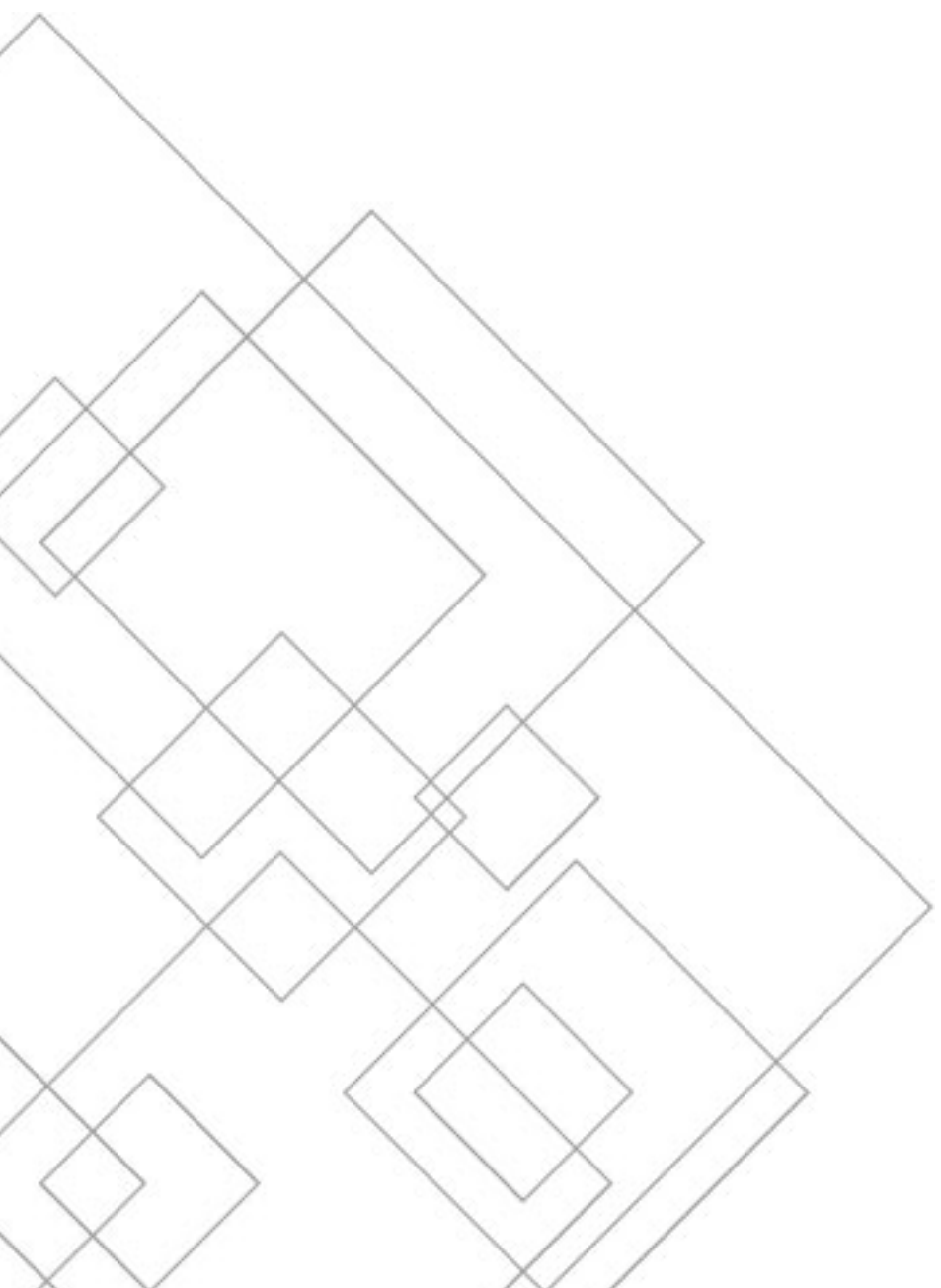


Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2016

Rapport fra Beregningsutvalget august 2017



IMDi
Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Rapporten utgitt i 2017

Innhold

1 Innledning	5
2 Sammendrag	6
3 Kartlagte utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad	9
3.1 Metode og representativitet	9
3.2 Resultater per person i målgruppen	9
4 Kartlagte utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	11
4.1 Metode og representativitet	11
4.2 Resultater per enslig mindreårig	12
5 Barnevernsutgifter	19
5.1 Brutto og netto barnevernsutgifter	19
6 Metode	21
6.1 Sosialhjelp	21
6.2 Introduksjonsstønad.....	23
6.3 Integreringstiltak og administrasjon av disse	24
6.4 Utgifter til kommunale helsetjenester.....	29
6.5 Drøfting – styrker og svakheter ved undersøkelsen	29
Vedlegg	31

1 Innledning

Beregningsutvalget gjennomfører etter mandat fra Justisdepartementet en årlig kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting og integrering. Utvalget er sammensatt av fire representanter fra kommunesektoren og fire representanter fra staten. Kartleggingens resultater presenteres i to rapporter. Denne rapporten ser spesielt på utgifter til enslige mindreårige over femårsperioden hvor de mottar integreringstilskudd. Målet er å finne ut i hvilken grad integreringstilskuddet, enslig mindreårig-tilskuddet og barnevernrefusjon dekker kommunenes utgifter til denne målgruppen. Denne kartleggingen refereres til som enslig mindreårig-undersøkelsen eller EM-undersøkelsen. En annen rapport, heretter kalt hovedundersøkelsen¹, viser kommunenes utgifter til bosetting og integrering av alle flykninger og personer med opphold på humanitært grunnlag.

Kartleggingen inkluderer utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad består av landstall hentet fra kommunenes KOSTRA-rapportering bearbeidet av SSB. Beregningsutvalget innhenter selv opplysninger om utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse ved hjelp av en spørreskjemaundersøkelse og systematisk veiledning i 15 utvalgskommuner. Dette blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene direkte fra allerede eksisterende kommunerapportering. 28 prosent av alle enslige mindreårige var bosatt i utvalgskommunene ved utgangen av 2016. Beregningsutvalget anser dette for å være et representativt utvalg.

Kommunenes helseutgifter til målgruppen er ikke en del av undersøkelsen, men det legges en prisjustert sats for helseutgifter til de kartlagte utgiftene.

Kapittel 2 i denne rapporten gir et kort sammendrag av innholdet i kartleggingen og dens hovedfunn. Utviklingen i utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad fremstilles mer inngående i kapittel 3, mens kapittel 4 utdyper resultatene av kartleggingen av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Kapittel 5 ser nærmere på barnevernsgiffter ettersom dette er den klart største utgiftsposten for enslige mindreårige. Metoden brukt for å kartlegge utgiftene på de tre delområdene, samt svakheter og styrker ved kartleggingen, presenteres i kapittel 6.

Alle utgiftsbeløp oppgitt i denne rapporten er avrundet, med mindre annet er oppgitt.

¹ Nærmere beskrivelse av Beregningsutvalgets mandat og sammensetning finnes i hovedrapporten *Kommunenes utgifter til integrering og bosetting av flykninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2016*.

2 Sammendrag

Beregningsutvalget er et partssammensatt utvalg med representanter fra stat og kommune som gjennomfører en årlig kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting og integrering. Denne rapporten ser spesielt på utgifter til enslige mindreårige med flukt-bakgrunn og med innvilget opphold i Norge. Målet er å se i hvilken grad integreringstilskuddet, enslig mindreårig-tilskuddet og barnevernsrefusjon dekker kommunenes utgifter til denne målgruppen.

Denne undersøkelsen kartlegger utgifter til personer som har utløst både integreringstilskudd og enslig mindreårig-tilskudd i 2016.

Personer som utløser integreringstilskudd er flyktninger eller personer med opphold på humanitært grunnlag bosatt i en kommune i opptil fem år². Personer som utløser enslig mindreårig-tilskudd er alle barn og unge under 18 år som kommer til landet uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar i Norge. Tilskuddet utbetales selv om personene har fylt 18 år ved bosettingen, gitt at personen ved ankomst til landet er registrert som enslig mindreårig og at søkerens faktiske alder da var under 18 år. Tilskuddet differensieres det første året. Det utbetales fra og med den måneden vedkommende blir bosatt i en kommune, og til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år.

I 2016 var integreringstilskuddets sats for enslige mindreårige 717 400 kroner fordelt over fem år og det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige på 207 000 kroner per person per år.

Barnevernsutgifter til enslige mindreårige blir refundert av Bufetat utover en kommunal egenandel på 17 100 kroner per måned, eller 205 200 kroner per år (2016). Kommunene får refundert 80 prosent av utgiftene til barnevernstiltak utover den kommunale egenandelen. Denne endringen, fra tidligere 100 prosent refusjon, trådte i kraft fra og med siste kvartal 2013.

2 For å lese mer om integreringstilskuddet, se Beregningsutvalgets hovedrapport «Kommunenes utgifter til integrering og bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2016».

Tabell 2.1 Gjennomsnittsutgift per enslig mindreårig for femårsperioden per utgifts-område og totalt. 2016 og 2015.

Utgift per person over fem år	2016	2015	Endring	Prosentvis endring fra 2015
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	1 112 600	872 000	240 600	27,6 %
Utbetalt sosialhjelp	34 400	30 600	3 800	12,4 %
Utbetalt introduksjonsstønad	56 100	42 300	13 800	32,6 %
Utgifter til helsetjenester	31 900	31 100	800	2,6 %
Samlede utgifter	1 234 900	976 000	258 900	26,5 %

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige for 2016 og 2015. Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen for enslige mindreårige, landstall fra Statistisk sentralbyrå for 2016 og 2015.

Kommunenes gjennomsnittlige utgifter er beregnet til 1 234 900 kroner per enslig mindreårig (EM) over femårsperioden hvor det utbetales integreringstilskudd. Beløpet inkluderer da utbetalt sosialhjelp (34 400), introduksjonsstønad (56 100), utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse (1 112 600), samt en prisjustert sats for helseutgifter (31 900). Samlet sett er det en oppgang på 26,5 prosent eller 258 500 kroner fra 2015.

Bakteppet for årets kartleggingen er at utvalgskommunene bosatte 458 enslige mindreårige i 2016. Dette er en økning på 121 prosent fra 2015, da utvalgskommunene bosatte 207 enslige mindreårige. Utviklingen i utvalgskommunene gjenspeiles på landsnivå hvor det ble bosatt 1 599 enslige mindreårige i 2016 mot 691 i 2015. Førstegangsbosatte utgjør 45,7 prosent av alle enslige mindreårige i utvalgskommunene og 45,3 prosent av alle enslige mindreårige i landet. I startfasen ved bosetting kreves det ofte mer oppfølging fra tjenesteapparatet i kommunen, for eksempel innenfor skole og barnevern, samt tilgjengelige tilpassede boliger. Utgifter til grunnskole for voksne og ekstratiltak i grunnskolen per enslig mindreårig er mer enn doblet i årets kartlegging, spesielt er det økning i andel enslige mindreårige elever i innføringsklasser. I tillegg øker boligutgifter med 43,5 prosent, mye på grunn av at flere kommuner har anskaffet nye boliger til enslige mindreårige i 2016 i påvente av økt bosetting.

Et annet moment er at til tross for høy bosetting i 2016 var det likevel ikke samsvar mellom antatt behov for bosetting og bosettingsklare enslige mindreårige. Etter anmodning fra IMDi³ vedtok kommunene å bosette 2 666 enslige mindreårige, og skaffet dermed boliger og oppbemannet etter dette behovet. Når antall bosettingsklare enslige mindreårige ble rundt halvparten av antall vedtatte plasser, førte dette til ledig kapasitet i eksisterende bofelleskap og boliger, noe som igjen drev opp utgiftene per bosatt enslig mindreårig i 2016.

³ IMDi's anmodning baseres på UDI sine prognoser for asylkomster til Norge og behovet for vedtaks plasser i kommunene fastsettes av Nasjonalt utvalg for bosetting.

77 prosent av utgiftene til enslige mindreårige er innenfor barnevern og utgift *per enslig mindreårig i barnevernet* øker med 13,3 prosent. Økningen per barn i barnevernet kan blant annet forklares av at andelen enslige mindreårige i bofelleskap øker fra 31 prosent i 2015 til 39 prosent i 2016. Bofelleskap er ofte et dyrere barnevernstiltak sammenlignet med hybel og fosterhjem.

Likevel øker barnevernsutgift *per enslig mindreårig i hele målgruppen* moderat med 2,7 prosent fra 2015. Dette skyldes en lavere andel enslige mindreårige med barnevernsvedtak i 2016 enn i 2015.

Tabell 2.2 Forholdet mellom integreringstilskudd og beregnede utgifter over fem år per enslig mindreårig (EM) i 2016 og 2015.

	2016	2015	Endring fra 2015	Prosentvis endring
Integreringstilskuddssats for EM over fem år	717 400	696 200	21 200	3,0 %
Samlede utgifter per EM over fem år	1 234 900	976 000	258 900	26,5 %
Forskjell mellom utgifter og tilskudd til EM	517 500	279 800	237 700	85,0 %
Dekningsgrad for EM	58 %	71 %		

Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen for enslige mindreårige, landstall fra Statistisk sentralbyrå for 2016 og 2015. IMDi.

For å komme frem til kommunenes gjennomsnittlige utgift på 1 234 500 kroner per enslig mindreårig over fem år, er inntekter fra enslig mindreårig-tilskudd og barnevernsrefusjon trukket fra. Beregningsutvalget trekker også fra eventuelle andre statlige refusjoner og andre inntekter på alle områder som inngår i undersøkelsen. Beløpet på 1 234 500 kroner kan dermed sees opp imot integreringstilskuddets sats for å finne tilskuddets dekningsgrad.

Etter at integreringstilskuddets sats på 717 400 kroner er trukket ifra beregnet utgift, gjenstår en gjennomsnittlig utgift på 517 500 kroner per enslig mindreårig. Kommunene har altså utgifter til enslige mindreårige utover det som dekkes av barnevernsrefusjon, enslig mindreårig-tilskudd og integreringstilskudd. Integreringstilskuddets dekningsgrad faller fra 71 prosent i 2015 til 58 prosent i 2016. Dekningsgraden er funnet ved å dele tilskuddet på gjennomsnittlig beregnet utgift for femårsperioden.

Det ble utbetalt et ekstratilskudd på 100 000 kroner per enslig mindreårig bosatt i 2016. Dette var et midlertidig tilskudd som skulle stimulere til økt bosetting. Tas inntekter fra dette tilskuddet med i beregningene vil det føre til at utgift per person er 1 188 663 kroner over fem år og dekningsgraden øker til 60 prosent. Avvik mellom integreringstilskudd og utgifter er da 471 263 kroner per enslig mindreårig over fem år.

3 Kartlagte utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad

3.1 Metode og representativitet

Siden formålet er å kartlegge utgifter på landsnivå for enslige mindreårige, brukes landsgjennomsnittet for utbetaling av sosialhjelp og introduksjonsstønad per person. Datakilden er innrapporterte data fra kommunene til SSB (KOSTRA), koblet mot Utlendingsdatabasen.

Introduksjonsstønad utbetales til nyankomne innvandrere som deltar i introduksjonsprogrammet. For deltakelse i program er stønaden på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad.

Gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling og introduksjonsstønadsutbetaling per enslig mindreårig beregnes for hvert av de femårskullene som kommunene mottar integreringstilskudd for. I 2016 gjelder dette personer som er bosatt fra 2012 til 2016. Alle utbetalingene til enslige mindreårige som tilhører et årskull summeres og deles på totalt antall enslige mindreårige i samme årskull. Til slutt summeres gjennomsnittsutbetaling per person for alle de fem årskullene som omfattes av integreringstilskuddsordningen.

3.2 Resultater per person i målgruppen

Utbetalt introduksjonsstønad per enslig mindreårig i 2016 var på 56 100 kroner for femårskullet. Utgifter til introduksjonsstønad øker med 32,6 prosent eller 13 800 kroner per person sammenliknet med 2015-kartleggingen. Noe av bakgrunnen for økningen i utgifter er at det er en høyere andel enslige mindreårige som mottar introduksjonsstønad, slik tabell 3.1. viser. Siden det beregnes utgifter per enslig mindreårig i målgruppen og ikke per stønadmottaker, vil en oppgang i andelen av enslige mindreårige som mottar sosialhjelp og introduksjonsstønad, gi en økning i gjennomsnittlige utgifter per person. En del av økningen for introduksjonsstønad skyldes også den årlige oppjusteringen i satsene for introduksjonsstønad etter grunnbeløpet i Folketrygden. 1. mai 2016 steg grunnbeløpet i Folketrygden med 2,78 prosent.

Tabell 3.1 Andel mottakere av sosialhjelp og introduksjonsstønad av enslige mindreårige i 2016 og 2015.

	2016	2015
Andel EM som mottar sosialhjelp	14,8 %	15,9 %
Andel EM som mottar introduksjonsstønad	12,9 %	11,5 %

Kilde: Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen for enslige mindreårige, landstall fra Statistisk sentralbyrå for 2016 og 2015.

Summen av gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per enslig mindreårig for hvert av de fem årskullene (2012–2016), ga i 2016 et samlet beløp på 34 400 kroner. Dette er en økning i utgifter på 12,4 prosent eller 3 800 kroner per person fra 2015 for sosialhjelp. Det er en noe lavere andel enslige mindreårige som mottar sosialhjelp i 2016 enn i 2015, men det er likevel en høyere utbetalt stønad per person i målgruppen.

Til sammenligning er utbetalt introduksjonsstønad per person beregnet *for hele målgruppen av flyktninger* på 219 500 kroner over femårsperioden. Utbetalt sosialhjelp per person beregnet for hele målgruppen av flyktninger er 92 700 kroner over femårsperioden.

4 Kartlagte utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse

4.1 Metode og representativitet

For å kartlegge kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige (EM) er det gjennomført en egen spørreskjemaundersøkelse i et utvalg kommuner. Dette blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene direkte fra allerede eksisterende kommunerapportering.

De 15 kommunene som deltok i EM-undersøkelsen i 2016 er (nye kommuner er understreket) Fredrikstad, Ski, Bærum, Asker, Gjøvik, Drammen, Larvik, Skien, Kragerø, Kristiansand, Bergen, Gloppen, Trondheim, Vadsø og Alta.

I utvalgskommunene var det i 2016 1 002 enslige mindreårige, en økning på 351 personer fra året før. Økningen kommer av en vekst i antall førstegangsbosatte, samt en utskiftning av utvalgskommuner. 28 prosent av alle enslige mindreårige er bosatt i utvalgskommunene i 2016-kartleggingen. Andel førstegangsbosatte enslige mindreårige i utvalgskommunene vokser fra 31 prosent i 2015 til 45,7 prosent i 2016.

Tjenesteområdene som kartleggingen omfattet var:

- Barnevernstjenester
- Sosialkontortjenester
- Innvandrер-/flyktningkontortjenester, administrasjon av introduksjonsprogram
- Grunnskoleopplæring for voksne
- Sysselsettingstiltak
- Yrkeskvalifisering og arbeidstrening
- Bolig/boligadministrasjonstjenester
- Støttekontakt
- Ekstratiltak i grunnskolen.

Kultur- og ungdomstiltak og felleskostnader knyttet til disse områdene er kartlagt i Beregningsutvalgets hovedundersøkelse, og det er samme beløp per person i hovedundersøkelsen som er brukt i denne kartleggingen. Beregningsutvalget har videre kartlagt hvor mye statlig, særskilt tilskudd til enslige mindreårige kommunene har mottatt,

samt inntekter fra barnevernsrefusjon, sykelønnsrefusjon og eventuelle andre inntekter på utgiftsområdene som inngår i kartleggingen.

Tabell 4.1 Målgruppen i kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige (EM) i 2016 og 2015.

	2016	2015	Endring	Endring i %
Antall EM, utvalgs kommunene	1 002	651	351	53,9 %
Antall EM, hele landet	3 530	2 283	1 247	54,6 %
Kartleggingens dekningsgrad	28,4 %	28,5 %		
Antall førstegangs bosatte EM, utvalgs kommunene	458	207	251	121,3 %
Andel førstegangs bosatte EM, utvalgs kommuner	45,7 %	31,8 %		
Antall førstegangs bosatte EM, hele landet	1 599	691	908	131,0 %
Andel førstegangs bosatte EM, hele landet	45,3 %	30,3 %		

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige for 2016 og 2015. Landstall fra IMDi for 2016 og 2015.

Undersøkelsen omfatter ikke kommunale nettoutgifter knyttet til helsetjenester. Det legges kun til en prisjustert sats til de samlede kartlagte utgiftene basert på en tidligere kartlegging av helseutgifter til målgruppen. I kapittel 6, som omhandler kartleggingens metode, beskrives kartlegging av helseutgifter nærmere.

For å beregne gjennomsnittsutgift per enslig mindreårig, er utgiftene summert for utvalgs kommunene, og dividert på totalt antall personer i målgruppen i utvalgs kommunene per 31.12.2016. Det er korrigert for nettoflyttinger til og fra kommunene i løpet av 2016.

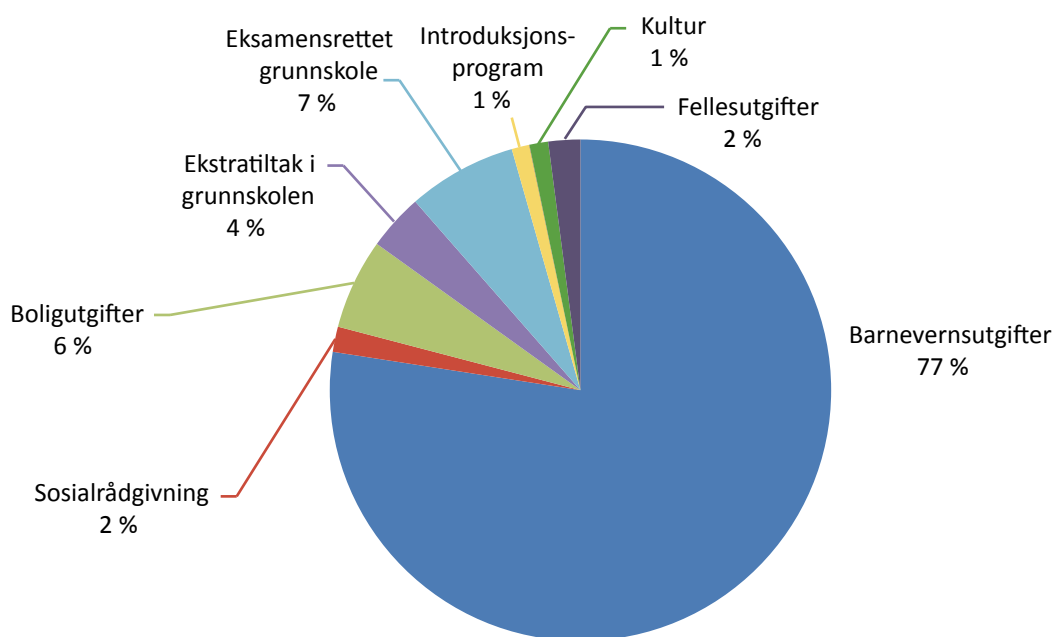
4.2 Resultater per enslig mindreårig

Beregnet gjennomsnittlig utgift til integreringstiltak og administrasjon av disse per enslig mindreårig er 222 520 kroner i 2016. Dette beløpet er da fratrukket refusjonsordninger som barnevernsrefusjoner og sykelønnsrefusjoner, samt enslig mindreårig-tilskudd. Det multipliseres med fem for å få utgifter for femårsperioden hvor integreringstilskuddet blir utbetalt. Dette tilsvarer 1 112 600 kroner per enslig mindreårig i femårsperioden. Det er en økning på 27,6 sammenliknet med 2015.

Figur 4.1 viser utgiftsfordelingen blant tjenesteområdene i kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon av disse. Barnevernsutgifter utgjør klart mest med 77 prosent av de kartlagte utgiftene i 2016. Det er likevel en nedgang fra 85 prosent i

2015. Årsaken til dette er økte utgifter til grunnskole for voksne, bolig og ekstratiltak i grunnskolen. Disse tjenesteområdene utgjør dermed en høyere andel av utgiftene i 2016 sammenlignet med 2015.

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



Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige for 2016

Nedenfor gjennomgås resultatet for hvert enkelt utgiftsområde i kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige. Tallene som oppgis i teksten er avrundet, men prosentvis endring fra 2016 til 2015 er beregnet ut i fra tall som ikke er avrundet.

Barne- og ungdomsvernet

Barnevernsutgift per enslig mindreårig er i årets kartlegging på 297 499 kroner etter at statlig barnevernsrefusjon er trukket fra. Dette er en økning fra 2015 med 7 900 kroner, eller 2,7 prosent.

Barnevernet er det området som har de største utgiftene. I barnevernsutgiftene kan det ligge flere utgifter, som for eksempel boligutgifter og lønn til personalet i kommunale tiltak. Dette kan være en av årsakene til at barnevernsutgiftene er en stor andel av de totale utgiftene.

Kapittel 5 ser nærmere på kommunenes barnevernsutgifter for enslige mindreårige.

Sosial rådgivning og veiledning

Kommunene har oppgitt utgifter innenfor sosialtjenester til administrasjon, rådgiving, og tiltak til målgruppen. I årets undersøkelse utgjorde dette tilsammen 6,2 millioner kroner, noe som gir en gjennomsnittsutgift per enslig mindreårig på 6 300 kroner. Dette er en kraftig økning fra 2015 hvor kommunene rapporterte 1,2 millioner kroner totalt, noe som utgjorde 1 900 kroner per person i målgruppen. Økningen i 2016 skyldes hovedsakelig at én utvalgskommune fører 4,8 millioner kroner i utgifter til en egen enhet utenom barnevernet i denne delen av skjema.

Ekstratiltak i grunnskolen

Ordinær grunnskoleopplæring for enslige mindreårige blir dekket gjennom statlig rammetilskudd til kommunen. Kommunene rapporterer derfor utgifter til ekstratiltak i grunnskolen og innføringsklasser som kommer i tillegg til ordinær grunnskoleopplæring.

Samlede utgifter til ekstratiltak i grunnskolen og innføringsklasser var på 13,9 millioner i utvalgskommunene, noe som gir en utgift per enslig mindreårig på 14 000 kroner. Dette er en sterk økning fra 2015 hvor utgiften var 6 800 kroner per person og 4,4 millioner kroner til sammen. Utgiftsøkningen skyldes i stor grad at andel enslige mindreårige elever i innføringstilbud og ekstratiltak øker fra 36 prosent av målgruppen i 2015 til 47 prosent i 2016. Det ble oppgitt at det var i gjennomsnitt 257 enslige mindreårige mellom 6 og 15 år i grunnskoleopplæring, og i gjennomsnitt 213 enslige mindreårige som var i innføringsklasser i 2016. Til sammenligning var 141 elever i grunnskoleopplæring og 95 elever i innføringsklasser i 2015. Mye av økningen i antall elever i innføringsklasser forklares av en høyere andel enslige mindreårige bosatt i 2016. Utgifter til ekstratiltak kan i tillegg variere mye fra år til år etter endringer i elevenes behov.

Introduksjonsprogram

Til sammen 72 enslige mindreårige deltok i introduksjonsprogrammet i utvalgskommunene i 2016 mot 37 enslige mindreårige i 2015. Åtte utvalgskommuner hadde ingen enslige mindreårige deltakere i introduksjonsprogrammet.

Beregningsutvalget legger til grunn tall fra hovedundersøkelsen for å beregne driftsutgifter til administrasjon av introduksjonsprogrammet per enslig mindreårig introduksjonsdeltaker i de ulike kommunene. Beregnet utgift per enslig mindreårig er på 4 350 kroner per person i 2016. En relativt stor økning fra 2 950 kroner per enslig mindreårig i 2015. Økningen har sammenheng med at det er en noe høyere andel enslige mindreårige i introduksjonsprogrammet og at det er en høyere utgifter per person i introduksjonsprogrammet i hovedkartleggingen enn i 2015.

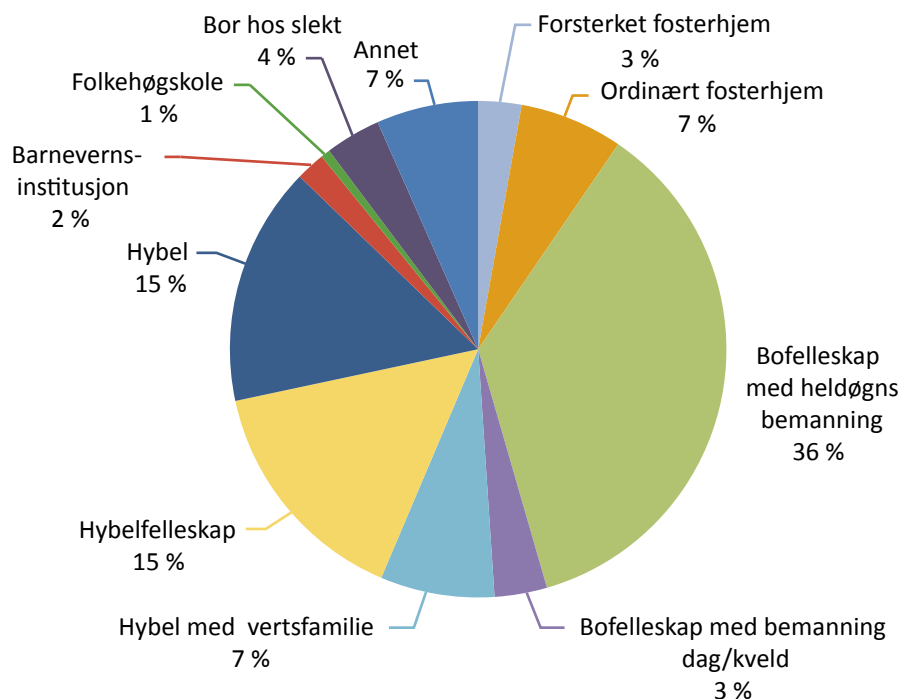
Bolig og boligadministrasjonstjenester

Enslige mindreårige bor ofte i bokollektiv eller barnevernsinstitusjoner. De totale boliguttgiftene har en sterk vekst, fra 6,8 millioner kroner i 2015 til 15,6 millioner kroner i 2016. Dette utgjør en økning på 43,5 prosent, fra 10 500 kroner per person i målgruppen i 2015 til 22 400 kroner i 2016.

Boliguttgiftene består av boligutgifter til enslige mindreårige som ikke har barnevernsvedtak, boligutgifter for enslige mindreårige hvor utgiftene er lavere enn den kommunale egenandelen, eller boligutgifter som ikke blir refundert av Bufetat. Mye av økningen innenfor boligutgifter skyldes at flere kommuner har anskaffet nye boliger til enslige mindreårige i 2016 i påvente av økt bosetting etter anmodning fra IMDi. Det viste seg at anmodet antall enslige mindreårige som skulle bosettes i 2016 var langt høyere enn faktisk antall bosettingsklare enslige mindreårige. Dette førte til ledig kapasitet i bofelleskap.

I figur 4.2 ser vi fordelingen av målgruppen på ulike boløsninger i utvalgte kommunene. Majoriteten bodde i bofelleskap med heldøgns bemanning i 2016. Antall kategorier for boløsninger er utvidet i 2016-kartleggingen for å vise hvordan kommunene differensierer tilbudet til enslige mindreårige. For eksempel er det ulik organisering av tilbud innenfor fosterhjem, bofelleskap og hybel. Andelen enslige mindreårige i bofelleskap (med heldøgns bemanning og bemanning dag/kveld) øker fra 31 prosent i 2015 til 39 prosent i 2016. Dette er med på å forklare utgiftsøkningen i 2016, fordi bofelleskap som regel er et dyrere barnevernstiltak enn hybel og fosterhjem.

Figur 4.2 Antall enslige mindreårige fordelt på ulike boløsninger per 31.12.2016.



Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige for 2016.

Eksamensrettet grunnskoleopplæring⁴

Kommunene rapporterte utgifter knyttet til grunnskoleopplæring for enslige mindreårige over 16 år på 27 millioner kroner i 2016. Delt på alle enslige mindreårige i undersøkelsen, gir det en utgift per person på 27 000 kroner. Dette innebærer en kraftig økning i utgifter, som var 9,4 millioner kroner totalt og 14 400 per person i målgruppen i 2015. Bakgrunnen for økningen er at antall elever øker fra 267 elever i 2015 til 679 elever i eksamensrettet grunnskoleopplæring i 2016.

Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

Det var kun tre kommuner som oppga å ha utgifter til støttekontakt. Her ble totalutgiften på 73 300 kroner, som gir en gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig i undersøkelsen på 73 kroner. Dette er en nedgang fra 200 kroner per person i målgruppen i 2015 på dette tjenesteområdet.

⁴ Det er beregnet et gjennomsnitt for elever i eksamensrettet grunnskoleopplæring, da kommunene har oppgitt antall elever på vår- og høstsemesteret.

Kultur- og ungdomstiltak

Det ble ikke spurt om utgiftene til kultur- og ungdomstiltak. Det forutsettes at utgifter per person på dette området er som utgiftene per person fra hovedundersøkelsen. Kommunenes gjennomsnittlige utgifter til kultur- og ungdomstiltak er beregnet til 4 600 kroner per enslig mindreårig i utvalgskommunene. Totale utgifter var på 4,6 million kroner.

Felleskostnader

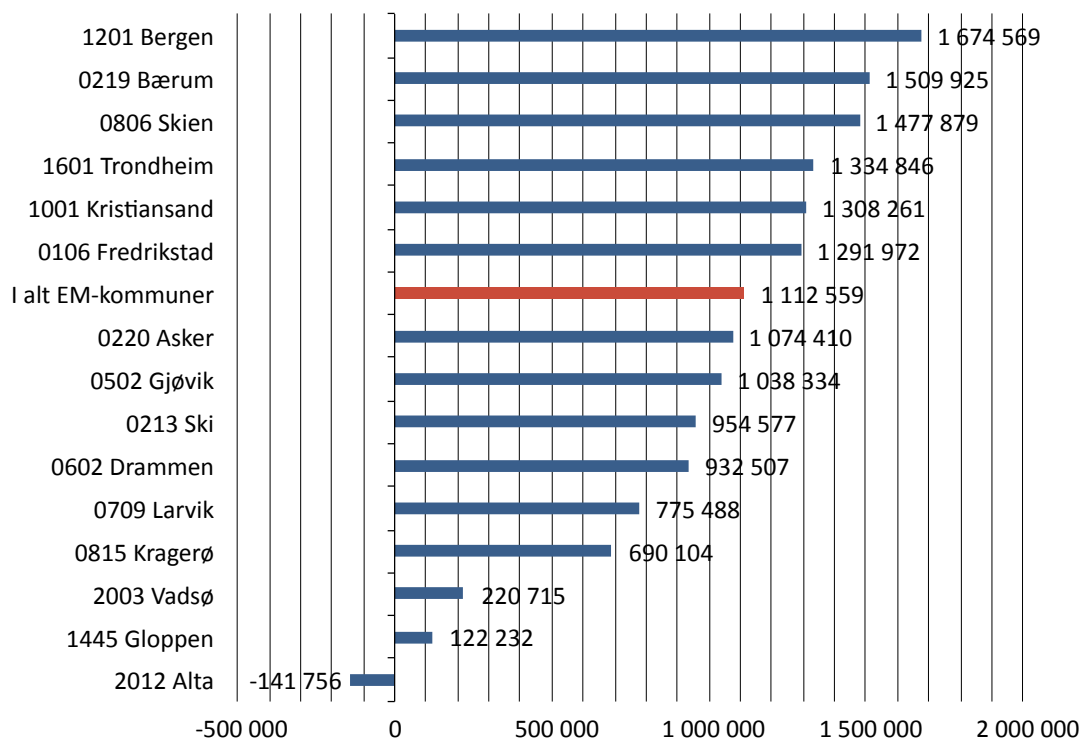
Det ble ikke spurt om utgifter til felleskostnader, men det ble brukt utgift per person som ble oppgitt i hovedundersøkelsen. De beregnede totalutgiftene til felleskostnader var på 7,9 millioner kroner og snittutgiften per enslig mindreårig ble 7 900 kroner.

Det statlige tilskuddet til enslige mindreårige

Det statlige tilskuddet til enslige mindreårige blir trukket fra de totale utgiftene. Totalt enslig mindreårig-tilskudd i utvalgskommunene var 161,9 millioner kroner.

I bosettingsåret differensieres tilskuddet for enslige mindreårige etter tidspunkt på året personen blir bosatt. I 2016 var gjennomsnittlig mottatt enslig mindreårigtilskudd per person 161 600 kroner, noe som er 78 prosent av helårstilskuddet (satsen var 207 000 kroner i 2016). I 2015 utgjorde gjennomsnittlig mottatt enslig mindreårigtilskudd 158 000 kroner, som er 82 prosent av helårstilskuddet (satsen var 191 300 kroner i 2015). Det vil si at det er noen færre enslige mindreårige med helårstilskudd i 2016 sammenliknet med 2015.

Figur 4.3 Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse per person i målgruppen over fem år. Utvalgskommunene. 2016.



Figur 4.3. viser variasjonene i utgiftsnivå blant de 15 utvalgskommunene. Kommuner som bosetter yngre enslige mindreårige eller enslige mindreårige med behov for mer oppfølging har dyrere botilbud som heldøgns bemannet bofelleskap. Det er ofte de større byene som har et apparat til å ta imot enslige mindreårige med større behov for oppfølging. Kommuner som bosetter eldre enslige mindreårige kan i større grad bruke botilbud som hybel, folkehøgskole eller bofelleskap med lavere bemanning, noe som gir lavere utgifter per person i målgruppen.

5 Barnevernsutgifter

Barnevernet er det største utgiftsområdet for enslige mindreårige. Av 1 002 enslige mindreårige bosatt i de 15 utvalgs kommunene, har 879 barnevernstiltak. Sammenlignet med 2015 er det en lavere andel av alle enslige mindreårige som er i barnevernet, men blant de som har barnevernstiltak er det flere som utløser statlig refusjon. Slik refusjon gis når utgiftene overstiger en fastsatt kommunal egenandel⁵. Det betyr at det er flere enslige mindreårige med dyrere tiltak i 2016.

Tabell 5.1 Andelsberegninger for enslige mindreårige (EM) i barnevernet i utvalgs kommunene 2016 og 2015.

	2016	2015
Andel refusjonsberettigede av alle EM med barnevernstiltak	81,3 %	75,6 %
Andel av EM med barnevernstiltak av alle EM	87,7 %	96,8 %

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige for 2016 og 2015.

5.1 Brutto og netto barnevernsutgifter

Tabell 5.2 viser utvalgs kommunenes netto og brutto barnevernsutgift per enslig mindreårig med barnevernstiltak, samt netto barnevernsutgift delt på alle enslige mindreårige.

Brutto utgifter til barnevernstiltak for enslige mindreårige inkluderer lønn og sosiale utgifter og andre driftsutgifter før statlig refusjon og andre driftsinntekter er trukket fra. I de 15 utvalgs kommunene var brutto driftsutgifter til barnevernstiltak på 688 millioner kroner. Dette er en økning fra totalt 461 millioner kroner i de 15 utvalgs kommunene i 2015-kartleggingen. Brutto driftsutgift per enslig mindreårig med barnevernstiltak er 783 600 kroner i 2016. Det er en økning på 7,1 prosent, eller 52 099 kroner fra 2015.

Netto barnevernsutgifter for enslige mindreårige er brutto barnevernsutgifter fratrukket statlig refusjon for barnevern og andre driftsinntekter, som sykelønnsrefusjon. Enslig mindreårig-tilskudd er ikke trukket fra. Netto barnevernsutgifter var på 298 millioner kroner i 2016 mot 188 millioner kroner i 2015. Netto barnevernsutgift per person med barnevernstiltak var 339 100 kroner. Det er en økning på 13,3 prosent, eller 39 829 kroner ifra 2015.

⁵ Kommunenes årlige egenandel for tiltak i barnevernet var i 2016 på 205 200 kroner.

Økningen innenfor barnevernet kan blant annet forklares av at andelen enslige mindreårige i bofelleskap øker fra 31 prosent i 2015 til 39 prosent i 2016. Bofellesskap er et dyrere barnevernstiltak enn hybel og fosterhjem. Noe av bakgrunnen for økte barnevernsutgifter er også at bosatte enslige mindreårige i 2016 utgjør 45,7 prosent av alle enslige mindreårige i utvalgskommunene. I startfasen ved bosetting kreves det ofte mer innsats og oppfølging av barnevernet.

Etter anmodning fra IMDi⁶ vedtok kommunene å bosette 2 666 enslige mindreårige i 2016. Kommunene bemannet opp og opprettet nye bofellesskap for å møte IMDis anmodning, men det viste seg at antallet bosettingsklare enslige mindreårige kun var rundt halvparten av det antatte behovet. Som en følge av dette ble det ledig kapasitet i mange bofellesskap, noe som drev utgiftene per enslig mindreårig i bofellesskapet opp. En annen faktor som kan ha bidratt til økte utgifter er kommuner som etablerte nye bofellesskap, men ikke fikk bosatt personer før ved slutten av året. Disse kan ha hatt store utgifter til driften som ikke ble refundert før beboere var på plass.

Selv om det er en utgiftsøkning for barn med vedtak i barnevernet, er økningen i barnevernsutgift per person i hele målgruppen kun 2,7 prosent. Dette er fordi andel enslige mindreårige i barnevernet faller fra 96,8 prosent i 2015 til 87,7 prosent i 2016.

Tabell 5.2 Kommunenes barnevernsutgifter per enslig mindreårig i målgruppen og per enslig mindreårig med barnevernstiltak i 2016 og 2015.

	2016	2015	Endring	Endring i prosent
Brutto barnevernsutgift per EM med tiltak (før refusjon og andre inntekter)	783 600	731 500	52 099	7,1 %
Netto barnevernsutgift per EM med tiltak (etter refusjon og andre inntekter)	339 100	299 300	39 829	13,3 %
Netto barnevernsutgifter per EM i målgruppen (etter refusjon og andre inntekter)	297 500	289 600	7 899	2,7 %

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige for 2016 og 2015.

⁶ IMDis anmodning baseres på UDI sine prognoser for asylkomster til Norge og behovet for vedtaks plasser i kommunene fastsettes av Nasjonalt utvalg for bosetting.

6 Metode

Beregningsutvalget ser spesielt på kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i denne rapporten. Med enslige mindreårige menes i denne sammenheng personer som omfattes av særskilt kommunalt tilskudd for enslige mindreårige ved bosetting av flyktninger og som er i målgruppen for integrerings-tilskuddsordningen. Dette kapitlet beskriver datagrunnlaget og utvalgets kartleggingsmetoder nærmere, samt vurdering av datakvaliteten.

6.1 Sosialhjelp

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

Årlig henter SSB inn rapportering fra alle landets kommuner om personer som mottar sosialhjelp som grunnlag for produksjon av Norges offisielle statistikk om sosialhjelp. Det blir gitt individopplysninger om stønadsbeløp og antall måneder med stønad.

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

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

6.1.1 Kontroll av data

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

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

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

6.1.2 Beregning av utgifter til utbetalt sosialhjelp per person i målgruppen

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

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

6.1.3 Vurdering av datakvaliteten

Beregnete utgifter til utbetalt sosialhjelp baserer seg på endelige KOSTRA-tall per medio juni 2017 fra alle kommuner der Beregningsutvalgets målgruppe var bosatt.

Utgiftene til utbetalt sosialhjelp utgjør 2,7 prosent av de samlede utgiftene i Beregningsutvalgets kartlegging av kommunenes utgifter til enslige mindreårige. Beregningsutvalget vurderer at kvaliteten på datauttrekk for sosialhjelp er god, fordi dette er individopplysninger som kan kvalitetssikres.

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

6.2 Introduksjonsstønad

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

SSB har beregnet kommunenes utgifter til utbetalt introduksjonsstønad til personer i målgruppen. Beregningene bygger på endelige KOSTRA-tall per medio juni 2017 for alle kommuner hvor Beregningsutvalgets målgruppe var bosatt.

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

6.2.1 Kontroll av data

På samme måte som for beregningen av utbetalt sosialhjelp bruker SSB opplysninger fra KOSTRA for å beregne utgifter til utbetalt introduksjonsstønad for Beregningsutvalgets målgruppe. Opplysninger om utbetalt introduksjonsstønad hentes fra KOSTRA-skjema 11B «Registreringsskjema for introduksjonsstønad». Her ligger individopplysninger om stønadsbeløp og antall måneder med stønad.

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

6.2.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til introduksjonsstønad per person i målgruppen

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

6.2.3 Vurdering av datakvaliteten

Introduksjonsstønads- og sosialhjelpsundersøkelsen baserer seg på data fra alle kommuner som har innrapportert data til KOSTRA. Beregningene i denne rapporten er basert på endelige tall per medio juni 2017.

Introduksjonsstønad er en ordning som ikke ville framkommet dersom det ikke var registrert personer i personkretsen for integreringstilskudd i kommunen. Disse utgiftene utgjør 4 prosent av de samlede utgiftene. Beregningsutvalget vurderer at datakvaliteten på datauttrekk på utbetalt introduksjonsstønad er god, fordi dette er individopplysninger som kan kvalitetssikres.

6.3 Integreringstiltak og administrasjon av disse

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

Spørreskjemaet kan lastes ned på www.imdi.no.

6.3.1 Valg av kommuner

De rundt 20 kommunene som er med i Beregningsutvalgets årlige hovedundersøkelse får tilsendt spørreskjemaet for kartlegging av kommunenes utgifter til enslige mindreårige. For å få kontinuitet og bedre datakvalitet deltar kommunene i cirka fem år. Dette betyr at det hvert år er noen nye kommuner. Kommuner med mange personer i hovedmålgruppen⁸ deltar hvert år.

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

⁸ Hovedmålgruppen er Beregningsutvalgets målgruppe i hovedundersøkelsen; flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag som utløste integreringstilskudd i 2016, og som var førstegangsbosatt i perioden 2012–2016.

6.3.2 Gjennomføring av undersøkelsen

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

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

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

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

6.3.3 Kartlagte utgiftsområder

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

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

Kommunale tjenester som inngår i denne spørreskjemaundersøkelsen er:

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

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

Her følger en nærmere gjennomgang av de enkelte tjenesteområdene.

Barne- og ungdomsvernet

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

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

Sosial rådgivning og veiledning

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

Bolig og boligadministrasjonstjenester

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

Disse boligutgiftene er utgiftene som ikke blir refundert av Bufetat, jmfør rundskriv Q-05/2016. For å få refundert boligutgifter fra Bufetat må barnevernsutgiftene være høyere enn den kommunale egenandelen. I tillegg er det slik at kommuner som får refundert boligutgifter ikke får refundert alle utgiftene. Boligutgiftene som blir oppgitt i boligdelen av skjemaet, er ikke ført andre steder.

Ekstratiltak i grunnskolen

Utgifter til ekstratiltak i grunnskolen, som norsk og morsmål, ble tidligere dekket av et særskilt tilskudd som nå inngår i rammetilskuddet⁹. Kommunene rapporterer de enslige mindreåriges andel av kostnaden til tiltak utover det som dekkes av det tidligere særtilskuddet.

Eksamensrettet grunnskoleopplæring

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

Introduksjonsprogram

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

Syssetingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening

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

Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

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

Kultur- og ungdomstiltak

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

⁹ Staten overfører penger til kommunene, og når det ikke blir bestemt i detalj hva disse skal brukes til, slik at kommunene står friere i bruken av dem, kalles det rammetilskudd, mens øremerkede midler er det motsatte.

Felleskostnader

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

Tilskuddsordning for enslige mindreårige

Beregningsutvalget kartlegger hvor mye utvalgskommunene har mottatt i særskilt tilskudd til enslige mindreårige, for de enslige mindreårige som også utløser integrerings-tilskudd. Dette trekker utvalget fra de samlede kartlagte utgiftene.

Beregning av en gjennomsnittsutgift per person per år for 2016

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

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

6.3.4 Vurdering av datakvalitet

Enslig mindreårig-undersøkelsen har noen av de samme utfordringene som er beskrevet i hovedundersøkelsens rapport¹⁰ kapittel 8.

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

For nærmere drøfting av datakvaliteten, se avsnitt 6.5.

Utvalget sikrer kvaliteten på de innrapporterte tallene gjennom en rekke tiltak. Kartleggingen startet med å ha en gjennomgang av skjemaet og problemstillinger ved kommunebesøket i februar og mars. Kvaliteten sikres ytterligere ved en grundig gjennom-

10 2016-kartleggingen av kommunenes utgifter til integrering og bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, eller *hovedundersøkelsen*, finnes på www.imdi.no

gang av skjemaet fra hver kommune i Beregningsutvalget og oppfølgingsspørsmål til kommunene i etterkant av kommunemøtene.

6.4 Utgifter til kommunale helsetjenester

Av metodiske årsaker omfatter undersøkelsen ikke utgifter til kommunale helsetjenester og administrasjon av disse. I forbindelse med hovedundersøkelsen i 1996 ble det utarbeidet tre rapporter fra ulike forskningsinstitusjoner hvor man så nærmere på utgifter i helsesektoren til målgruppen for integreringstilskuddet. Resultatene fra disse undersøkelsene er noe forskjellige¹¹. Helseutgiftene ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner per flyktning over femårsperioden og er siden blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator. Kommunal deflator var på 2,6 prosent i 2016¹². Helseutgifter per person i målgruppen over femårsperioden ble dermed prisjustert til 31 900 kroner i 2016.

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

6.5 Drøfting – styrker og svakheter ved undersøkelsen

6.5.1 Styrker

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

11 For utdypning av funn se Beregningsutvalgets rapport fra 1996.

12 Rapport fra det Tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, mai 2017. Tilgjengelig på www.kmd.dep.no.

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

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

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

Dekningsgraden av utvalget er på 28 prosent og vurderes som god av Beregningsutvalget. Dekningsgraden er andelen som er med i årets kartlegging av det totale antallet enslige mindreårige med opphold i Norge som mottar integreringstilskudd.

6.5.2 Svakheter

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

Enslige mindreårig-tilskudd blir utbetalt til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år. Noen kommuner «glemmer» de eldste enslige mindreårige. Beregningsutvalget har sammenliknet antallet enslige mindreårige oppgitt i skjemaet med antallet IMDi har gitt kommunene enslig mindreårig-tilskudd til, og tatt kontakt med kommunene der det er store forskjeller. I årets kartlegging var det generelt lite avvik mellom IMDis og kommunenes tall.

Vedlegg

Vedleggstabell 1. Antall enslige mindreårige bosatt i landet, fordelt på kull (bosettingsår), 2016. Ikke avrundet.

Bosettingsår	Antall førstegangsbosatte enslige mindreårige
2010	669
2011	629
2012	471
2013	421
2014	536
2015	691
2016	1 599

Kilde: IMDi



IMDi

Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

IMDi Øst

Fylkene Østfold, Vestfold,
Akershus og Oslo
Postboks 8059 Dep
0031 OSLO
Telefon 24 16 88 00
Telefaks 24 16 88 31

IMDi Indre Østland

Fylkene Hedmark,
Oppland og Buskerud
Postboks 1133,
2806 GJØVIK
Telefon 24 16 88 00
Telefaks 61 17 08 95

IMDi Sør

Fylkene Telemark,
Aust-Agder og Vest-Agder
Postboks 647,
4666 KRISTIANSAND
Telefon 24 16 88 00
Telefaks 38 02 04 80

IMDi Vest

Fylkene Rogaland, Horda-
land og Sogn og Fjordane
Postboks 159 Sandviken,
5812 BERGEN
Telefon 24 16 88 00
Telefaks 55 30 09 88

IMDi Midt-Norge

Fylkene Møre og Romsdal,
Sør- og Nord-Trøndelag
IMDi Midt-Norge
Postboks 2438 Sluppen
7005 TRONDHEIM
Telefon 24 16 88 00
Telefaks 73 89 24 31

IMDi Nord

Fylkene Nordland,
Troms og Finnmark
Postboks 83,
8502 NARVIK
Telefon 24 16 88 00
Telefax 76 96 58 38

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Postboks 8059 Dep.
N-0031 Oslo

Kontoradr.:

Tollbugata 20
Tlf: (+47) 24 16 88 00
Faks: (+47) 24 16 88 01
www.imdi.no
E-post: post@imdi.no

www.imdi.no