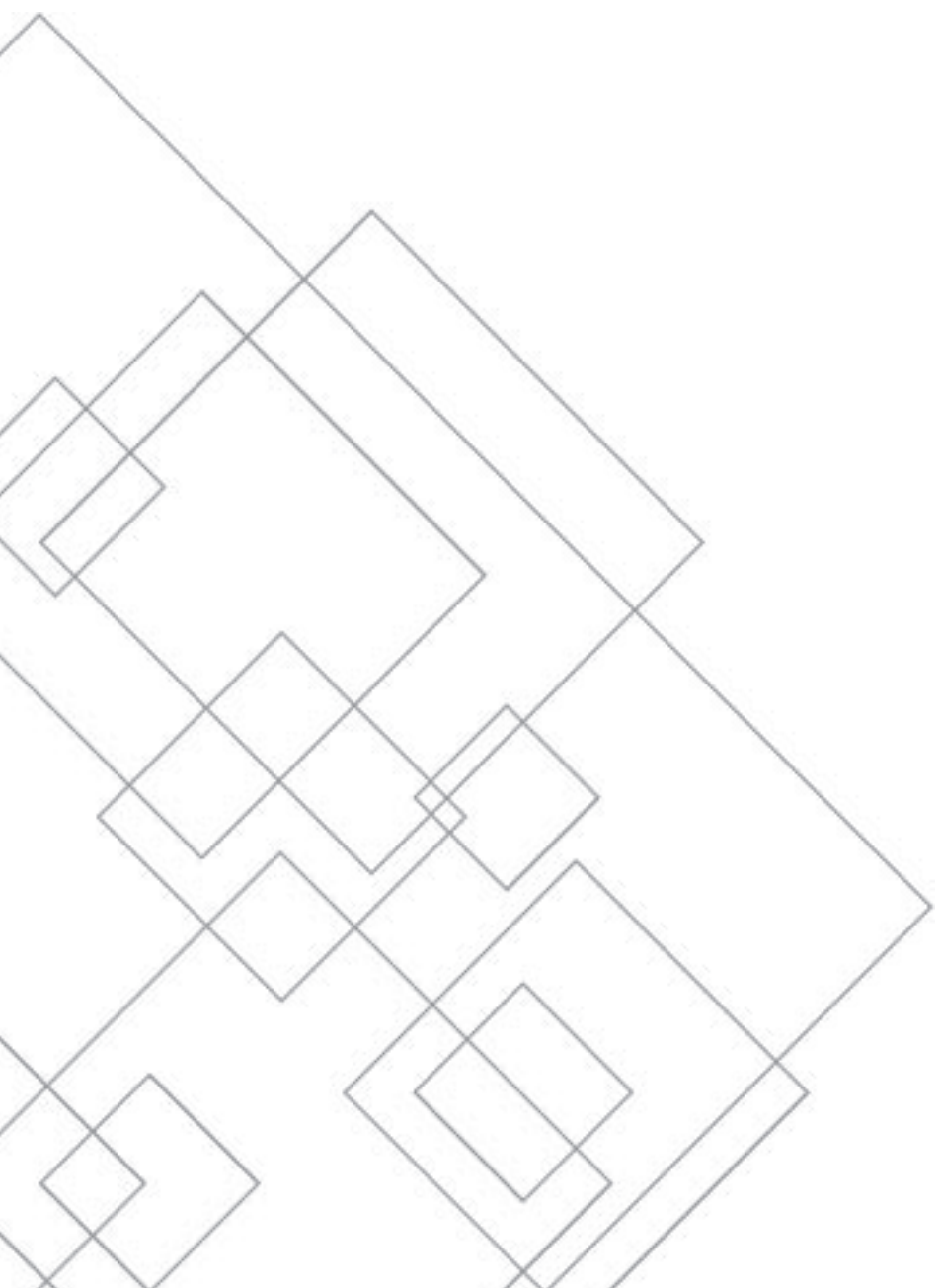


Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2017

Rapport fra Beregningsutvalget august 2018



IMDi
Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Rapporten utgitt i 2018

Innhold

1 Innledning	5
2 Sammenheng	7
2.1 Kartleggingens målgruppe og tilskuddsordninger.....	7
2.2 Hovedfunn.....	8
3 Kartlagte utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad	11
3.1 Metode og representativitet.....	11
3.2 Resultater per person i målgruppen.....	11
4 Kartlagte utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	13
4.1 Metode og representativitet.....	13
4.2 Resultater per enslig mindreårig i målgruppen.....	14
4.2.1 Oppsummering av administrasjonsundersøkelsen.....	14
4.2.2 Resultater per utgiftsområde.....	18
5 Barnevernsutgifter	23
6 Beregningsutvalgets kartleggingsmetode	24
6.1 Sosialhjelp.....	24
6.1.1 Kontroll av data.....	24
6.1.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt sosialhjelp person i målgruppen.....	25
6.1.3 Vurdering av datakvaliteten.....	25
6.2 Introduksjonsstønad.....	26
6.2.1 Kontroll av data.....	26
6.2.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt introduksjonsstønad person i målgruppen.....	27
6.2.3 Vurdering av datakvaliteten.....	27
6.3 Integreringstiltak og administrasjon av disse.....	27
6.3.1 Valg av kommuner.....	27
6.3.2 Gjennomføring av undersøkelsen.....	28
6.3.3 Kartlagte utgiftsområder.....	28
6.3.4 Vurdering av datakvalitet.....	31
6.4 Utgifter til kommunale helsetjenester.....	32
6.5 Drøfting av styrker og svakheter ved kartleggingen.....	32
6.5.1 Styrker.....	32
6.5.2 Svakheter.....	33

1 Innledning

Beregningsutvalget gjennomfører etter mandat fra Kunnskapsdepartementet en årlig kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting- og integreringsarbeid. Utvalget er sammensatt av fire representanter fra kommunesektoren og fire representanter fra staten. Kartleggingens resultater presenteres i to rapporter; en hovedrapport¹ og en egen rapport om enslige mindreårige. Hovedrapporten, viser kommunenes utgifter til bosetting og integrering av alle flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag.²

I denne rapporten kartlegges utvalgskommunenes utgifter i forbindelse med bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger over femårsperioden hvor de utløser integreringstilskudd. Målet er å finne ut i hvilken grad integreringstilskuddet, og særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige dekker kommunenes utgifter til denne målgruppen. I 2017 ble refusjonsordning for kommunale barnevernsutgifter for enslige mindreårige avvirket og midlene ble overført til særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, samtidig som satsene for dette per-person-tilskuddet ble betydelig oppjustert.

Kartleggingen inkluderer utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad består av landstall hentet fra kommunenes KOSTRA-rapportering³ bearbeidet av Statistisk sentralbyrå.

Beregningsutvalget innhenter selv opplysninger om utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse ved hjelp av en spørreskjemaundersøkelse og systematisk veiledning i 17 utvalgskommuner. Beregningsutvalget gjennomfører denne undersøkelsen fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene direkte fra allerede eksisterende kommunerapportering. Denne undersøkelsen omtales i rapporten som administrasjonsundersøkelsen.

Ved utgangen av 2017 var 30,9 prosent av alle enslige mindreårige flyktninger bosatt i utvalgskommunene. Beregningsutvalget anser dette for å være et representativt utvalg. Derimot kan det være grunnlag for å stille spørsmål ved representativiteten når det gjelder kommunesammensetningen jf. kapittel 4.2.1.

1 Beregningsutvalget (2018): *Kommunenes utgifter til integrering og bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2017*.

2 Nærmere beskrivelse av Beregningsutvalgets mandat og sammensetning kan leses i hovedrapporten (se forrige fotnote).

3 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.

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 administrasjonsundersøkelsen. Kapittel 5 ser nærmere på barnevernsutgifter 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.

2 Sammendrag

2.1 Kartleggingens målgruppe og tilskuddsordninger

Som en del av Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til hele målgruppen som utløser integreringstilskudd, ser utvalget spesielt på kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger. Dette innebærer at antall enslige mindreårige flyktninger og utgifter for denne gruppen skal fremkomme i alle relevante deler av kartleggingen. Beregningsutvalget gjør derfor en særskilt sammenstilling og analyse av resultatene i kartleggingen for denne gruppen.

Personer som utløser integreringstilskudd er flyktninger eller personer med opphold på humanitært grunnlag bosatt i en kommune i opptil fem år.⁴ Personer som utløser særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige er alle barn og unge under 18 år som kommer til landet uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar i Norge. 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. Denne undersøkelsen kartlegger utgifter til personer som har utløst både integreringstilskudd og særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige i 2017.

I 2017 ble refusjonsordning for kommunale barnevernsutgifter for enslige mindreårige avvirket og midlene ble overført til særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, samtidig som satsene for dette per-person-tilskuddet ble betydelig oppjustert.⁵ Dette tilskuddet har to satser; til og med det året den enslige mindreårige fyller 16 år, tildeles kommunene en høy sats på 1 198 000 kroner per person. Ved fylte 17 år tildeles kommunene en lavere sats på 750 000 kroner per person.

Beregningsutvalget viderefører praksis fra 2016-kartleggingen, og tar ikke med inntektene fra ekstratilskuddet på 100 000 kroner per enslig mindreårig som ble førstegangsbosatt i 2017. Årsaken er at utvalgets kartlegging inngår i grunnlaget for fremtidig justering av det ordinære statlige integreringstilskuddet. Ekstratilskudd i 2016 og 2017 var midlertidige stimuleringstilskudd for raskere bosetting, og utvalgets

4 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 2017».

5 Rundskriv 02/2017 IMDi.

vurdering var at dette midlertidige tilskuddet ikke burde påvirke beregningene for kartleggingen. Dersom ekstratilskuddet legges til i beregningene, vil dette naturlig nok bidra til en bedre utgiftsdekning.

2.2 Hovedfunn

Det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige mindreårige gir en bedre utgiftsdekning av utvalgskommunenes gjennomsnittsutgifter. Omleggingen og økningen av dette tilskuddet har ikke bare stor effekt for denne gruppen, men den gir også et stort utslag i administrasjonsundersøkelsen for hele målgruppen, og er hovedårsaken til at kartleggingens sluttresultat blir en nedgang i utvalgskommunenes samlede utgifter.⁶

Når det gjelder administrasjonsundersøkelsen er det en kraftig nedgang i utgiftene for enslige mindreårige på 90,3 prosent, og det er økningen i det særskilte tilskuddet som slår ut. I tillegg er det en stor nedgang i sosialhjelpsutgifter for enslige mindreårige på 23,1 prosent, samtidig som andelen enslige mindreårige som mottar sosialhjelp er omtrent uendret. Det er en økning i utbetalt introduksjonsstønad på 10,2 prosent, og dette har sammenheng med at en høyere andel er over 18 år og deltar på introduksjonsprogrammet.

Kommunenes gjennomsnittlige utgifter i 2017 er beregnet til 229 200 kroner per enslig mindreårig over femårsperioden hvor det utbetales integreringstilskudd. Beløpet inkluderer da utbetalt sosialhjelp (26 500), introduksjonsstønad (61 800), utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse (108 200), samt en prisjustert sats for kommunale helseutgifter (32 700). Samlet sett er det en nedgang i utgiftene på 81,4 prosent fra 2016.

Tabell 2.1 Gjennomsnittsutgift per enslig mindreårig for femårsperioden per utgiftsområde og totalt. 2017 og 2016.

Utgift per person over fem år	2017	2016	Endring	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	108 200	1 112 600	-1 004 400	-90,3 %
Utbetalt sosialhjelp	26 500	34 400	-7 900	-23,1 %
Utbetalt introduksjonsstønad	61 800	56 100	5 700	10,2 %
Utgifter til helsetjenester (prisjustert sats)	32 700	31 900	800	2,5 %
Samlede utgifter	229 200	1 235 000	-1 005 800	-81,4 %

Kilde: Beregningsutvalgets administrasjonsundersøkelse for enslige mindreårige for 2017 og 2016. Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen for enslige mindreårige, landstall fra SSB for 2017 og 2016.

⁶ For nærmere omtale, se Beregningsutvalgets hovedrapport: «Kommunenes utgifter til integrering og bosetting av flykninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2017».

Utvalgskommunene bosatte 232 enslige mindreårige i 2017. Dette er en nedgang på 49,3 prosent fra 2016 da utvalgskommunene bosatte 458 enslige mindreårige. Utviklingen i utvalgskommunene gjenspeiles på landsnivå hvor det ble bosatt 759 enslige mindreårige i 2017 mot 1 599 i 2016. Førstegangsbosatte enslige mindreårige utgjør 19,1 prosent av alle enslige mindreårige i utvalgskommunene og 19,3 prosent av alle enslige mindreårige i landet.

I 2017 utgjorde 84 prosent av totalutgiftene til enslige mindreårige, utgifter til barne- og ungdomsvern. Når vi korrigerer for særskilt tilskudd til enslige mindreårige og barnevernsrefusjoner finner vi en moderat nedgang i barnevernsutgiftene per enslig mindreårig i 2017 på 0,6 prosent, sammenliknet med utgiftene i 2016.

For å komme frem til kommunenes gjennomsnittlige utgift på 229 200 kroner per enslig mindreårig over fem år, er inntektene fra særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige trukket fra. Beregningsutvalget trekker også fra eventuelle andre statlige refusjoner og andre inntekter på alle områder som inngår i undersøkelsen. Beløpet på 229 200 kroner kan dermed sees opp imot integreringstilskuddets sats for å finne tilskuddets dekningsgrad.

Tabell 2.2 Forholdet mellom integreringstilskudd og beregnede utgifter over fem år per enslig mindreårig (EM) i 2017 og 2016.

	2017	2016	Endring	Prosentvis endring
Integreringstilskuddssats for EM over fem år	736 500	717 400	19 100	2,7 %
Samlede utgifter per EM over fem år	229 200	1 235 000	-1 005 800	-81,4 %
Forskjell mellom utgifter og tilskudd til EM	-507 300	517 600	-1 024 900	-198,0 %
Dekningsgrad for EM	321 %	58 %		

En dekningsgrad på 321% betyr at integreringstilskuddet i 2017 dekket mer enn tre ganger så mye som *differansen* mellom kartlagte utgifter og det særskilte EM-tilskuddet. Det betyr ikke at kommunene har fått en mer enn fem ganger så god utgiftsdekning som da dekningsgraden var 58% i 2016. Dekningsgrad definert som forholdet mellom mottatt tilskudd (integreringstilskudd og særskilt tilskudd) og kartlagte netto utgifter, gir en dekningsgrad på 113% i 2017, mot en dekningsgrad på 87% i 2016. Kartleggingen viste at inntektene økte med ca. 43 prosent og utgiftene med ca. 4 prosent fra 2016 til 2017.

Kilde: Beregningsutvalgets administrasjonsundersøkelse for enslige mindreårige for 2017 og 2016. Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen for enslige mindreårige, landstall fra SSB for 2017 og 2016. IMDi.

Etter at integreringstilskuddets sats på 736 500 kroner er trukket ifra beregnet utgift, gjenstår en gjennomsnittlig utgift på -507 300 kroner per enslig mindreårig. Integreringstilskuddets dekningsgrad øker kraftig fra 58 prosent i 2016 til 321 prosent i 2017. Dekningsgraden er funnet ved å dele tilskuddet på gjennomsnittlig beregnet utgift for femårsperioden.

Under denne høye gjennomsnittlige dekningsgraden finner vi svært store forskjeller mellom utvalgskommunene. Årsakene til det store spennet i utvalgskommunenes gjennomsnittlige utgifter er mange og sammensatte, men noen momenter bør trekkes frem.

Aldersfordelingen, og dermed tiltaks- og utgiftsprofilen, varierer mye fra kommune til kommune. Det synes å være en tendens at jo høyere andel av de eldre enslige mindreårige, jo lavere blir gjennomsnittsutgiftene. Utvalgskommunene har en litt høyere andel 18–20 åringer enn gjennomsnittet for landet, og kan derfor også ha noe lavere utgifter. En høy andel på 33 prosent av de som utløser det særskilte tilskuddet i utvalgskommunene er 19–20 åringer, hvor vi antar at utgiftene er lavest.

Utvalgskommunene er alle erfarne og har bosatt enslige mindreårige i mange år og kan derfor ha hatt anledning til å etablere et «rimelig» og differensiert tjenestetilbud. Derimot er ingen kommuner som bosatte enslige mindreårige for første gang i 2015/16/17 med i undersøkelsen, og disse kan ha en annen utgiftsprofil. Her kan det stilles spørsmål ved representativitet og utvalget tar derfor sikte på å få med kommuner i denne kategorien i neste års undersøkelse.

De kommunene som bosetter få enslige mindreårige vil ikke ha den samme inntekts-effekten som utvalgskommunene har. Kommuner som ikke bosetter noen enslige mindreårige vil overhodet ikke få en slik effekt. Det er også færre enslige mindreårige som bosettes i årene fremover, og effekten blir derfor mindre for alle kommunene. Utvalgets vurdering er at det derfor blir viktig å følge med på hvordan dette utvikler seg i neste års kartlegging.

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 Statistisk sentralbyrå, gjennom KOSTRA⁷-rapporteringen. Statistisk sentralbyrå kobler deretter disse dataene mot Utlendingsdatabasen og bearbeider dem for Beregningsutvalget.

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. Noen kommuner utbetaler likevel full stønad til personer under 25 år som ikke bor sammen med familie.

Gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling og introduksjonsstønadsutbetaling per enslig mindreårig beregnes for hvert av de fem årskullene som kommunene mottar integreringstilskudd for. I 2017 gjelder dette personer som er bosatt fra og med 1.1.2013 til og med 31.12.2017. 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 målgruppen i 2017 var på 61 800 kroner for femårskullet⁸. Utgifter til introduksjonsstønad øker med 10,2 prosent eller

⁷ Kommune-Stat-Rapportering. Sosialhjelpstallene er basert på KOSTRA-publiserings fra 15.06.2018. Tallene for introduksjonsstønad er basert på den foreløpige KOSTRA-publiserings fra 15.03.2018. Fra statistikkåret 2017 er det nytt datagrunnlag som krever ytterligere kvalitetssikring, slik at de endelige tallene ikke vil være klare før medio september 2018.

⁸ Personer som er bosatt i perioden 2013–2017.

5 700 kroner per person sammenliknet med 2016-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 stønads-mottaker, 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 2017 steg grunnbeløpet i Folketrygden med 1,1 prosent.

Tabell 3.1 Andelen av enslige mindreårige flyktninger som mottar sosialhjelp og introduksjonsstønad i 2017 og 2016. Andelen enslige mindreårige 19 år og eldre.⁹

	2017	2016	Endring
Andel enslige mindreårige flyktninger som mottar sosialhjelp	15,0 %	14,7 %	0,3 %
Andel enslige mindreårige flyktninger som mottar introduksjonsstønad	16,6 %	12,9 %	3,7 %
Andel enslige mindreårige som er 19 år og eldre	31,7 %	25,2 %	6,5 %

Kilde: Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen for enslige mindreårige, landstall fra SSB for 2017 og 2016.

Summen av gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per enslig mindreårig i målgruppen for hvert av de fem årskullene (2013–2017), ga i 2017 et samlet beløp på 26 500 kroner. Dette er en nedgang i sosialhjelpsutgifter på 23 prosent eller 7 900 kroner per person fra 2016. Andelen enslige mindreårige som mottar sosialhjelp er omtrent uendret.

Tabell 3.2 viser endringen i summen av henholdsvis utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad til enslige mindreårige i målgruppen over femårsperioden.

Tabell 3.2 Summen av utbetalt sosialhjelp og summen av utbetalt introduksjonsstønad per enslig mindreårig i målgruppen over femårsperioden. 2017 og 2016. Kroner.

	2017	2016	Prosentvis endring
Sum av utbetalt sosialhjelp	26 500	34 400	-23,1 %
Sum av utbetalt introduksjonsstønad	61 800	56 100	10,2 %

Kilde: Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen for enslige mindreårige, landstall fra SSB for 2017 og 2016.

Til sammenligning er utbetalt introduksjonsstønad per person beregnet for hele målgruppen av flyktninger på 233 200 kroner over femårsperioden. Utbetalt sosialhjelp per person beregnet for hele målgruppen av flyktninger er 95 200 kroner over femårsperioden.

⁹ Enslige mindreårige utløser særskilt tilskudd til og med det året de fyller 20 år.

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 flyktninger, er det gjennomført en egen spørreskjemaundersøkelse i et utvalg kommuner, som også deltar i hovedundersøkelsen¹⁰. Dette blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene direkte fra allerede eksisterende kommunerapportering. Denne undersøkelsen er omtalt som administrasjonsundersøkelsen.

De 17 kommunene som deltok i denne tilleggsundersøkelsen i 2017 er (nye kommuner er uthevet): Fredrikstad, Ski, Bærum, Asker, **Skedsmo**, Drammen, Larvik, Kragerø, Kristiansand, **Stavanger**, Bergen, Gloppen, **Kristiansund**, Trondheim, **Bodø**, Vadsø og Alta.

I utvalgskommunene var det til sammen 1 212 enslige mindreårige i 2017, en økning på 210 personer fra året før. Økningen kommer i hovedsak av en utskiftning av utvalgskommuner, og at det er flere utvalgskommuner som deltar i årets kartlegging. 30,9 prosent av alle enslige mindreårige i landet er bosatt i utvalgskommunene. Andelen førstegangsbosatte enslige mindreårige i utvalgskommunene går ned fra 45,7 prosent i 2016 til 19,1 prosent i 2017.

Tjenesteområdene som kartleggingen omfatter er:

- barne- og ungdomsvern
- sosialrådgivning og veiledning
- bolig og boligadministrasjon
- ekstratiltak i grunnskolen
- grunnskoleopplæring for voksne
- introduksjonsprogram
- støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

¹⁰ Beregningsutvalget (2018): *Kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2017.*

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. Dette trekkes fra totalutgiftene.

Tabell 4.1 Målgruppen i kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige (EM) i 2017 og 2016.

	2017	2016	Endring	Prosentvis endring
Antall EM, utvalgs kommunene	1 212	1 002	210	21,0 %
Antall EM, hele landet	3 923	3 530	393	11,1 %
Kartleggingens dekningsgrad	30,9 %	28,4 %		
Antall førstegangsbosatte EM, utvalgs kommuner	232	458	-226	-49,3 %
Andel førstegangsbosatte EM, utvalgs kommuner	19,1 %	45,7 %		
Antall førstegangsbosatte EM, hele landet	759	1 599	-840	-52,5 %
Andel førstegangsbosatte EM, hele landet	19,3 %	45,3 %		

Kilde: Beregningsutvalgets administrasjonsundersøkelse for enslige mindreårige for 2017 og 2016. Landstall fra IMDi for 2017 og 2016.

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 kommunale 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 31.12.2017. Det er korrigert for nettoflyttinger til og fra kommunene i løpet av 2017.

4.2 Resultater per enslig mindreårig i målgruppen

4.2.1 Oppsummering av administrasjonsundersøkelsen

Beregnet gjennomsnittlig netto driftsutgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse per enslig mindreårig er 21 600 kroner i 2017. Dette beløpet er fratrukket særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Det multipliseres med fem for å få utgifter for femårsperioden hvor integreringstilskuddet blir utbetalt. Dette tilsvarer 108 200 kroner per enslig mindreårig i femårsperioden. Dette er en kraftig nedgang i

utgiftene på 90,3 prosent sammenliknet med 2016, og skyldes i all hovedsak den store økningen i det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige mindreårige da barnevernsrefusjonsordningen ble avvirket i 2017.

Dersom vi setter særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige lik null i både 2017 og 2016, og holder barnevernsrefusjonene i 2016 utenfor beregningene ser vi at gjennomsnittsutgiften per år per enslige mindreårig øker med 3,8 prosent fra 2016 til 2017, som vist i tabell 4.2.

Tabell 4.2 Gjennomsnittlig utgift per år per enslig mindreårig i målgruppen. Gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig i målgruppen korrigert for barnevernsrefusjoner og særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige. 2017 og 2016. Kroner.

	2017	2016	Endring	Prosentvis endring
Utgift per enslig mindreårig, fratrukket særskilt tilskudd og barnevernsrefusjoner.	21 600	222 500	-201 000	-90,3 %
Utgift per enslig mindreårig, korrigert for barnevernsrefusjon og særskilt tilskudd	775 400	746 900	28 500	3,8 %

Kilde: Beregningsutvalgets administrasjonsundersøkelse for enslige mindreårige for 2017 og 2016.

Per i dag gir særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige samlet sett en langt bedre utgiftsdekning av utvalgskommunenes gjennomsnittsutgifter til denne gruppen, men det er flere forhold som må tas hensyn til. Fordi tilskuddet er differensiert etter to satser avhengig av alder, må vi se om alderssammensetningen blant de enslige mindreårige i utvalgskommunene er representativ for resten av landet. Tabell 4.3 viser at fordelingen er relativt lik, men det er en overrepresentasjon av unge enslige mindreårige mellom 18 og 20 år i utvalgskommunene sett under ett.

Tabell 4.3 Prosentvis fordeling av alderssammensetningen blant enslige mindreårige flyktninger i utvalgskommunene og i hele landet. 2017.

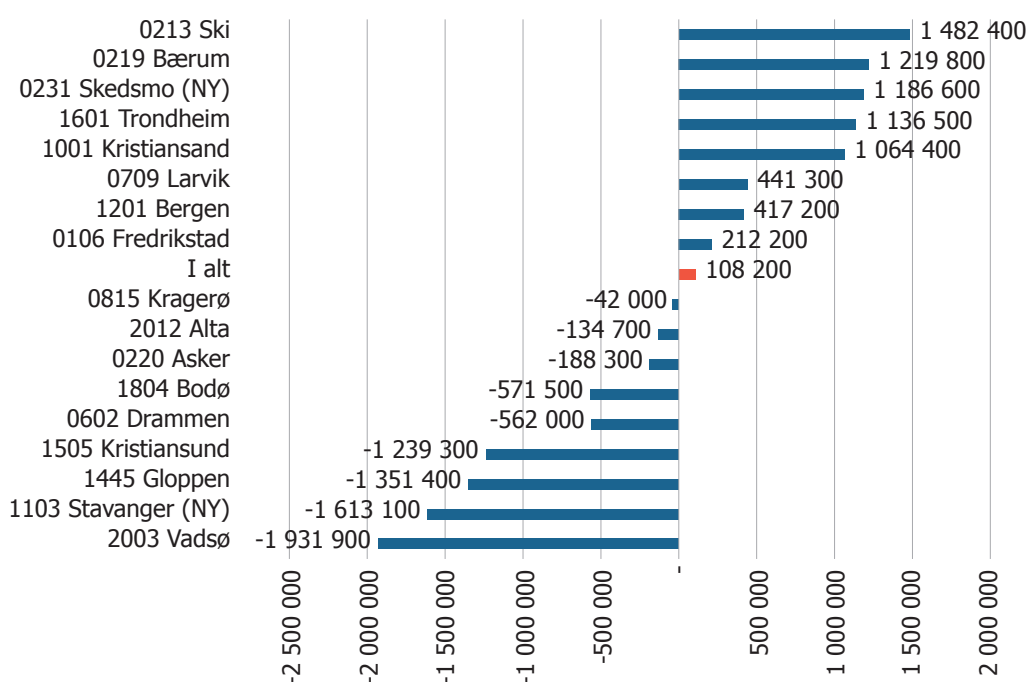
	0–14 år	15–17 år	18–20 år
Samlet for utvalgskommunene	6,8 %	35,0 %	58,2 %
Hele landet	7,8 %	38,2 %	54,0 %

Kilde: SSB

Videre varierer aldersfordelingen fra kommune til kommune, og dette har også en betydning for resultatet for hver enkelt kommune. Figur 4.1 viser variasjonen blant utvalgskommunene når det gjelder utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse over femårsperioden per enslig mindreårig i 2017. Totalutgiftene er fratrukket særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige. Spennet i kommunenes utgifter er enormt.

Tidligere kartlegginger har vist at variasjonen blant kommunene skyldes i stor grad sammensetningen av de enslige mindreårige med hensyn til blant annet alder og oppfølgingsbehov. Det er for eksempel forbundet høyere utgifter med de yngste, fordi disse ofte krever dyrere barneverntiltak og mer oppfølging. Dette gjelder i stor grad for 2017-kartleggingen også.

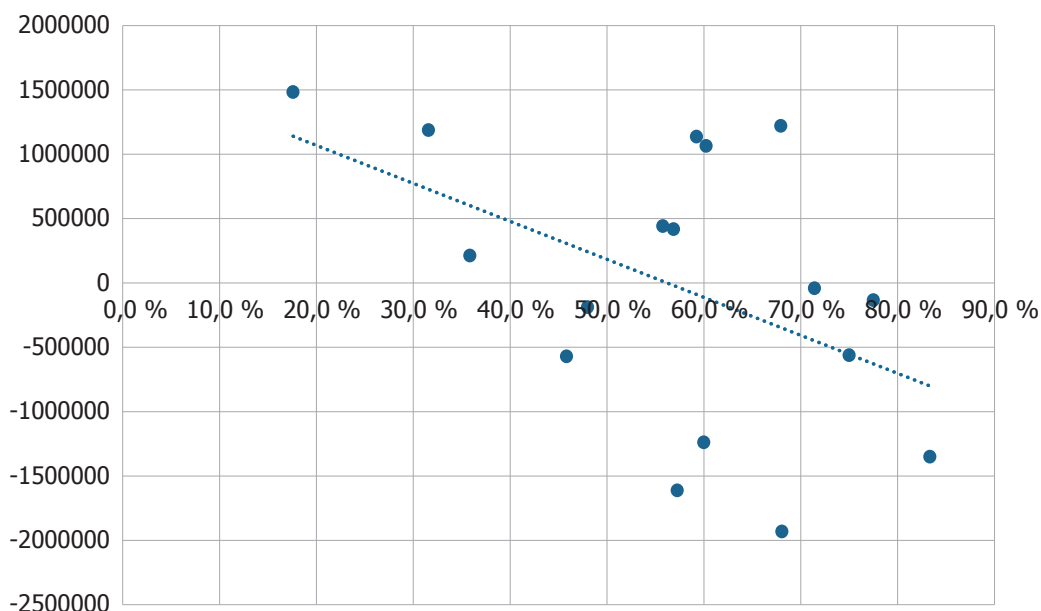
Figur 4.1 utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse per enslige mindreårig i målgruppen over fem år. Utvalgskommunene. 2017.



Kilde: Beregningsutvalgets administrasjonsundersøkelse for enslige mindreårige for 2017.

I figur 4.2 forsøker vi å vise en sammenheng mellom kommunenes gjennomsnittlige utgifter over femårsperioden, og andelen enslige mindreårige som er mellom 18–20 år og som utløser lav sats av det særskilte tilskuddet. Til en viss grad kan vi av figuren se at jo høyere andelen av de eldre enslige mindreårige, jo lavere blir gjennomsnittsutgiftene. Vi vet imidlertid ikke om mønsteret ville vært det samme for en større/ annerledes sammensetning av utvalgskommuner, eller om dette er representativt for alle landets kommuner.

Figur 4.2 Sammenhengen mellom andelen enslige mindreårige mellom 18 og 20 år, og utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse over fem år.



Kilde: Beregningsutvalgets administrasjonsundersøkelse for enslige mindreårige for 2017, og aldersfordeling fra SSB.

Kommunene som deltar i denne kartleggingen er relativt erfarne og har kontinuerlig bosatt enslige mindreårige i løpet av de siste årene. I tillegg har de bosatt ganske mange ungdommer som er 18 år og eldre. Erfarne kommuner kan ha hatt tid til å etablere et «rimelig» og differensiert tjenestetilbud til de enslige mindreårige. Kommuner som for første gang bosatte enslige mindreårige i årene 2015, 2016 og 2017 vil mest sannsynlig ha en annen utgiftsprofil. Ingen slike kommuner er med i denne utvalgsundersøkelsen. Det kan derfor stilles spørsmål ved undersøkelsens representativitet på dette punktet. Beregningsutvalget tar sikte på å få med kommuner i denne kategorien i neste års undersøkelse.

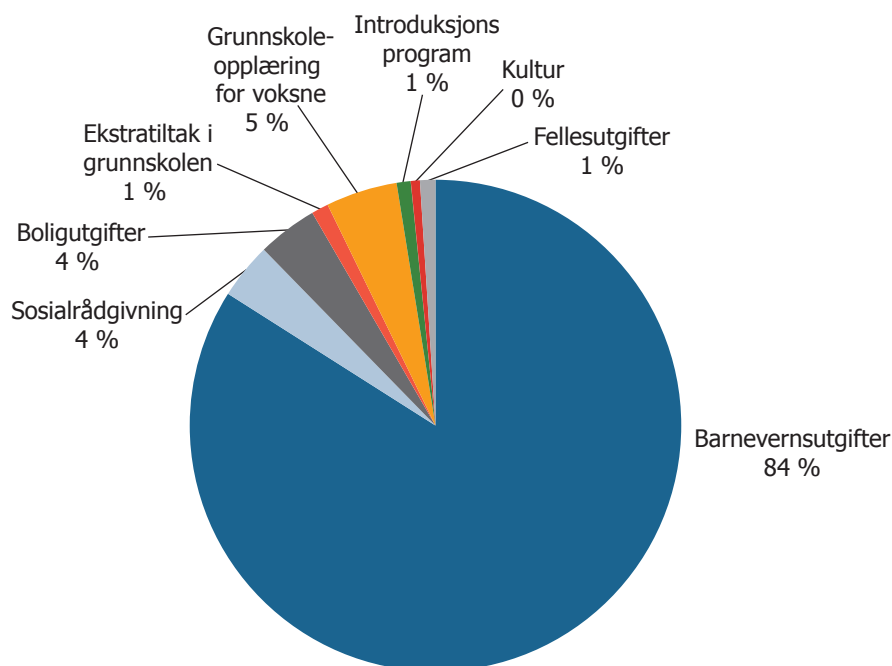
Alderssammensetningen blant de enslige mindreårige vil endre seg i årene fremover, og antallet enslige mindreårige vil gå ned. Dette betyr at færre kommuner vil bosette enslige mindreårige, og dermed vil færre kommuner ha nytte av det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige mindreårige.

Vi vet heller ikke om omleggingen i tilskuddet vil ha en like sterk inntektseffekt i de kommende årene. Beregningsutvalget vil derfor se særlig på dette til neste års kartlegging. Gruppen enslige mindreårige har mye å si for hvordan utgiftene utvikler seg i kommunene, og dette taler sterkt for en videre kartlegging av utgiftene som skal dekkes av integreringstilskuddet for denne gruppen.

4.2.2 Resultater per utgiftsområde

Figur 4.3 viser utgiftsfordelingen blant tjenesteområdene i kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon av disse. Barnevernsutgifter utgjør klart mest med 84 prosent av de kartlagte utgiftene i 2017. Det nest største utgiftsområdet er grunnskoleopplæring for voksne.

Figur 4.3 Utgiftsfordeling i kartleggingen av integreringstiltak og administrasjon av disse for enslige mindreårige.



Kilde: Beregningsutvalgets administrasjonsundersøkelse for enslige mindreårige for 2017.

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 2017 til 2016 er beregnet ut i fra tall som ikke er avrundet.

Barne- og ungdomsvernet

Før 2017 fikk kommunene statlig barnevernsrefusjon for enslige mindreårige i barneverntiltak. Disse inntektene ble trukket fra kommunenes utgiftsberegninger. Satsen for den kommunale egenandelen til enslige mindreårige i barneverntiltak var lavere enn den kommunale egenandelen for plasseringer ellers, slik at enslige mindreårige i dyre barneverntiltak utløste en del refusjoner. Disse inntektene faller bort i 2017 på grunn av omleggingen av refusjonsordningen til et forhøyet særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige.

Barnevernsutgift per enslige mindreårig er i årets kartlegging på 659 600 kroner. Utgift per enslig mindreårig i 2016 var 660 300 kroner, dersom vi ser bort fra refusjonsinntektene. Dette tilsvarer en nedgang i barnevernsutgiftene på 3 700 kroner eller 0,6 prosent.

Barnevernet er det området som har de største utgiftene. I barnevernsutgiftene kan det ligge flere utgifter, som for eksempel boligutgifter samt 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.

Sosialrådgivning og veiledning

Kommunene har oppgitt utgifter innenfor sosialtjenester til administrasjon, rådgiving, og tiltak til målgruppen. I årets undersøkelse utgjorde dette tilsammen 35 millioner kroner, noe som gir en gjennomsnittsutgift per enslig mindreårig på 28 900 kroner. Dette er en kraftig økning fra 2016 hvor kommunene rapporterte 6,3 millioner kroner totalt, noe som utgjorde 6 300 kroner per person i målgruppen. Økningen i 2017 skyldes hovedsakelig utskiftningen av utvalgskommunene, og at det er flere kommuner som deltar i årets kartlegging.

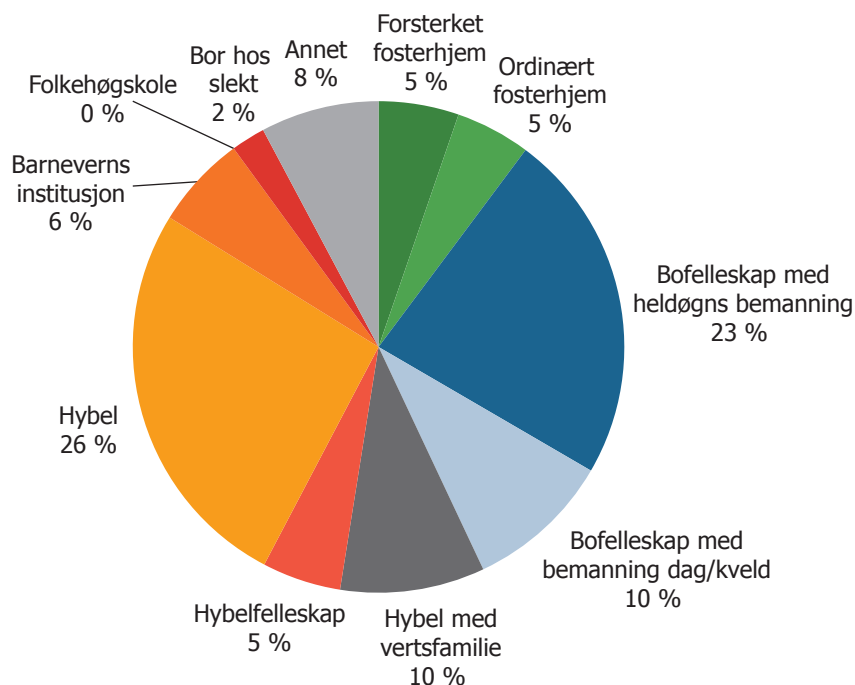
Bolig og boligadministrasjonstjenester

Enslige mindreårige bor ofte i bokollektiv eller barnevernsinstitusjoner. De totale boligutgiftene øker fra 22,5 millioner kroner i 2016 til 37,4 millioner kroner i 2017. Dette utgjør en økning på 37,7 prosent, fra 22 400 kroner per person i målgruppen i 2016 til 30 900 kroner i 2017.

I figur 4.4 ser vi fordelingen av målgruppen på ulike boløsninger i utvalgskommunene. Majoriteten bodde i hybel i 2017. Dette er en endring fra tidligere år, hvor over 30 prosent har bodd i bofellesskap med heldøgnsbemanning. I 2016 var det 36 prosent i bofellesskap med heldøgnsbemanning. I 2017 har denne andelen gått ned til 23 prosent.

Det har vært en økning i nær samtlige boløsninger, noe som kan bety at kommunene har tilpasset seg omleggingen i barnevernsrefusjonsordningen. Bofellesskap med heldøgnsbemanning er som regel et dyrere barnevernstiltak enn hybel og fosterhjem. Boligutgiftene har imidlertid gått opp, hvilket kan bety at kommunene sitter igjen med noe nedbyggingskostnader.

Figur 4.4 Andelen enslige mindreårige fordelt på ulike boløsninger per 31.12.2017.



Kilde: Beregningsutvalgets administrasjonsundersøkelse for enslige mindreårige for 2017.

Fordelingen på ulike boløsninger er ikke nødvendigvis representativ for alle landets kommuner. Utvalgskommunene har bosatt enslige mindreårige de siste fem årene, og kan ha hatt mulighet til å bygge opp et differensiert botilbud til de enslige mindreårige. Kommuner som bosatte enslige mindreårige for første gang i 2015, 2016 og 2017 vil trolig ha færre botilbudsløsninger, og særlig stor bruk av bofelleskap med heldøgnsbemanning.

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 10,6 millioner i utvalgskommunene, noe som gir en utgift per enslig mindreårig på 8 700 kroner. Dette er en nedgang fra 2016 hvor utgiften var 14 000 kroner per person og 13,2 millioner kroner til sammen. Noe av nedgangen skyldes et fratrekk som tilsvarer det særskilte tilskuddet for norsk og morsmålsopplæring kommunene fikk før 2006. Dette ble ikke trukket fra utgiftene i 2016. I tillegg kan utgifter til ekstratiltak variere mye fra år til år etter endringer i elevenes behov.

Introduksjonsprogram

Til sammen var det 123 enslige mindreårige som deltok i introduksjonsprogrammet i utvalgskommunene i 2017 mot 72 enslige mindreårige i 2016. Syv utvalgskommuner hadde ingen enslige mindreårige deltakere i introduksjonsprogrammet.

Beregningsutvalget legger til grunn tall fra hovedundersøkelsen for å beregne drifts-utgifter til administrasjon av introduksjonsprogrammet per enslig mindreårig introduksjonsdeltaker i de ulike kommunene. Beregnet utgift per enslig mindreårig er på 7 200 kroner per person i 2017. Dette er en relativt stor økning fra 4 350 kroner per person i 2016. Økningen har en sammenheng med at det er en noe høyere andel enslige mindreårige i introduksjonsprogrammet og at utgiften per person i introduksjonsprogrammet ifølge hovedundersøkelsen er høyere i 2017 enn i 2016.

Grunnskoleopplæring for voksne

Kommunene rapporterte utgifter på 44,5 millioner kroner knyttet til grunnskoleopplæring for voksne som tilbys enslige mindreårige over 16 år i 2017. Delt på alle enslige mindreårige i undersøkelsen, gir det en utgift per person på 36 600 kroner. Dette innebærer en kraftig økning i utgifter, som var 27 millioner kroner totalt og 27 400 per person i målgruppen i 2016. Bakgrunnen for økningen er at antall elever øker fra 679 elever i 2016 til 1008 elever i grunnskoleopplæring for voksne i 2017.

Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

Det var kun to kommuner som oppga å ha utgifter til støttekontakt. Her ble totalutgiften på 1,2 millioner kroner, som gir en gjennomsnittlig utgift per enslig mindreårig i undersøkelsen på 1 000 kroner. Dette er en økning fra 73 kroner per person i målgruppen i 2016 på dette tjenesteområdet.

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 1 200 kroner per enslig mindreårig i utvalgskommunene. Totale utgifter var på 1,4 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 5 millioner kroner og snittutgiften per enslig mindreårig ble 4 100 kroner.

Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige

Det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige blir trukket fra de totale utgiftene. Totalt tilskudd i utvalgs kommunene var 913,5 millioner kroner i 2017. Til sammenlikning utgjorde den totale tilskuddsutbetalingen og barnevernsrefusjoner i 2016 henholdsvis 161,9 millioner og 363,5 millioner. Til sammen 525,4 millioner kroner.

Den store økningen skyldes omleggingen i denne finansieringsordningen fra og med 1.1.2017. Barnevernsrefusjoner for kommunale barneverntiltak for enslige mindreårige, ble lagt om til et forhøyet tilskudd, som ble slått sammen med det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige mindreårige. Tilskuddet er differensiert etter en høyere sats på 1 198 000 kroner for barn mellom 0 og 16 år. Unge mellom 17 og 20 år utløser en lavere sats som i 2017 var på 750 000 kroner.

I kapittel 4.2.1 ser utvalget på av effekten av denne endringen.

5 Barnevernsutgifter

For å kunne sammenlikne med utgiftene i 2016, setter vi refusjonsinntektene for dette året lik null.

Tabell 5.1 viser utvalgskommunenes brutto og netto barnevernsutgift per enslig mindreårig i målgruppen, samt brutto og netto barnevernsutgift per enslig mindreårig i barnevernstiltak.

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 17 utvalgskommunene var brutto driftsutgifter til barnevernstiltak på 837 millioner kroner. Til sammenlikning var totale bruttoutgifter i 2016-kartleggingen 688 millioner kroner i de 15 utvalgskommunene. Brutto driftsutgift per enslige mindreårig i målgruppen er 690 800 kroner i 2017. I 2016 var denne på 687 400 kroner. Dette tilsvarer en økning på 0,5 prosent.

Netto barnevernsutgifter for enslige mindreårige er det samme som brutto barnevernsutgifter fratrukket driftsinntekter, som for eksempel sykkelønsrefusjon. Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige er ikke trukket fra barnevernsutgiftene, men trekkes fra summen av alle utgiftsområdene som kartlegges. Netto barnevernsutgifter var på 796 millioner kroner totalt i 2017 mot 661 millioner kroner totalt i 2016. Netto barnevernsutgift per enslige mindreårig i målgruppen var i 2017 656 600 kroner mot 660 300 kroner i 2016. Det er en nedgang på 0,6 prosent.

Dette betyr at når vi korrigerer for særskilt tilskudd til enslige mindreårige og barnevernsrefusjonene så er det en svært liten endring i barnevernsutgiftene per enslig mindreårig.

Tabell 5.1 Kommunenes barnevernsutgifter per enslig mindreårig i målgruppen og per enslig mindreårig i barnevernstiltak¹ i 2017 og 2016.

	2017	2016	Endring	Endring i prosent
Brutto barnevernsutgift per enslig mindreårig i målgruppen (før fratrukk av andre inntekter)	690 800	687 400	3 400	0,5 %
Netto barnevernsutgifter per enslig mindreårig i målgruppen (etter fratrukk av andre inntekter)	656 600	660 300	-3 700	-0,6 %
Brutto barnevernsutgift per enslig mindreårig i tiltak (før fratrukk av andre inntekter)	758 400	783 600	-25 200	-3,2 %
Netto barnevernsutgift per enslig mindreårig i tiltak (etter fratrukk av andre inntekter)	720 800	752 700	-31 900	-4,2%

¹ I 2016-kartleggingen ble kommunene spurt om antall enslige mindreårige i tiltak som utløste barnevernsrefusjon. I 2017-kartleggingen ble det spurt om antall enslige mindreårige i tiltak som utløste særskilt tilskudd for enslige mindreårige.

Kilde: Beregningsutvalgets administrasjonsundersøkelse for enslige mindreårige for 2017 og 2016.

6 Beregningsutvalgets kartleggingsmetode

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 kapittelet 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 KOSTRA¹¹ 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-

¹¹ 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.

publiseringen 15.mars til den endelige KOSTRA-publiseringen i juni, rettes feil i datagrunnlaget bl.a. ved innhenting av oppdaterte eller rettede opplysninger fra kommunene.

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

6.1.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt sosialhjelp 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.

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).

6.2 Introduksjonsstønad

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

På oppdrag fra Beregningsutvalget beregner SSB kommunenes utgifter til utbetalt introduksjonsstønad til personer i målgruppen. Fra og med statistikkåret 2017 er beregningene basert på kommunenes månedlige rapportering til Skatteetaten, NAV, og SSB gjennom A-ordningen og baserer seg på gjennomsnittstall for alle landets kommuner som har levert data. For årene 2005–2016 var datagrunnlaget hentet fra KOSTRA-skjema 11B «Registrerings skjema for introduksjonsstønad», med individopplysninger om stønadsbeløp og antall måneder med stønad.

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

Tall for utbetalt introduksjonsstønad bygger i denne rapporten på foreløpige KOSTRA-tall per medio mars 2018. På grunn av nytt datagrunnlag for statistikkåret 2017, kreves det ytterligere kvalitetssikring av materialet, og endelige tall vil foreligge medio september 2018.

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 kommunenes månedlige rapportering til A-ordningen. Her ligger individopplysninger om stønadsbeløp og antall måneder med stønad.

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

6.2.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt introduksjonsstønad 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

Introduksjonsstønadsundersøkelsen baserer seg på data fra alle kommuner som har innrapportert data til KOSTRA. Beregningene i denne rapporten er basert på foreløpig tall per medio mars 2018. Se kapittel 6.2.

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 hovedmålgruppen¹² 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.

12 Hovedmålgruppen er Beregningsutvalgets målgruppe i hovedundersøkelsen; flykninger og personer med opphold på humanitært grunnlag som utløste integreringstilskudd i 2016, og som var førstegangs-bosatt 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
- sosialrådgivning og veiledning
- 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 sykelønnsrefusjon.

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

Sosialrådgivning 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 flyktningkontor, flyktningkonsulent m.m. I disse kommunene kan man lettere skille ut kostnadene til flyktninger og deretter enslige mindreårige. Disse tjenestene føres på KOSTRA-funksjon 242. I kommuner der det ikke er særskilt organisering, må man finne fram til de enslige mindreåriges andel av tjenestekapasiteten i de forskjellige områdene.

Bolig og boligadministrasjonstjenester

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

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 rammetilskuddet¹³. Kommunene rapporterer de enslige mindreåriges andel av kostnaden til tiltak utover det som dekkes av det tidligere særtilskuddet.

Grunnskoleopplæring for voksne

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

Introduksjonsprogram

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

Sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening

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

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.

Felleskostnader

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

13 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.

Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige

Beregningsutvalget kartlegger hvor mye utvalgskommunene har mottatt i særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, for de enslige mindreårige som også utløser integreringstilskudd. Dette trekker utvalget fra de samlede kartlagte utgiftene.

Beregning av en gjennomsnittsutgift per person per år for 2017

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

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

6.3.4 Vurdering av datakvalitet

Denne undersøkelsen har noen av de samme utfordringene som er beskrevet i hovedundersøkelsens rapport¹⁴ kapittel 8.

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

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 gjennomgang av skjemaet fra hver kommune i Beregningsutvalget og oppfølgings spørsmål til kommunene i etterkant av kommunemøtene.

14 2017-kartleggingen av kommunenes utgifter til integrering og bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, eller *hovedundersøkelsen*, finnes på www.imdi.no

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 forskjellige¹⁵. 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 2,5 prosent i 2017¹⁶. Helseutgifter per person i målgruppen over femårsperioden ble dermed prisjustert til 32 700 kroner i 2017.

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 av styrker og svakheter ved kartleggingen

6.5.1 Styrker

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

Beregningsutvalget mener datakvaliteten på denne undersøkelsen er god, fordi dette er en avgrenset målgruppe som ofte trenger særskilt organisering fordi de er mindreårige uten foresatte i landet. Dette forsterkes av at målgruppen får tjenester fra i hovedsak

15 For utdypning av funn se Beregningsutvalgets rapport fra 1996.

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

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.



IMDi

Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

IMDi Øst

Østfold, Vestfold,
Akershus og Oslo
Besøksadresse:
Tollbugata 20, 0152 Oslo

IMDi Indre Østland

Hedmark, Oppland og
Buskerud
Besøksadresse:
Storgata 16, 2815 Gjøvik

IMDi Sør

Telemark,
Aust-Agder og Vest-Agder
Besøksadresse:
Tordenskjoldsgate 65
4614 Kristiansand

IMDi Vest

Rogaland, Hordaland og
Sogn og Fjordane
Besøksadresse:
Sandbrogaten 5-7
5003 Bergen

IMDi Midt-Norge

Møre og Romsdal,
Sør- og Nord-Trøndelag
Besøksadresse:
Peter Egges plass 2, 7011
Trondheim (inngang fra
Kjøpmannsgata 32)

IMDi Nord

Nordland,
Troms og Finnmark
Besøksadresse:
Dronningensgate 52/54
8514 Narvik

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Postadresse til alle kontorer
unntatt IMDi Midt-Norge:
Postboks 8059 Dep.
N-0031 Oslo

Postadresse til
IMDi Midt-Norge:
Postboks 2438 Sluppen
7005 Trondheim

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