annet ansvar for å skaffe og følge opp språkpraksistilbudet, både når det gjelder deltakerne og arbeidsplassene.
- Det er nedsatt et eget introduksjonsteam med deltakelse fra voksenopplæringen og flyktningkontoret, som er en del av NAV. Dette teamet fungerer bra og bidrar til et helhetlig tilbud for deltakere på introduksjonsordningen. Teamet har ansvar for å lage individuelle planer, praksisplasser, tilrettelegging av fritid mv.

Én av rektorene mente at det ikke er heldig at ansvaret for introduksjonsdeltakerne er delt mellom to enheter i kommunen:

- Det er ikke heldig at ansvaret for denne brukergruppen er splittet opp i to enheter som ikke er lokalisert på samme sted. Eksempelvis er det for dårlig oppfølging/koordinering av programrådgivere i flyktningtjenesten. Dersom funksjonene blir lagt til samme enhet, vil dette kunne gi et tilbud som ville bli bedre koordinert og henge bedre sammen for den enkelte bru-

¹⁰ VOX (2007): Basis! Voksnes læring 2007 – tilstand, utfordringer og anbefalinger

ker. Dessuten ville det kunne gi reduserte kostnader, blant annet som følge av bedre bruk av ressursene.

Én av rektorene har også pekt på at det er av betydning med en organisering hvor voksenopplæringen er i samme avdeling som enheten som har ansvar for introduksjonsordningen:

- Voksenopplæringen er ikke lenger organisert sammen med resten av grunnskolen. «Skilsmis» var i begynnelsen ikke helt enkel, men rektor opplever etter hvert at det er fornuftig å være organisert i samme enhet som flyktningenheten.

Samarbeid med andre kommuner

Alle kommuner i utvalget enten kjøper tjenester fra andre kommuner eller selger tjenester til andre kommuner. Det er allmenn enighet blant våre informanter om at dette er fornuftig. Begrunnelsene har vært at det ofte er ledig kapasitet og derfor god økonomi; det gir grunnlag for bedre og mer tilpasset undervisning for deltakerne og et større og bedre faglig fellesskap for lærerne.

Det ser ut til å være utbredt med et faglig samarbeid mellom kommunene. Et eksempel er en rektor som er med i et nettverk med voksenopplæringen i andre kommuner i fylket. Nettverket møtes to-tre ganger i året, og deltakerne opplever at samarbeidet har stor nytte.

Flere av informantene har pekt på at samarbeidet burde vært bedre utbygd. Et eksempel er Gol, som er vertskommune for Flå, Nes og Hemsedal. Gol har en sentral beliggenhet for hele Hallingdal og kunne tatt imot deltakere også fra Ål og Hol. Disse to kommunene har imidlertid valgt å tilby undervisningen selv. Rektor mener skolen har kapasitet til å ta imot langt flere deltakere, uten at utgiftene øker til annet enn skyss og skolemateriell. Forutsetningen er at nye deltakere har ferdigheter som er godt tilpasset gruppene som skolen har satt ned.

En rektor har fortalt at kommunen nå selger undervisningstjenester til færre kommuner enn før. Kommunen som nå kjøper slike tjenester, har stram økonomi, de gjennomfører et integreringsarbeid med svak kvalitet og betaler knapt nok for tjenestene som de får. Til tross for denne erfaringen er likevel kommunen innstilt på å tilby undervisningstjenester til flere av nabokommunene.

Én informant mente at skolen kunne håndtert 500 deltakere greit, dersom man fikk lokaler som hadde kapasitet til så mange. Rektor er usikker på om det burde vært flere, for før eller siden ville man nådd et nivå hvor det blir stordriftsulemper.

Stavanger tar imot deltakere fra en rekke andre kommuner, blant annet Egersund, Rennesøy, Randaberg, Hjelmeland og Time. I dag har skolen rundt 250 ansatte, og den bør kanskje ikke bli så mye større før den blir preget av «stordriftsulemper». Det er årsaken til at kommunen kanskje ikke bør tilby et større omfang tjenester til nabokommunene, selv om et slikt samarbeid kunne vært nyttig sett fra nabokommunenes side.

Én av informantene mente voksenopplæringen kanskje burde vært en fylkeskommunal oppgave. I dag er tjenesten splittet opp i små kommuner. Avstandene i regionen til informantene er relativt korte, slik at disse ikke representerer noe problem for større enheter.

Én av kommunene fortalte at nabokommunen har lagt ut undervisningen i norsk og samfunnskunnskap på anbud. Kommunen til vår informant var med i anbudskonferansen og la inn det laveste tilbudet. Likevel valgte nabokommunen å kjøpe tilbudet fra den videregående skolen.

Noen uttalelser som illustrerer utfordringer i samarbeidet mellom kommuner:

- For deltakerne på introduksjonsordningen i de andre kommunene er det den enkelte kommune som ordner språkpraksis i hjemkommunen til den enkelte deltaker.

- Rektor mente det er viktig at deltakerne får slik praksis i egen kommune og at dette er et argument for at noe av arbeidet bør gjøres i hjemkommunen.
- Samarbeidet har ført til at enkelte av deltakerne har fått en reise på inntil én time hver vei. Rektor mente at dette ikke er lengre reise enn mange andre har. I en annen kommune har en tilsvarende reise blitt brukt som argument for ikke å kjøpe tjenester fra andre kommuner.

Informantene har pekt på ulike grunner til at potensialet for samarbeid ikke er godt nok utnyttet. Én grunn kan være ulik organisering av tilbudet til innvandrerne, en annen grunn kan være ulike oppfatninger av hvor omfattende tilbudet skal være, en tredje kan være at man ikke har blitt enige om økonomien og en fjerde grunn kan være at samarbeid kan generere motstand blant de ansatte.

Konklusjonen er at samarbeid mellom kommunene er fornuftig fordi kommunene ofte har ledig kapasitet og derfor god økonomi; det gir grunnlag for bedre og mer tilpasset undervisning for deltakerne og et større og bedre faglig fellesskap for lærerne. Potensialet for samarbeid er av ulike grunner ikke godt nok utnyttet.

Organisering i grupper

I alle kommunene blir organiseringen i grupper gjort på grunnlag av deltakernes ferdigheter, og ikke på grunnlag av hvordan deltakerne er finansiert. Det betyr at det i de samme gruppene er deltakere med ulik finansiering.

Det synes å være enighet om at homogene grupper av deltakere med omtrent samme ferdigheter gir det beste grunnlaget for å gi en tilpasset undervisning med godt læringsutbytte for den enkelte. I en gruppe som ikke er homogen, vil det være nødvendig å redusere antall deltakere dersom læringsutbyttet skal bli like godt som i en homogen gruppe.

Et spørsmål er hvor mange grupper som er nødvendig for at gruppene skal være homogene. En av rektorene svarer på dette spørsmålet som følger:

- Ideelt sett burde kommunen hatt ni grupper for å dekke alle kombinasjoner av spor (læringsfarten) og kunnskapsnivå. I praksis har kommunen organisert fem forskjellige grupper med ulike kombinasjoner av spor og grupper. Over tid skjer det endringer i hvilke grupper som settes i gang på grunnlag av kartleggingen av deltakerne. I tillegg er det en utfordring at enkelte grupper begynner midt i semesteret slik at de ikke har kommet like langt ved begynnelsen til et nytt semester.

Også andre rektorer har pekt på at det kan være nødvendig med rundt ti grupper dersom det er stor spredning i ferdigheter. Samtidig blir det pekt på at behovet for antall grupper i den enkelte kommune vil være avhengig av deltakernes ferdigheter i kommunen.

Ikke alle skolene har delt inn undervisningen i tre spor:

- Skolen skiller bare mellom spor 1 og spor 2. Bakgrunnen er at det er få deltakere som er reelle spor 3-deltakere. Skolen velger heller å nyansere undervisningen på spor 2.

Byggenes utforming er også av betydning for sammensetning av grupper, noe følgende uttalelse illustrerer:

- Skolen deler lokaler med kulturskolen. Det er ofte nødvendig at deltakerne sjauer før og etter en time som følge av at rommene har ulike funksjoner. De siste årene har det blitt flere deltakere, og det er et problem å få plass til alle og at rommene er for små til at gruppene kan bli så store som man kunne ønske.

Et annet spørsmål er hvor mange deltakere det maksimalt kan være i en gruppe. To av rektorene uttaler følgende:

- Rektor har sammen med personalet etablert en egen norm for gruppestørrelse.

Ingen gruppe har flere enn 20 deltakere, på spor 1 er det ikke flere enn 12 deltakere og for analfabeter er det ikke flere enn 6 deltakere.

- Rektor anslår en gjennomsnittlig gruppestørrelse på 12 deltakere. Den største begrensningen for å kunne øke gruppestørrelsen er rominndelingen. For deltakere på spor 2 er det mulig med oppunder 20 deltakere i hver gruppe. For deltakere på spor 1 har skolen en norm på rundt 10 deltakere, og for alfadeltakere vil 4 deltakere være en passelig størrelse.
- Kommunen starter undervisningen fire ganger i året. De setter strek 14 dager etter oppstart og tar i prinsippet ikke inn deltakere etter dette.

Konklusjonen er at det er nødvendig med ni grupper for å dekke alle kombinasjoner av spor (læringsfarten) og kunnskapsnivå. Flere skoler har maksimalt 20 deltakere på de to høyeste sporene og færre for det laveste sporet og analfabeter.

5.2 Styling

Mål og indikatorer

En av våre informanter uttrykte at det overordnede målet er å tilby tilrettelagt opplæring slik at deltakerne lærer norsk og blir raskt integrert. Vi synes at dette gir et godt uttrykk for målsettingen med undervisningen. I intervjuene med rektorene har vi spurt om hvilke mål og indikatorer som ligger til grunn for styringen av opplæringen av norsk og samfunnskunnskap i kommunene. I prinsippet kan man tenke seg at følgende sentrale mål kan være aktuelle:

1. God økonomistyring
2. Vedtak om opplæring for en høy andel i målgruppen
3. En høy andel som gjennomfører eksamen
4. En høy andel som består eksamen
5. En høy andel som tar utdanning og får arbeid
6. En lav andel som mottar sosialhjelp

Det første målet sier noe om styringen av de økonomiske midlene, de neste tre målene om personene i målgruppen får undervisning og lærer norsk, og de siste målene om resultatet av undervisningen fører til integrasjon i samfunnet.

Alle kommunene skal etter loven lage budsjetter og føre regnskap. Loven stiller med andre ord krav om dokumenter som ivaretar økonomistyringen. Alle kommunene ser ut til å tilfredsstille lovens krav på området. I noen av kommunene er det lagt opp til rutiner med månedsrapportering, mens det i andre kommuner ikke finnes slike rutiner.

Vårt inntrykk er at det er forskjeller mellom kommunene med hensyn til hvor god økonomistyringen er i praksis. I noen av kommunene har rektor god oversikt og stram styring av økonomien, mens oversikten og styringen andre steder ikke er fullt så god. Etter vårt syn er denne typen forskjeller innenfor det normale, forskjeller som man også kan finne mellom ledere av andre typer tjenester.

Mål 2, 3 og 4 er resultatmål for undervisningen. Som nevnt i kapittel 3 har Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) tallfestet mål for hvert av disse trinnene som er nedfelt i tildelingsbrevet til IMDi. Det er med andre ord kommunesektoren samlet som er ment å nå disse målene. Ingen av kommunene vi har vært i kontakt med, har referert disse målsettingene.

Det er minst fire av kommunene som styrer etter hvor høy andel som har bestått prøvene (mål 4). På dette området har kommunene tilgang til resultater for egen kommune og for landet som helhet. En av informantene har ønsket tilgang til tilsvarende resultater for andre kommuner. Denne personen mente at en slik sammenlikning vil kunne gi et bedre grunnlag for sammenlikning og dermed forbedringer.

Flertallet av informantene nevnte i intervjuet at formålet med undervisningen er at inn-

vandrerne skal bli integrert i kommunen. Det er imidlertid bare to-tre kommuner som har utviklet indikatorer for i hvilken grad dette målet blir nådd.

Følgende sitater illustrerer kommunenes bruk av mål og indikatorer:

- Kommunen har etablert et system for balansert målstyring med to mål for voksenopplæringen som har blitt rapportert i styringsdokumentene. Det ene har gått på hvor mange som har fått et tilbud, og det andre gjaldt samarbeid med andre kommuner (mål 2).
- Det viktigste målet er at 80 prosent av deltakerne skal bestå språkprøven (mål 4).
- Indikatoren som er brukt, er hvor stor andel av deltakerne som består prøven i norsk. Kommunen har resultater omtrent som gjennomsnittet for landet, men det er ikke uten videre gitt at landsgjennomsnittet måler det samme (mål 4).
- En rektor mener man ikke utelukkende skal legge vekt på læringsmål. Man kan ha god nytte av opplæringen selv om man ikke nødvendigvis gjør det bra på eksamen (mål 4).
- Kommunens mål er å gi tilbud om norsk med samfunnskunnskap for innvandrere slik at deltakerne kan gå opp til og bestå norskprøve på rett nivå (mål 2-4).
- Det er etablert mål for voksenopplæringen for mange som skal stå på norskprøve 2 og 3 (mål 4).
- De siste årene har det vært en høy andel av deltakerne som ikke har fått arbeid etter endt utdanning og som derfor har blitt avhengig av sosialhjelp. En mulig forklaring kan være at ansvaret for disse gruppene er delt. De siste årene har andelen som har fått arbeid, økt. Antall personer i arbeid er et av målene. Flyktningtjenesten og voksenopplæringen har delt ansvar for dette målet (mål 5 og 6).

Konklusjonen er at alle kommunene har dokumenter som ivaretar økonomistyringen, et flertall av kommunene har mål for andelen som skal bestå eksamen, og et mindretall

har utviklet mål og indikatorer for graden av integrasjonen i lokalsamfunnet. De sentrale overordnede målene for kommunesektoren samlet ser ut til å være lite kjent.

NIR og egne saksbehandlingsverktøy

NIR gir kommunene oversikt over personer i den enkelte kommune som har rettigheter og plikter i henhold til introduksjonsloven. Registreringen i NIR danner grunnlag for utbetaling av øremerkede tilskudd etter søknad fra den enkelte kommune. Vi har blitt fortalt at det finnes kommuner som har rett på slikt tilskudd, som likevel ikke søker. Men det gjelder ikke vårt utvalg av kommuner, som alle mottok tilskudd i 2007. Våre informanter gir også tilbakemelding om at NIR oppleves som nyttig for å holde oversikt over status for ulike personer og inntektene som følger med den enkelte.

En vanlig prosedyre er at kommunene sender brev til mulige nye elever i henhold til NIR med plikt og/eller rett til undervisning. Disse må så selv søke før vedtak fattes og det foretas en kartlegging som danner grunnlag for plassering i grupper. I NIR blir vedtakene registrert; det blir også forhold som antall timer som er gjennomført, fravær og resultatet av prøver.

NIR er imidlertid ikke tilstrekkelig detaljert til at registeret kan brukes til alle forhold som er nødvendige for å planlegge og å følge opp undervisningen. Kommunene må derfor skaffe seg verktøy som ivaretar disse forholdene. Det finnes ulike leverandører som tilbyr programvare som kommunene kan kjøpe (Visma, Quo vadis, Unique og flere). Enkelte kommuner har også valgt å bruke egenutviklede løsninger basert på regneark.

I vårt prosjekt har vi fått informasjon fra kommunene om ulike kjennetegn ved undervisningen (jf. kapittel 4). Vår erfaring er at det er forskjeller mellom systemene hvor enkelt det er å få slik informasjon. I enkelte av kommunene har det vært nødvendig

med en god del manuell tilrettelegging for å få informasjonen i ønsket form. En annen erfaring er at ikke all ønskelig informasjon har vært tilgjengelig.

Følgende sitater illustrerer hvordan disse systemene fungerer:

- Kommunen har et saksbehandlerverktøy fra en ekstern leverandør. Tidligere var det en utfordring at systemet ikke kommuniserte med NIR og at dataene måtte legges manuelt inn i NIR. Ganske nylig har systemet blitt forbedret slik at informasjonen går maskinelt «begge veier».
- Skolen har brukt et eksternt system, noe som har vært dyrt og fungert dårlig. Nå bruker skolen en kombinasjon av regneark og NIR. Dette er litt tungvint, og skolen ønsker på sikt et mer profesjonelt system. Rektor mente det ville vært fornuftig og nokså enkelt å bygge ut NIR slik at det også kunne fungere som et saksbehandlingssystem. En grunn til at dette ikke har vært gjort, kan være at man ikke har hatt lyst til å utfordre private leverandører.
- NIR brukes som grunnlag for å vite hvem en skal gi tilbud til og for planlegging. Kommunen bruker et eksternt system med automatisk overføring fra NIR. Den siste tiden har systemet blitt bedre.

Konklusjonen er at kommunene er avhengige av egne saksbehandlingssystemer som kommuniserer godt med NIR. Kvaliteten på disse systemene har blitt bedre de siste årene. Kommunenes systemer er i ulik grad egnet som grunnlag for relevant styringsinformasjon.

5.3 Budsjettering

Overordnet tilnærming

I alle kommunene ser det ut til at første steg i budsjetteringen er å gjøre anslag for utviklingen i de statlige øremerkede tilskuddene. Det er vanlig å legge til grunn at aktiviteten følger utviklingen i disse tilskuddene. I praksis betyr dette at det er nær sammenheng mellom tilskuddet og antall lærertimer. Det betyr

videre at reduserte tilskudd fører til at antall lærertimer blir redusert, og omvendt at økte tilskudd gir flere lærertimer.

Som tidligere nevnt har kommunene relativt stor frihet til å velge hvor mange timer undervisning som skal gis pr. uke i den enkelte gruppe, noe som gjør at kommunene kan justere antall timer som blir gitt den enkelte i tråd med utviklingen i tilskuddene. For eksempel fortalte en av informantene at skolen nylig hadde redusert tilbudet med tre timer pr. uke i alle gruppene, som følge av at man antok at inntektene ville bli redusert.

Anslaget for inntektene blir ofte gjort på grunnlag av anslag for antall deltakere på de ulike ordningene.

I flere kommuner ble det pekt på at det nærmest er umulig å gi sikre anslag for antall deltakere før året begynner. En grunn til dette er at det kan være flere som blir bosatt enn man antar når året begynner, eller at det blir etablert nye asylmottak. Et eksempel på det siste er at en av rektorene i løpet av sommeren 2008 fikk beskjed om at det trolig vil bli etablert et asylmottak i løpet av høsten, som vil føre til en vesentlig økning i antall deltakere som trenger undervisning i norsk og samfunnskunnskap. I en annen kommune er det planer om å etablere et asylmottak, og skolen må trolig gi et tilbud til 150 deltakere.

Det innebærer at skolene må drive fleksibel planlegging og være innstilt på at aktiviteten både kan øke og bli redusert i løpet av året. Flere har pekt på at dette kan være krevende, men i de fleste tilfelle ser slike tilpasninger likevel ut til å gå bra.

Et par informanter har fortalt at det har vært vanskelig å rekruttere kvalifiserte lærere. Andre har informert om at dette går greit, blant annet som følge av at mange synes det er attraktivt å arbeide med voksne. Slike forskjeller kan henge sammen med lokale ulikheter i tilgangen på lærere.

Situasjonen er motsatt når aktiviteten skal reduseres. En informant forteller at en slik reduksjon har gått bra fordi noen av stillingene har vært vikariater og fordi et par av lærerne har søkt om permisjoner. En annen informant har pekt på at man har muligheten til å tilby arbeid andre steder i kommunen, noe som gjør at det uansett er lite trolig at man er nødt til å foreta permitteringer.

I én av kommunene blir budsjetteringen for 2009 gjort på grunnlag av aktiviteten høsten 2008. Rektor har blitt enig med rådmannen om å ta sjansen på at aktiviteten ikke skal bli redusert. Eventuelle justeringer får man eventuelt ta til våren når man vet hvor mange deltakere som kommer, og om den statlige finansieringen ikke blir som antatt.

Effekten av overgangen til ny finansiering

Det er en allmenn oppfatning at *overgangsordningen* er økonomisk gunstig for kommunene, særlig slik den har vært praktisert de siste årene. Flere av informantene fortalte at det ble drevet aktiv markedsføring for å få tak i deltakere på overgangsordningen og at en viktig grunn til dette er den gunstige finansieringen som følger disse deltakerne. Resultatet var at flere kommuner hadde fått flere slike deltakere gjennom året enn det som var anslått før året begynte.

Det ser også ut til at den nye *finansieringsordningen* er mindre gunstig og at den kan føre til redusert undervisning, noe følgende eksempler illustrerer:

- Økonomiavdelingen har beregnet konsekvenser av den nye finansieringen, som viser at inntektene vil bli redusert. Så langt har det imidlertid ikke vært nødvendig å redusere aktiviteten. I 2009 blir det trolig nødvendig.
- I en annen kommune er det beregnet at den nye finansieringen vil gi et betydelig tap. I denne kommunen er det nedsatt en arbeidsgruppe som diskuterer om en del av introduksjonstilskuddet skal brukes til å finansiere undervisningen.

- I en av kommunene står det i budsjettet for 2008 at det er svært vanskelig å forutsi økonomien i den nye finansieringen.

Policy for deltakere som betaler selv

I utvalget av kommuner varierer satsene for brukerbetalinger fra kr 2,50 i Bamble til 51 kroner i Stavanger. Kommunene har bevisst valgt satser som ikke dekker alle kostnadene. Flere av informantene har fortalt at dette er gjort fordi man er redd for at noen kan falle fra dersom satsene blir økt og at kunnskaper i norsk er viktig for at også denne gruppen skal bli integrert i lokalsamfunnet. Videre har noen pekt på at mangel på integrasjon kan føre til senere utgifter på andre av kommunens budsjettposter.

En av informantene begrunner nivået på satsene som følger: «Kommunen har ikke tatt full betaling fra disse deltakerne fordi det er deltakere som kommer i tillegg til de ordinære deltakerne. Det har også vært en forventning fra sentrale myndigheter om at kommunen skal ta imot disse deltakerne, og kommunen har fastsatt en betaling som det er rimelig å forvente at deltakerne kan betale.»

Denne kommunen mener med andre ord at marginalkostnaden er lavere enn gjennomsnittskostnaden og at sentrale myndigheter forventer at kommunene skal gi arbeidsinnvandrere et tilbud.

I et rundskriv til kommunene fra departementet¹¹ heter det at kommunene kan ta full selvkost for deltakerne som betaler selv. I rundskrivet vises det til KRDs veileder for betalingstjenester, som også har dannet grunnlag for beregningene av selvkost i denne rapporten. Ingen av kommunene i utvalget har foretatt slike beregninger, og vi har heller ikke hørt om andre kommuner som har gjort det.

¹¹ Rundskriv H-20/05 Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)

Det er derfor ingen av kommunene som har oversikt over hvor mye betalingsdeltakerne koster eller som vet hvor stor del av utgiftene brukerbetalingene faktisk dekker.

Bruk av KOSTRA

Ingen av rektorene brukte KOSTRA selv som grunnlag for økonomistyring og sammenlikning med andre kommuner. Men i flere av kommunene var KOSTRA et kjent begrep, og noen pekte på at kanskje økonomiavdelingen i kommunen brukte data fra KOSTRA om voksenopplæring.

Håndtering av samarbeid mellom kommuner

I alle kommunene er det vanlig med kjøp og salg av undervisningstjenester. Blant våre kommuner tilbyr Hamar, Arendal, Gol og Stavanger undervisning til deltakere fra nabokommuner. I samfunnskunnskap er det vanlig at de større kommunene tilbyr slik undervisning i språkgrupper med få deltakere.

Før den nye loven og det nye finansieringssystemet kom i 2005, var det statlige tilskuddet, som tidligere nevnt, knyttet til antall undervisningstimer og deltakertimer. Da var det vanlig at vertskommunen for undervisningen mottok tilskuddet på grunnlag av rapporteringen som er gjort. For overgangsordningen ser det ut til at det fortsatt er vanlig med en tilsvarende arbeidsdeling mellom kommunene.

I det nye systemet blir tilskuddet betalt til kommunen hvor personen som mottar tilskudd, er bosatt. I tillegg blir basistilskuddet betalt til bostedskommunen. For mange kommuner har det vært en utfordring å finne ut hvordan dette tilskuddet skal håndteres i oppgjøret mellom kommunene. Spørsmål som har blitt reist, er om det er rimelig at undervisningskommunen skal få hele det statlige tilskuddet og basistilskuddet, eller om det kanskje er rimelig at noe av disse tilskuddene går til bostedskommunen.

Enkelte steder har man funnet løsninger som kommunene er enige om og som ser ut til å fungere bra. I én av kommunene i utvalget har det blitt foretatt avregning på bakgrunn av regnskapet, som følge av at resultatet ble bedre enn først planlagt. Dette førte til at vertskommunen betalte de andre kommunene et mindre beløp.

I en annen kommune har man etablert en avtale med en betaling på 40 kroner pr. time for deltakerne fra nabokommunen, som er finansiert av den nye finansieringsordningen. Vertskommunen er klar over at inntektene ikke dekker alle utgiftene og at vertskommunen dermed subsidierer deltakere fra andre kommuner.

Vi har hørt om flere eksempler der det ikke er blitt noe av et samarbeid fordi man ikke har klart å bli enige om hvordan det statlige tilskuddet skal fordeles. Dette er et paradoks fordi en uttalt målsetting med innføring av basistilskuddet nettopp har vært å oppmuntre til samarbeid.

Rutiner for vedtak

Kommunene har plikt til å gi 300 timers undervisning til deltakere som har rettigheter etter introduksjonsloven. For deltakere med behov skal det tilbys ytterligere undervisning innenfor rammen av 2700 timer. Loven gir ingen klare anvisninger av hvordan behovet skal vurderes. Det er kommunen selv som vurderer deltakers behov og fatter vedtak med tildeling av et visst antall timer videre opplæring. Kommunen har ingen plikt til å tildele opplæring som overstiger 2700 timer i tillegg til de 300 første timene.

Loven stiller krav om at det skal fattes individuelle vedtak om undervisning og at det skal lages en individuell plan for undervisningen.

Vanligvis er det rektor som fatter vedtak om undervisning. Unntaket er Stavanger, hvor det er en programveileder fra flyktningseksjonen som fatter vedtak om norskundervisning for deltakere på introduksjonsordningen.

Vårt inntrykk var at rektorene i hovedsak mente at rutinene for vedtak fungerte tilfredsstillende, men at det i de fleste tilfelle også er rom for forbedringer. Følgende to utsagn illustrerer dette:

- Det er rektor som fatter vedtak om undervisning, og en av lærerne er saksbehandler. Ideelt sett burde saksbehandleren kunnet vie mer tid til å fatte vedtak. Nå blir det fattet vedtak for hele grupper av gangen. Vedtak som var mer tilpasset den enkelte, ville økt kvaliteten på tilbudet både for den enkelte og gruppen, og det ville gitt bedre grunnlag for planleggingen av tilbudet.
- Det blir fattet enkeltvedtak om tildeling av timer, men disse er i liten grad tilfredsstillende. Dette har sammenheng med at det ikke blir brukt tilstrekkelig tid til dette arbeidet.

5.4 Oppsummering

Organisering

Samarbeid mellom kommunene er fornuftig fordi kommunene ofte har ledig kapasitet og derfor god økonomi; det gir grunnlag for bedre og mer tilpasset undervisning for deltakere og et større og bedre faglig fellesskap for lærerne.

Potensialet for samarbeid er av ulike grunner ikke godt nok utnyttet.

Det er nødvendig med ni grupper for å dekke alle kombinasjoner av spor (læringsfarten) og kunnskapsnivå.

Flere kommuner har etablert en norm med maksimalt 20 deltakere på de to høyeste sporene og færre for det laveste sporet og for analfabeter.

Styring

Alle kommunene har dokumenter som ivaretar økonomistyringen, et flertall av kommunene har mål for andelen som skal bestå

eksamen, og et mindretall har utviklet mål og indikatorer for graden av integrasjonen i lokalsamfunnet. De sentrale overordnede målene for IMDi for kommunesektoren samlet ser ut til å være lite kjent.

Kommunene er avhengig av egne saksbehandlingssystemer som kommuniserer godt med NIR. Kvaliteten på disse systemene har blitt bedret de siste årene. Kommunenes systemer er i ulik grad egnet som grunnlag for relevant styringsinformasjon.

Økonomi

Dimensjoneringen av undervisningstilbudet blir gjort med utgangspunkt i anslag for utviklingen i inntektene. Det er vanlig å justere antall timer undervisning som blir gitt pr. uke, i tråd med utviklingen av inntektene.

Skolene må drive fleksibel planlegging og være innstilt på at aktiviteten i løpet av året både kan øke og bli redusert. Dette kan være en krevende utfordring fordi det på kort varsel kan skje store endringer i antall deltakere. Våre informanter har fortalt at de stort sett klarer å takle slike endringer på en god måte.

Det er en allmenn oppfatning at overgangsordningen er økonomisk gunstig og at den nye finansierungsordningen på sikt vil føre til redusert undervisning.

Kommunene har bevisst valgt satser for betalingsdeltakere som ikke dekker alle kostnadene. En sentral begrunnelse er at man er redd for at noen kan falle fra dersom satsene blir økt og at kunnskaper i norsk er viktig for at denne gruppen skal bli integrert i lokalsamfunnet.

Det nye finansieringssystemet krever at kommunene blir enige om hvordan det statlige tilskuddet skal fordeles. Enkelte steder har man etablert avtaler mellom kommunene, mens andre steder har mangel på enighet ført til at samarbeid ikke har blitt etablert.

6 Budsjettmodell

Overordnet tilnærming

Det er utviklet en enkel regnearksmodell som kommunene kan bruke i budsjetteringen av inntekter og utgifter. I modellen blir inntektene og utgiftene budsjettet hver for seg.

Det er meningen at modellen skal kunne brukes ved bare å følge instruksjonene i regnearket. Modellen beregner inntekter og utgifter for perioden 2009–2013 i faste priser. Det er også mulig å legge regnskap for 2007 og budsjett for 2008 inn som en referanse.

I det følgende gir vi en kort beskrivelse av elementene i modellen. Ytterligere kommentarer finnes i regnearket. I regnearket er modellen fordelt på de to fanene «inntekter» og «budsjett», som blir nærmere kommentert i det følgende.

«Inntekter»

Det er beregnet inntekter for deltakere på fire ulike finansieringsordninger:

- Overgangsordningen
- Betalingsdeltakere
- Asylsøkere
- Per capita-ordningen

For alle deltakerne blir inntektene beregnet som produktet av satsene som gjelder og «antall enheter». Satsene for betalingsdeltakerne bestemmer kommunen selv, mens de øvrige satsene blir bestemt av statlige myndigheter. I modellen er det lagt til grunn at dagens satser videreføres i årene fremover.

Den som bruker modellen, må selv gjøre anslag for utviklingen i antall deltakere på de ulike ordningene. Summen av inntektene som disse deltakerne genererer, blir kalt «aktivitetsbaserte inntekter». Denne summen blir beregnet i modellen og overført til den andre fanen i regnearket som heter «budsjett».

«Budsjett»

De samlede inntektene består av summen av de aktivitetsbaserte inntektene og eventuelt også andre inntekter, som for eksempel kan bestå av inntekter av salg til andre kommuner.

For utgiftene har vi tatt utgangspunkt i en tilsvarende kategorisering som er gjort i denne rapporten. De samlede utgiftene beregnes på grunnlag av anslag for hver av utgiftskomponentene.

God oversikt over dagens kostnader er en forutsetning for å lage gode anslag for fremtidige kostnader. Det krever noe arbeid å tilrettelegge informasjon fra regnskapet slik at den gir en god analytisk oversikt. Vi anbefaler at kommunen gjør dette arbeidet som et nødvendig grunnlag for å få god styring med økonomien.

Differansen mellom inntekter og utgifter viser balansen i økonomien for undervisningen i norsk og samfunnskunnskap. En negativ balanse innebærer at det er behov for overføringer fra kommunekassen, og en positiv balanse innebærer overføringer til kommunekassen. Det er også mulig å plassere et overskudd i et fond for senere bruk.

I modellen blir det endelig beregnet hvor mange undervisningstimer som kan tilbys. Beregningen blir foretatt på grunnlag av hvor stor andel av lønnsutgiftene som blir brukt til administrasjon, og hvor mye en undervisningstime i gjennomsnitt koster.

Dersom kommunen ønsker å tilby flere undervisningstimer, kan dette gjøres i modellen ved å øke nivået på «andre inntekter», noe som i praksis kan bety økte overføringer fra kommunekassen.

Sammenlikning med vanlig tilnærming

Modellen har dermed et noe annet utgangspunkt i tilnærmingen enn det som er vanlig i kommunene (jf. kapittel 5), nemlig først å gjøre anslag for utviklingen i inntektene og deretter å justere antall timer undervisning som blir gitt pr. uke i tråd med utviklingen av inntektene.

Bakgrunnen for den valgte tilnærmingen er at det er ikke gitt at behovet for undervisning utvikler seg i tråd med utviklingen i de øremerkede tilskuddene. For en kommune må det derfor være mulig å prioritere undervisningen mer eller mindre enn det utviklingen i de øremerkede tilskuddene tilsier. I modellen er det imidlertid fullt mulig å tilpasse nivået på undervisningen i tråd med utviklingen av inntektene, hvis det er dette kommunen ønsker.

7 Drøfting av smådriftsulemper og konsulentens anbefaling

7.1 Innledning

I avsnitt 7.2 drøfter vi først hvordan vi kan beskrive smådriftsulemper og i hvilken grad kommunene i utvalget er preget av smådriftsulemper.

Våre anbefalinger blir gitt i avsnitt 7.3. De blir gitt dels på bakgrunn av arbeidet som er gjort i prosjektet, og dels på grunnlag av innspillene som ble gitt på dialogkonferansen som ble holdt mot slutten av prosjektet. Vi understreker samtidig at drøftingen og anbefalingene står for konsulentens regning.

7.2 Smådriftsulemper

Hvordan observere smådriftsulemper?

Det nye tilskuddet gis som en kombinasjon av et grunntilskudd og et persontilskudd. Vi stiller her spørsmålet om dette tilskuddet tar tilstrekkelig hensyn til smådriftsulemper. Slike ulemper er i teorien et resultat av små grupper og høye faste kostnader pr. deltaker.

Det er en utfordring å gi en tallmessig beskrivelse av stordriftsfordeler og smådriftsulemper. Vi har tidligere vist at det er vanlig å justere antall timer undervisning som blir gitt pr. uke, i tråd med nivået på inntektene. Dette kan gjøres fordi det ikke er fastsatt normer for hvor mye undervisning som skal gis. Resultatet er at midlene som blir brukt til undervisningen og pr. deltaker, i første rekke er et resultat av finansieringssystemet og kommunenes prioriteringer. Det betyr videre at disse størrelsene ikke gir uttrykk for smådriftsulemper og stordriftsfordelene.

Vi har derfor valgt å bruke antall grupper, gruppestørrelse og antall timer undervisning pr. uke som tre alternative indikatorer for smådriftsulemper. Begrunnelsen for valget av disse blir gitt i det følgende:

- *A. Antall grupper.* Tidligere er det pekt på at det er nødvendig med ni grupper for å dekke alle kombinasjoner av læringsfart og kunnskapsnivå. Kommuner med færre grupper enn dette kan derfor sies å ha smådriftsulemper, gitt at kommunene skal ta imot deltakere i alle de ni kategoriene. I vårt utvalg gjelder dette Åmli, Gol og Bamble. Disse tre kommunene rapporterer da også at de i noen grad ender opp med å plassere deltakere med ulike forutsetninger i samme gruppe. I hvilken grad få grupper representerer et problem, er avhengig av sammensetningen av deltakere i den enkelte kommune. Få grupper er derfor ikke nødvendigvis et problem dersom elevmassen er homogen. Samtidig vil en kommune med få grupper kunne få problemer dersom det kommer deltakere med ferdigheter som avviker fra ferdighetene til eksisterende deltakere.
- *B. Gruppestørrelse.* Den klart viktigste utgiftsposten er lønn til lærere. Små grupper kan derfor ses på som et godt uttrykk for smådriftsulemper. Åmli og Gol har færre enn åtte personer pr. gruppe, noe som utgjør bare drøyt halvparten av gjennomsnittlig gruppestørrelse for de andre fem kommunene.
- *C. Timer undervisning pr. uke.* Gol tilbyr færre timer enn det som er vanlig i vårt utvalg av kommuner, noe som trolig henger sammen med at små grupper gjør det vanskelig å tilby like mange timer som i større kommuner, innenfor rammen av de øremerkede tilskuddene. Tilpasningen kan med andre ord ses på som et resultat av smådriftsulemper.

I tabell 7.1 er kommuner som har smådriftsulemper etter disse kriteriene, merket med fete typer. Tabellen har dessuten en skjematisk oppsummering av noen økonomiske hovedstørrelser.

Tabell 7.1. Skjematisk oppsummering av forhold omtalt i kapittel 4. Smådriftsulempen markert med fete bokstaver (se tekst).

Variabel	«Liten» enhet med færre enn 50 deltakere			«Middels» enhet med mellom 50 og 300 deltakere			«Stor» enhet
	Åmli	Gol	Bamble	Levanger	Arendal	Hamar	Stavanger
Antall grupper	Få	Få	Få	Middels	Middels	Middels	Mange
Gruppestørrelse	Små	Små	Store	Store	Middels	Store	Store
Timer pr. uke	Middels	Få	Mange	Middels	Få	Middels	Middels
Uker pr. år	Mange	Middels	Mange	Middels	Middels	Middels	Middels
Økonomisk balanse i alt	Balanse	Balanse	Underskudd	Overskudd	Underskudd	Underskudd	Underskudd
Overgangsordning	Balanse	Overskudd	Overskudd	Overskudd	Overskudd	Overskudd	Overskudd
Per capita - ordningen	Underskudd	Underskudd	Underskudd	Overskudd	Underskudd	Underskudd	Underskudd
Betalingsdeltaker	Underskudd	Underskudd	Underskudd	Underskudd	Underskudd	Underskudd	Underskudd
Asylsøkere				Balanse		Underskudd	

Tabellen illustrerer at alle de tre minste kommunene har klare indikasjoner på smådriftsulempen. De kommer til uttrykk ved at det er små grupper (Åmli, Gol og Bamble), få deltakere i hver gruppe (Åmli og Gol) og få timer pr. uke (Gol).

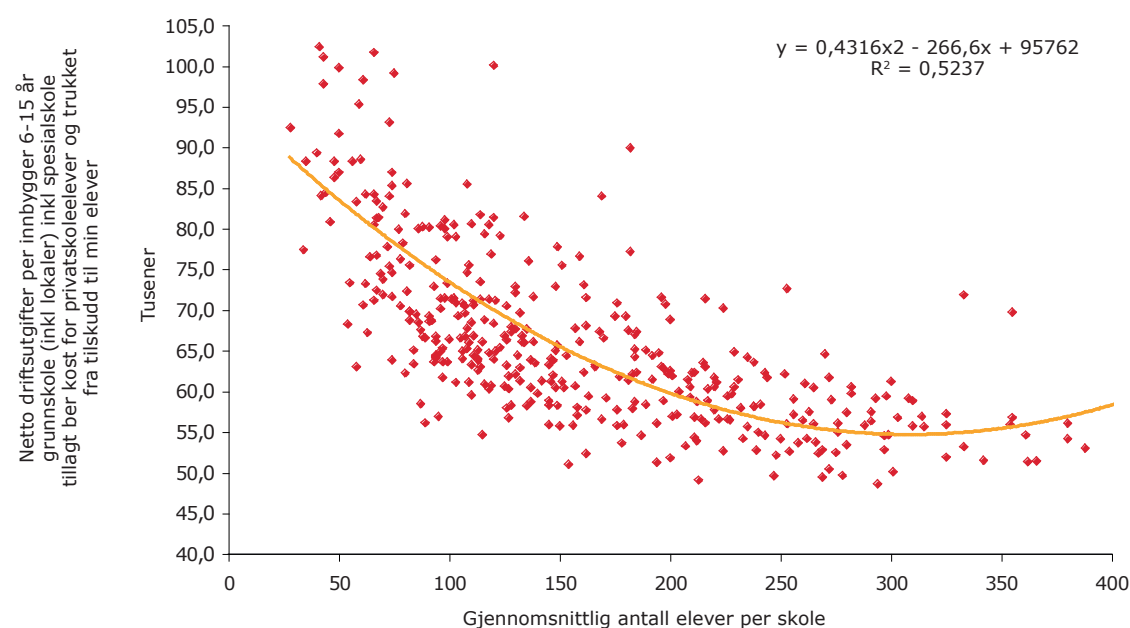
Valgene som Bamble har gjort, skiller seg ut og krever en særskilt kommentar. Kommunen har valgt å organisere undervisningen i få grupper med relativt mange deltakere i hver gruppe. En fordel med store grupper er at det er mulig å tilby mange timer undervisning i uken innenfor en gitt ramme. En ulempe med en slik tilpasning er at læringsutbyttet kan bli redusert dersom det er store forskjeller i

deltakernes ferdighetsnivå. Bamble har også valgt å tilby mange undervisningstimer pr. uke. Det ser ut til at det kan være en forklaring til at kommunen går underskudd.

Hvor store må skolene være for å gjøre nytte av stordriftsfordeler?

For å belyse dette spørsmålet vil vi bruke grunnskolen som en referanse. I grunnskolen er undervisningen organisert i 10 klassetrinn, som omtrent tilsvarer antall grupper som voksenopplæringen ideelt sett burde hatt for å kunne tilby ulike kombinasjoner av læringsfart og kunnskapsnivå. For grunnskolen har loven krav om et minimum antall timer som

Figur 7.1 Utgifter pr. elev i grunnskolen for landets kommuner i 2007.
Kilde: KOSTRA og egne beregninger



skolen skal tilby. Det betyr at det for grunnskolen ikke er mulig å regulere antall timer i takt med inntektene. Utgiftene som skolene bruker pr. elev for kommuner av ulik størrelse, gir derfor et uttrykk for stordriftsfordeler. Situasjonen for landets kommuner er vist i figur 7.1.

Figuren viser en klar tendens til at enhetskostnaden faller med økende skolestørrelse. Det er først for skoler med en størrelse på rundt 250–300 elever at potensialet for stordriftsfordelene ser ut til å være fullt utnyttet. De største skolene brukte i 2007 rundt 55 000 kroner pr. elev slik det kommer til uttrykk ved regresjonslinjen. Skoler med 50 deltakere brukte i gjennomsnitt rundt 85 000 kroner, noe som tilsvarer rundt 55 prosent mer enn de største skolene brukte.

For voksenopplæringen gis basistilskuddet til skoler med færre enn 150 deltakere. Basistilskuddet gis til skoler som ikke drar nytte av stordriftsfordeler. Sammenlikningen med grunnskolen kan tyde på at det er satt en fornuftig grense for hvilke kommuner som får basistilskudd.

Det er ikke uten videre enkelt å svare på hvor store skolene som driver voksenopplæring, bør være for å kunne utnytte stordriftsfordelen fullt ut. Dette nivået ligger kanskje et sted mellom 150 og 300 deltakere.

Kan de små skolene gi et like godt tilbud som de store?

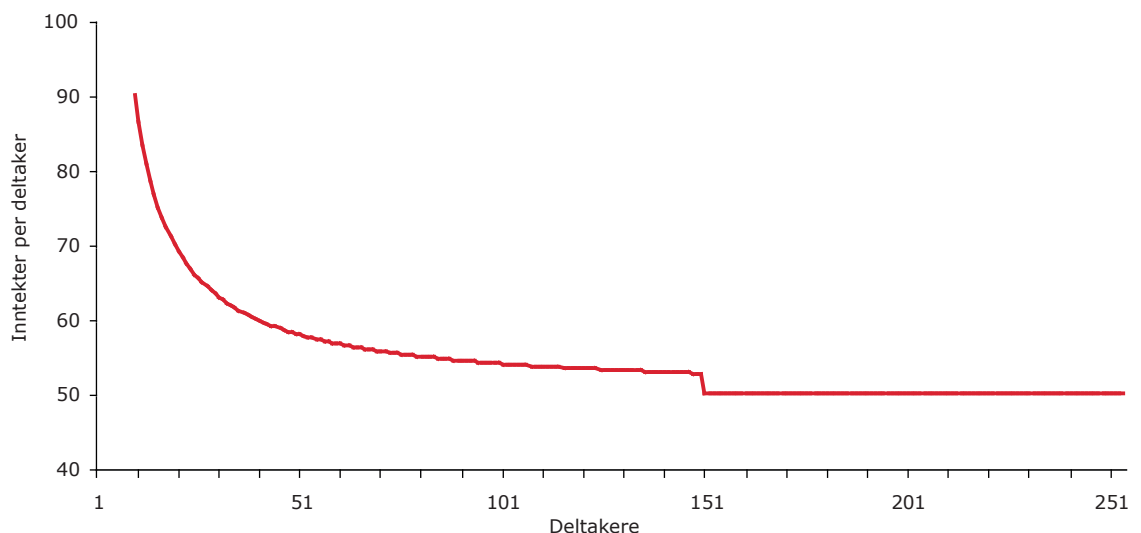
Det neste spørsmålet vi stiller, er om de små skolene har tilstrekkelig inntekter til å gi et likeverdig tilbud som de store skolene. For å svare på spørsmålet har vi sett på hvor mye tilskudd skolene mottar pr. deltaker. For å gjøre det enkelt har vi lagt til grunn at hver skole mottar 50 000 kroner i året for hver deltaker og at det blir gitt et basistilskudd på 400 000 kroner for skoler som har mellom 4 og 150 deltakere. Disse forutsetningene er noenlunde i samsvar med den nye finansieringsordningen, dersom vi legger til grunn at undervisningen blir gitt over to år.

I så fall blir kommunenes inntekter som vist i figuren under. Vi kan videre legge til grunn at utgiftene ligger på samme nivå som inntektene, gitt at kommunene tilpasser utgiftene til nivået på de statlige tilskuddene, slik vi tidligere har vist er vanlig.

I så fall vil en skole med ti deltakere bruke 90 000 kroner pr. deltaker, jf. figur 7.1. Utgiftene pr. deltaker faller så relativt raskt, slik at skoler med 50 deltakere bruker omtrent 58 000 kroner og skoler med flere enn 150 deltakere rundt 50 000 kroner.

Det innebærer med andre ord at skoler med 50 deltakere bruker rundt 15 prosent mer enn skolene som bruker minst. Som tidligere

Figur 7.2 Inntekter pr. deltaker (1000 kroner), dersom kommunene mottar 50 000 kroner pr. deltaker og 400 000 kroner i basistilskudd.



nevnt er tilsvarende forskjell for grunnskolen på 55 prosent. Det kan med andre ord se ut til at smådriftsulempene for skoler med 50 deltakere ikke blir kompensert fullt ut.

Et annet forhold som peker i samme retning er at Åmli og Gol har organisert undervisningen i vesentlig mindre grupper enn de andre kommunene i utvalget. Kommuner med så små grupper vil ikke kunne tilby like mange timer undervisning pr. uke som kommuner som har større grupper.

Skoler med færre enn ti deltakere har en bedre økonomisk situasjon. Disse skolene kan bruke mer enn 90 000 kroner pr. deltaker. En mulig ulempe for disse skolene er at få lærere kan svekke det faglige miljøet og kanskje derfor også kvaliteten på undervisningen.

Det er derfor nærliggende å konkludere at skoler med rundt 50 deltakere ikke får kompensert smådriftsulempene fullt ut og at de dermed ikke har det samme finansielle grunnlaget for å gi et likeverdig tilbud som de øvrige skolene. Dette gjelder kanskje skoler som har mellom rundt 15 og drøyt 100 deltakere.

7.3 Hvordan fungerer systemet for statlige overføringer?

På bakgrunn av drøftingen så langt i rapporten vil vi gi noen anbefalinger for den videre utformingen av den statlige finansieringen og styringen, som vi vil begrunne i det følgende.

Fornuftig med avvikling av den gamle finansieringsordningen

Finansieringen av aktiviteten har blitt endret fra refusjonsbasert ordning til en ordning basert på større grad av rammestyring. En stor fordel med det nye systemet er at det bidrar til bedre gjennomstrømning ved at kommunene ikke kan holde deltakerne i undervisning lenger enn nødvendig fordi dette gir inntekter til kommunen. Denne endringen er på linje med moderniserin-

gen av finansieringen av andre sektorer, for eksempel sykehusene, som tidligere fikk betalt for antall sengedøgn, noe som førte til at pasientene ble holdt lenger på sykehus enn nødvendig.

Vi mener avviklingen av den gamle ordningen var fornuftig. Men finansieringen har gitt noen utfordringer som vi vil omtale i det følgende.

Praktiseringen av overgangsordningen bør vurderes

Vi anser det som sannsynlig at en sjenerøs praktisering av Fylkesmannens skjønn er den viktigste forklaringen til kommunenes overskudd, og ulik grad av sjenerøsitet er forklaringen til at overskuddet varierer.

Man kan kanskje tenke at det er hyggelig at Fylkesmannen gir romslige statlige tilskudd. Men denne praktiseringen har også flere uheldige sider. For det første er det ikke rettferdig at skjønnnet ikke praktiseres likt i hele landet. For det andre kan endringene i praktiseringen av ordningen som ikke er skriftlig nedfelt, ha gjort det vanskelig for kommunene med langsiktig planlegging. Og endelig vil en slik gunstig finansiering føre til behov for redusert aktivitet etter hvert som denne delen av finansieringen avvikles.

Vi anbefaler at det foretas en gjennomgang med sikte på at det etableres en felles praksis for alle landets kommuner de siste par årene denne ordningen gjelder.

Det nye tilskuddet kan kobles til om det blir gitt opplæring

Etter dagens ordning får kommunen tilskudd uavhengig av om kommunen gjennomfører undervisning eller ikke. I enkelte kommuner kan det være mange med tilskudd som ikke søker om undervisning, og selv blant dem med vedtak om undervisning kan det være personer som ikke møter opp.

En mulig endring kan derfor være å knytte tilskuddet til at undervisningen faktisk blir

gitt. Tilskuddet kan for eksempel bli betalt ut når de 300 obligatoriske timene er gjennomført, eller eventuelt når deltakerne har startet undervisningen.

En sannsynlig positiv bieffekt av et slikt forslag er at kvaliteten for NIR trolig ville blitt bedre. For kommunene ville trolig blitt langt flinkere til å rapportere aktiviteten i NIR dersom utbetalingen av tilskuddene var knyttet til denne rapporteringen.

Tidspunktet for utbetaling av det nye tilskuddet bør vurderes

Vi har tidligere konkludert med at det er sannsynlig at tilskuddene fra den nye finansieringsordningen ikke dekker kommunens faktiske utgifter i de syv kommunene, men at underdekningen er mindre enn det som fremkommer i regnskapet for 2007. Grunnen er at tilskuddene trolig blir betalt senere enn når undervisningen blir gitt.

Dette forholdet gjør det svært vanskelig for kommunene å få oversikt over hvordan finansieringen fungerer. Trolig kan man bruke mer i begynnelsen av perioden for den enkelte, men kommunene vet ikke hvor mye.

Ordningen bør endres slik at det blir bedre samsvar mellom når undervisningen blir gitt, og når tilskuddene blir utbetalt. En slik endring ville gjort det enklere for kommunene å dimensjonere tilbudet i tråd med utviklingen av inntektene.

En utfordring er at det ikke finnes pålitelig statistikk som belyser dette forholdet som kan gi grunnlag for å vurdere hvor lang stønadsperioden bør være.

Det bør derfor prioriteres å utvikle slik statistikk. Slik statistikk vil også kunne være nyttig for den enkelte kommune som grunnlag for å vurdere omfanget av tilbudet gitt til egne innbyggere sammenliknet med det som er vanlig i andre kommuner.

Nivå og satser for det nye tilskuddet bør vurderes på nytt

Det er sannsynlig at den nye finansieringsordningen ikke dekker kommunenes faktiske utgifter og at underdekningen er størst for kommuner som kanskje har mellom 15 og drøyt 100 deltakere.

Vi anbefaler derfor en gjennomgang av systemet med sikte på å vurdere om tilskuddene bør dekke en større del av utgiftene og for å vurdere mulige omlegginger som kan sikre større grad av rettferdighet mellom kommunene.

Statistikk om undervisning og resultater bør bli bedre

Overgangen til mer rammepreget finansiering bør suppleres med utvikling av lett tilgjengelig statistikk. For resten av kommunesektoren har man de siste årene blitt godt vant gjennom statistikken som tilbys gjennom KOSTRA. Denne statistikken danner et sentralt grunnlag for styringen i de fleste kommuner, blant annet gjennom at kommunen for ulike tjenester sammenlikner ressursbruk og resultater med andre kommuner. Slik statistikk bidrar dessuten til at statlige myndigheter får informasjon om resultater av den statlige styringen.

I dag finnes det noe statistikk om voksenopplæringen som tilbys gjennom KOSTRA. Imidlertid er ikke kvaliteten for statistikken så god som den burde være, og den er heller ikke godt nok utbygd.

Anbefalingen er derfor å bygge ut statistikken slik at den gir mer presis informasjon om ressursbruk, organisering og resultater av undervisningen. Slik statistikk kunne gi grunnlag for en mer innsiktsfull styring av en kompleks tjeneste, som kanskje ikke har fått tilstrekkelig oppmerksomhet fra de kommunale politiske organene.

Vi har i denne rapporten vist at det er store forskjeller i rapporteringen fra den enkelte kommune om antall grupper og deltakere til

GSI, beregningsutvalget og til dette prosjektet. Det ser ut til at noen av disse forskjellene kan ha sammenheng med at kommunenes egne systemer i ulik grad er egnet til å gi denne informasjonen. For å få den ønskede informasjonen er det i enkelte av systemene nødvendig med relativt omfattende manuell tilrettelegging, og det er fort gjort å gjøre feil. Det kan også være ulik praksis for hvordan fravær håndteres og hvilke typer kurs som skal tas med. Endelig er det en utfordring for rapporteringen at det kan være store variasjoner i antall deltakere over året og også i løpet av en uke. Vi foreslår derfor at det foretas en gjennomgang av rapporteringen med sikte på at man kanskje bør stille krav til kommunens systemer som reduserer mulighetene for feilrapportering, og at det etableres mer entydige definisjoner om hva som bør rapporteres.

Sørg for at enhetene blir større

I dag har opplæringen i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere mellom 20 000 og 30 000 deltakere. Vi har tidligere vært inne på at kravene til denne opplæringen er noe av den samme som for grunnskolen, som også er et kommunalt ansvar. I grunnskolen er det imidlertid mer enn 600 000 elever eller mer enn 20 ganger så mange som for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Det vil derfor være mange kommuner som har svært få deltakere. Man kan stille det grunnleggende spørsmålet hvor fornuftig det er at kommunene har ansvar for en slik spesialisert tjeneste, sett i lys av at det er dyrt og ikke er gitt at man klarer å tilby like god kvalitet med så små enheter. Uansett vil det mest rasjonelle være at kommunene går sammen om å tilby tjenestene.

Basistilskuddet i det statlige finansierings-systemet skal i prinsippet oppmuntre til slikt samarbeid. Det har imidlertid vist seg at enkelte kommuner ikke har samarbeidet fordi de ikke er blitt enige om fordelingen av basistilskuddet. Kanskje skulle man presentere mulige modeller for kommuner som har klart å bli enige om fordelingen av dette tilskuddet.

Andre mulige virkemidler kan være stimuleringsmidler for samarbeid og skysstilskudd.

I prinsippet kan man også tenke seg sterkere virkemidler som krav om minstestørrelse og pålegg om samarbeid. Slike virkemidler vil utfordre det kommunale selvstyret slik at det ikke uten videre er gitt at de skal brukes. Likevel mener vi at det er sterke grunner som taler for å etablere større enheter og at man kan gå relativt langt i bruk av virkemidler.

Denne rapporten og innsamlingen i regi av beregningsutvalget er i hovedsak konsentrert om mellomstore og store kommuner. Det er derfor behov for å finne ut mer om økonomi og organisering av undervisningen i små kommuner og, ikke minst, hvordan kommunene utnytter potensialet for samarbeid.

Nasjonale standarder for omfanget av undervisning bør vurderes

Det finnes i dag ingen nasjonale standarder for hvor mange timer undervisning kommunene skal gi. En mulighet er å innføre en slik standard slik man har i grunnskolen.

I dag ser tilbudet ut til å henge sammen med hvor godt den enkelte kommune kommer ut av den statlige finansieringsordningen og i hvilken grad tilbudet er prioritert. Det viktigste argumentet for å etablere en slik standard er å sikre deltakerne et likeverdig tilbud uavhengig av bosted.

Utbetalingen av tilskudd bør bli mindre byråkratisk

I dag innebærer utbetalingen av tilskudd mye papirarbeid hos den enkelte voksenopplæring og hos fylkesmennene. Kommunene må selv søke om tilskudd for personer som er registrert i NIR, og det brukes mye tid til søknader og oppgjør for personer som flytter inn og ut av kommunen. Ofte bruker rektor selv mye tid til dette arbeidet.

Det kan se ut som det er muligheter for betydelige forenklinger. For det første kan det

være mulighet til å sentralisere den statlige håndteringen hos 19 fylkesmenn til én instans. En slik sentralisering vil kunne gi mer rasjonell håndtering og grunnlag for besparelser. Et argument som kan tale imot en slik sentralisering, er at fylkesmennene kanskje ville fått mindre innsikt i aktiviteten i kommunene dersom håndteringen av tilskuddet ble sentralisert.

For det andre kan man vurdere om en større del av dette arbeidet og oppgjøret kan gjøres maskinelt på bakgrunn av informasjon som finnes i NIR. En mulig inspirasjonskilde kan være hvordan Skattedirektoratet fordeler skatt mellom kommuner for arbeidsgivere som har skattytere bosatt i flere kommuner.

Kommunene bør selv systematisere eksisterende informasjon

Vi har tidligere gitt anbefalingen at statlige myndigheter bør utarbeide relevant statistikk for alle kommuner. Det vil nok uansett ta tid før slik statistikk kan foreligge. I mellomtiden bør kommunene gjøre nytte av informasjonen som allerede foreligger om ressursbruk, organisering og resultater. Flere av kommunene i utvalget kan vise til god bruk av slik informasjon.

Rapporteringen til beregningsutvalget bør utvides

Beregningsutvalget utarbeider interessant informasjon om økonomien i 19 utvalgte kommuner. Utvalget kan vurdere om rapporteringen bør utvides i tråd med variablene og konklusjonene lagt frem i denne rapporten.

7.4 Oppsummering

Smådriftsulempen

De tre minste kommunene i utvalget har klare indikasjoner på smådriftsulempen. Det er ikke uten videre enkelt å svare på hvor store skolene bør være for å kunne utnytte stordriftsfordelen fullt ut. Dette nivået ligger kanskje et sted mellom 150 og 250 deltakere.

Det ser ut til at skoler med rundt 50 deltakere ikke får kompensert smådriftsulempene fullt ut. De har dermed ikke det samme finansielle grunnlaget for å gi et likeverdig tilbud som de øvrige skolene. Dette gjelder kanskje skoler som har mellom rundt 15 og drøyt 100 deltakere.

Anbefalinger

Konsulentens anbefalinger er som følger:

- Fornuftig med avvikling av den gamle finansieringsordningen
- Praktiseringen av overgangsordningen bør vurderes
- Det nye tilskuddet kan kobles til om det blir gitt opplæring
- Tidspunktet for utbetaling av det nye tilskuddet bør vurderes
- Nivå og satser for det nye tilskuddet bør vurderes på nytt
- Statistikk om undervisning og resultater bør bli bedre
- Sørg for at enhetene blir større
- Nasjonale standarder for omfanget av undervisning bør vurderes
- Utbetalingen av tilskudd bør bli mindre byråkratisk
- Kommunene bør selv systematisere eksisterende informasjon
- Rapporteringen til beregningsutvalget bør utvides

Referanser

Arbeids- og inkluderingsdepartementet (2007): «*Tilskudd til integrering i norsk og samfunnskunnskap.*» Rapport fra arbeidsgruppe.

Rambøll (2007): «*Evaluering av tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og implementering av rett og/eller plikt til slik opplæring.*» Utført på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

St.meld. nr. 18 (2007–2008) «*Arbeidsinnvandring.*» Avgitt av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Telemarksforskning (2006): «*Evaluering av integreringstilskuddet. Flyktingenes rammetilskudd.*» Utført på oppdrag av Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

VOX (2007): VOX-speilet 2007. Voksnes deltakelse i opplæring.

Vedlegg: Økonomi og deltakere

Tabell 1: Regnskap 2007 norsk/samfunnskunnskap. Millioner kroner

	Åmli	Gol	Bamble	Levanger	Arendal	Hamar	Stavanger
Lønn	0,6	2,7	5,5	6,5	11,5	11,5	25,5
Driftsutgifter	0,0	0,1	0,6	0,3	1,4	0,8	6,4
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	0,1	0,1	0,7	0,3	0,7	0,3	6,2
Kjøp fra andre	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,1	0,8
Sentrale støtte-tjenester	0,04	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,6
Bruttoutgifter	0,7	3,1	6,9	7,5	13,9	13,1	39,4
Statlige tilskudd	-0,7	-2,7	-4,1	-5,0	-8,4	-9,2	-31,5
Brukerbetalinger	0,0	-0,1	-0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-2,4
Salg til andre kommuner	0,0	-0,4	-0,0	-0,7	-1,6	-1,4	-1,8
Andre inntekter	0,0	0,1	0,0	-2,2	0,0	0,0	-0,8
Inntekter	-0,7	-3,2	-4,1	-8,0	-10,2	-11,1	-36,5
Netto utgifter	0,1	-0,1	2,8	-0,5	3,8	2,0	3,0

Tabell 2: Utgifter og inntekter for ulike deltakere. Millioner kroner

	Åmli	Gol	Bamble	Levanger	Arendal	Hamar	Stavanger
Norsk og samfunnskunnskap							
Bruttoutgifter	0,7	3,1	6,9	7,5	14,0	13,1	39,4
Inntekter	-0,7	-3,2	-4,1	-8,0	-10,2	-11,1	-36,5
Netto utgifter	0,1	-0,1	2,8	-0,5	3,8	2,0	3,0
Ny finansiering «per capita»							
Bruttoutgifter	0,5	1,1	5,0	2,1	7,6	7,2	16,7
Inntekter	-0,4	-1,3	-1,8	-3,0	-4,0	-5,1	-13,2
Netto utgifter	0,1	-0,2	3,2	-0,9	3,6	2,2	3,5
Utgående finansiering							
Bruttoutgifter	0,2	1,5	1,2	2,4	4,3	4,0	16,1
Inntekter	-0,3	-1,8	-2,3	-2,7	-6,0	-4,9	-20,5
Netto utgifter	-0,04	-0,3	-1,1	-0,3	-1,7	-0,9	-4,4
Betalingsdeltakere							
Bruttoutgifter	0,0	0,5	0,7	0,7	2,1	1,7	6,7
Inntekter	0,0	-0,1	-0,0	-0,1	-0,2	-0,5	-2,4
Netto utgifter	0,0	0,4	0,7	0,7	1,9	1,2	4,3
Asylsøkere							
Bruttoutgifter	0,0	0,0	0,0	2,3	0,0	0,9	0,0
Inntekter	0,0	0,0	0,0	-2,2	0,0	-0,6	0,0
Netto utgifter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0

Tabell 3: Nøkkeltall undervisning

	Åmli	Gol	Bamble	Levanger	Arendal	Hamar	Stavanger
Antall deltakere i gjennomsnitt	7,5	40	50	130	192	261	469
Antall uker det gis undervisning totalt	41	38	44	38	38	38	38
Timer undervisning per uke (gjennomsnitt)	18	12	29	17	12	16	16
Antall grupper	1	7	4	9	17	19	36
Gjennomsnittlig gruppestørrelse	7,5	7	14	15	11	14	13

Sammenligning med teknisk beregningsutvalg

	Bamble	Arendal	Hamar	Stavanger
I denne rapporten				
Lønn	5,5	11,5	11,5	25,5
Driftsutgifter	0,6	1,4	0,8	6,4
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	0,7	0,7	0,3	6,2
Kjøp fra andre	0,0	0,1	0,1	0,8
Sentrale støttetjenester	0,14	0,2	0,3	0,6
Bruttoutgifter	6,9	13,9	13,1	39,4
Statlige tilskudd	-4,1	-8,4	-9,2	-31,5
Brukerbetalinger	-0,0	-0,2	-0,5	-2,4
Salg til andre kommuner	-0,0	-1,6	-1,4	-1,8
Andre inntekter	0,0	0,0	0,0	-0,8
Inntekter	-4,1	-10,2	-11,1	-36,5
Netto utgifter	2,8	3,8	2,0	3,0

	Bamble	Arendal	Hamar	Stavanger
Teknisk beregningsutvalg				
Lønn	4,2	8,8	11,9	27,0
Driftsutgifter	0,1	0,6	0,4	2,0
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	0,7	1,2	0,2	6,0
Kjøp fra andre	0,0	0,0	0,0	0,0
Sentrale støttetjenester	0,0	0,0	0,0	0,0
Bruttoutgifter	4,9	10,5	12,5	35,0
Statlige tilskudd	-4,1	-8,7	-8,7	-30,6
Brukerbetalinger	0,0	-0,2	0,0	-0,5
Salg til andre kommuner	-0,0	-0,8	-1,4	-1,8
Andre inntekter	0,0	-0,5	-0,1	0,0
Inntekter	-4,1	-10,2	-10,2	-32,9
Netto utgifter	0,8	0,3	2,3	2,1

Differanse: Nye beregninger sammenliknet med teknisk beregningsutvalg				
Lønn	1,4	2,7	-0,4	-1,5
Driftsutgifter	0,4	0,8	0,4	4,4
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	0,0	-0,5	0,2	0,2
Kjøp fra andre	0,0	0,1	0,1	0,8
Sentrale støttetjenester	0,1	0,2	0,3	0,6
Bruttoutgifter	2,0	3,4	0,6	4,4
Statlige tilskudd	-0,0	0,4	-0,5	-0,9
Brukerbetalinger	-0,0	-0,0	-0,5	-1,9
Salg til andre kommuner	-0,0	-0,8	-0,0	0,0
Andre inntekter	0,0	0,5	0,1	-0,8
Inntekter	-0,0	0,1	-0,9	-3,6
Netto utgifter	2,0	3,5	-0,3	0,9

Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud

	Voksenopp- læring samlet	Norsk og sam- funnskunnskap	Spesial- undervisning	Grunnskole for voksne
Lønn	737	581	156	0
Driftsutgifter	38	30	8	0
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	89	70	19	0
Kjøp fra andre	25	25	0	0
Sentrale støttetjenester	50	40	11	0
Bruttoutgifter	940	746	194	0
Statlige tilskudd	-663	-663	0	0
Brukerbetalinger				
Salg til andre kommuner				
Undervisning av asylsøkere				
Inntekter	-663	-663	0	0
Netto utgifter	277	83	194	0

Tabell 2: Regnskap 2007 norsk og samfunnskunnskap for ulike deltakere

	Norsk og sam- funnskunnskap	Ny finansiering «per capita»	Utgående finansiering	Betalings- deltakere	Asylsøkere
Bruttoutgifter	746	513	217	16	0
Inntekter	-663	-407	-256	0	0
Netto utgifter	83	106	-39	16	0

Tabell 3: Nøkkeltall undervisning

	Vår	Høst	Hele året
Antall deltakere i gjennomsnitt	8	7	7,5
Antall uker det gis undervisning totalt	24	17	41
Timer undervisning per uke (gjennomsnitt)	18,0	18,0	18,0
Antall grupper			1
Gjennomsnittlig gruppestørrelse	8,0	7,0	7,5

Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud

	Voksenopp- læring samlet	Norsk og sam- funnskunnskap	Spesial- undervisning	Grunnskole for voksne
Lønn	3 592	2 663	689	123
Driftsutgifter	169	125	32	6
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	76	56	15	3
Kjøp fra andre	0			
Sentrale støttejenester	330	245	63	11
Bruttoutgifter	4 167	3 089	799	143
Statlige tilskudd	-2 746	-2 746		
Brukerbetalinger	-111	-111		
Salg til andre kommuner	-439	-439		
Undervisning av asylsøkere	117	117		
Inntekter	-3 179	-3 179	0	0
Netto utgifter	988	-89	799	143

Tabell 2: Regnskap 2007 norsk og samfunnskunnskap for ulike deltakere

	Norsk og sam- funnskunnskap	Ny finansiering «per capita»	Utgående finansiering	Betalings- deltakere	Asylsøkere
Bruttoutgifter	3 089	1 096	1 517	476	
Inntekter	-3 179	-1 258	-1 809	-111	
Netto utgifter	-89	-163	-292	365	

Tabell 3: Nøkkeltall undervisning

	Vår	Høst	Hele året
Antall deltakere i gjennomsnitt	36	44	40
Antall uker det gis undervisning totalt	20	18	38
Timer undervisning per uke (gjennomsnitt)			12,0
Antall grupper			6,5
Gjennomsnittlig gruppestørrelse			7,3

Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud

	Voksenopp- læring samlet	Norsk og sam- funnskunnskap	Grunnskole og spesialunder- visning
Lønn	6 912	5 506	1 406
Driftsutgifter	634	576	58
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	816	657	159
Kjøp fra andre	39	39	0
Sentrale støttetjenester	178	143	35
Bruttoutgifter	8 579	6 920	1 659
Statlige tilskudd	-4 099	-4 099	0
Brukerbetalinger	-11	-11	0
Salg til andre kommuner	-37	-37	0
Undervisning av asylsøkere			
Inntekter	-4 147	-4 147	0
Netto utgifter	4 432	2 773	1 659

Tabell 2: Regnskap 2007 norsk og samfunnskunnskap for ulike deltakere

	Norsk og sam- funnskunnskap	Ny finansiering «per capita»	Utgående finansiering	Betalings- deltakere	Asylsøkere
Bruttoutgifter	6 920	4 980	1 237	703	
Inntekter	-4 147	-1 817	-2 317	-11	
Netto utgifter	2 773	3 163	-1 081	692	

Tabell 3: Nøkkeltall undervisning

	Vår	Høst	Hele året
Antall deltakere i gjennomsnitt			50
Antall uker det gis undervisning totalt			44
Timer undervisning per uke (gjennomsnitt)			28,6
Antall grupper			4
Gjennomsnittlig gruppestørrelse			14,0

Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud

	Voksenopp- læring samlet	Norsk og sam- funnskunnskap	Grunnskole for voksne	Prosjekt «På rett kurs»
Lønn	6 356	5 307	849	201
Driftsutgifter	322	258	2	62
Bygningsmessige kostnader	287	285	0	2
Kjøp fra andre	169	162	7	0
Sentrale støttetjenester	137	114	18	4
Bruttoutgifter	7 272	6 127	876	269
Statlige tilskudd	-5 838	-4 994	-694	-150
Brukerbetalinger	-66	-56	-10	0
Salg til andre kommuner	-854	-700	-154	0
Undervisning av asylsøkere	-647	-647	0	0
Inntekter	-7 405	-6 398	-858	-150
Netto utgifter	-133	-270	18	119

Tabell 2: Regnskap 2007 norsk og samfunnskunnskap for ulike deltakere

	Norsk og sam- funnskunnskap	Ny finansiering «per capita»	Utgående finansiering	Betalings- deltakere	Asylsøkere
Bruttoutgifter	6 128	1 920	2 051	663	1 494
Inntekter	-6 398	-2 982	-2 712	-56	-647
Netto utgifter	-270	-1 063	-661	607	848

Tabell 3: Nøkkeltall undervisning

	Vår	Høst	Hele året
Antall deltakere i gjennomsnitt	125	136	130
Antall uker det gis undervisning totalt	21	17	38
Timer undervisning per uke (gjennomsnitt)	17,5	16,7	17,2
Antall grupper			9
Gjennomsnittlig gruppestørrelse	13,9	15,3	14,5

Arendal

Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud

	Voksenopp- læring samlet	Norsk og sam- funnskunnskap	Spesial- undervisning	Grunnskole for voksne
Lønn	15 889	11 522	3 079	1 288
Driftsutgifter	1 901	1 379	368	154
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	956	693	185	77
Kjøp fra andre	175	127	34	14
Sentrale støttetjenester	272	197	53	22
Bruttoutgifter	19 193	13 918	3 719	1 556
Statlige tilskudd	-8 366	-8 366		
Brukerbetalinger	-191	-191		
Salg til andre kommuner	-1 594	-1 594		
Undervisning av asylsøkere				
Inntekter	-10 151	-10 151	0	0
Netto utgifter	9 041	3 767	3 719	1 556

Tabell 2: Regnskap 2007 norsk og samfunnskunnskap for ulike deltakere

	Norsk og sam- funnskunnskap	Ny finansiering «per kapita»	Utgående finansiering	Betalings- deltakere	Asylsøkere
Bruttoutgifter	13 981	7 609	4 322	2 050	0
Inntekter	-10 151	-3 987	-5 973	-191	0
Netto utgifter	3 830	3 622	-1 650	1 858	0

Tabell 3: Nøkkeltall undervisning

	Vår	Høst	Hele året
Antall deltakere i gjennomsnitt			192
Antall uker det gis undervisning totalt	20	18	38
Timer undervisning per uke (gjennomsnitt)			11,6
Antall grupper			17
Gjennomsnittlig gruppestørrelse			11,3

Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud

	Voksenopp- læring samlet	Norsk og sam- funnskunnskap	Grunnskole og spesialunder- visning
Lønn	16 560	11 550	5 010
Driftsutgifter	815	815	0
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	525	349	176
Kjøp fra andre	1 668	68	1 600
Sentrale støttetjenester	453	301	152
Bruttoutgifter	20 021	13 083	6 939
Statlige tilskudd	-9 170	-9 170	0
Brukerbetalinger	-470	-470	0
Salg til andre kommuner	-1 851	-1 415	-436
Andre inntekter			0
Inntekter	-11 492	-11 056	-436
Netto utgifter	8 530	2 027	6 503

Tabell 2: Regnskap 2007 norsk og samfunnskunnskap for ulike deltakere

	Norsk og sam- funnskunnskap	Ny finansiering «per kapita»	Utgående finansiering	Betalings- deltakere	Asylsøkere
Bruttoutgifter	13 083	7 215	4 020	1 676	913
Inntekter	-11 056	-5 064	-4 920	-470	-608
Netto utgifter	2 027	2 151	-900	1 206	305

Tabell 3: Nøkkeltall undervisning

	Vår	Høst	Hele året
Antall deltakere i gjennomsnitt	295	224	261
Antall uker det gis undervisning totalt	20	18	38
Timer undervisning per uke (gjennomsnitt)			15,7
Antall grupper			19
Gjennomsnittlig gruppestørrelse	14,8	12,4	13,7

Stavanger

Tabell 1: Regnskap 2007 voksenopplæring samlet og fordelt på tilbud

	Voksenopp- læring samlet	Norsk og sam- funnskunnskap	Spesial- undervisning	Grunnskole for voksne
Lønn	34 620	25 454	5 609	3 558
Driftsutgifter	8 672	6 376	1 405	891
Bygningsmessige kostnader inkl husleie	8 201	6 221	966	1 015
Kjøp fra andre	1 124	826	182	116
Sentrale støttetjenester	756	556	123	78
Bruttoutgifter	53 375	39 434	8 284	5 657
Statlige tilskudd	-31 495	-31 495		
Brukerbetalinger	-2 411	-2 411		
Salg til andre kommuner	-2 409	-1 764	-386	-260
Undervisning av asylsøkere	-1 088	-800	-172	-116
Inntekter	-37 404	-36 470	-558	-376
Netto utgifter	15 971	2 963	7 726	5 281

Tabell 2: Regnskap 2007 norsk og samfunnskunnskap for ulike deltakere

	Norsk og sam- funnskunnskap	Ny finansiering «per kapita»	Utgående finansiering	Betalings- deltakere	Asylsøkere
Bruttoutgifter	39 434	16 687	16 050	6 696	
Inntekter	-36 470	-13 203	-20 465	-2 443	
Netto utgifter	2 963	3 484	-4 415	4 253	

Tabell 3: Nøkkeltall undervisning

	Vår	Høst	Hele året
Antall deltakere i gjennomsnitt			469
Antall uker det gis undervisning totalt	20	18	38
Timer undervisning per uke (gjennomsnitt)			15,7
Antall grupper			36
Gjennomsnittlig gruppestørrelse			13,0