

# Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2018

Endelig rapport fra Beregningsutvalget august 2019



**IMDi**  
Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet



# Innhold

<b>1</b>	<b>Innledning og mandat .....</b>	<b>5</b>
	Mandatet .....	6
	Sammensetning av Beregningsutvalget.....	8
<b>2</b>	<b>Sammendrag .....</b>	<b>9</b>
<b>3</b>	<b>Nåværende tilskuddsordninger .....</b>	<b>15</b>
3.1	Integreringstilskuddet.....	15
3.2	Norsktilskuddet .....	17
<b>4</b>	<b>Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse .....</b>	<b>18</b>
4.1	Kort om metode og representativitet.....	18
4.2	Oppsummering av hovedundersøkelsen .....	22
4.3	Resultater per utgiftsområde.....	24
4.4	Utgifter til integreringsmottak.....	32
4.4.1	Innhold i fulltidsprogram .....	33
4.4.2	Finansiering .....	34
4.4.3	Forskutterte utgifter som skal dekkes av integreringstilskuddet.	34
<b>5</b>	<b>Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad .....</b>	<b>36</b>
5.1	Utgifter til utbetalt sosialhjelp.....	36
5.2	Utgifter til utbetalt introduksjonsstønad.....	38
5.3	Utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad sett i sammenheng.....	41
<b>6</b>	<b>Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....</b>	<b>43</b>
6.1	Målgruppe og utvalg av kommuner .....	43
6.2	Deltakere og undervisningstimer.....	44
6.3	Utgiftsnivået i utvalgs kommunene .....	45
6.4	Fordelingen av utgifter på ulike områder .....	48
<b>7</b>	<b>Tilskuddenes dekningsgrad og endring over tid (2014–2018) .....</b>	<b>49</b>
7.1	Forholdet mellom beregnede utgifter og integreringstilskuddet i 2018/49	
7.2	Variasjon mellom utvalgs kommunene .....	54
7.3	Utgifter til personer som utløser integreringstilskudd – endringer over tid	58
7.3.1	Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse.....	58
7.3.2	Endring i målgruppens sammensetning.....	59

7.3.3	Samlede utgifter per person som utløser integreringstilskudd – endringer over tid.....	61
7.4	Forholdet mellom beregnede utgifter og norsktilskudd i 2018.....	63
7.5	Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap – endring over tid	65
<b>8</b>	<b>Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder.....</b>	<b>67</b>
8.1	Målgruppen .....	68
8.1.1	Personer som utløser integreringstilskudd .....	68
8.1.2	Personer som utløser tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....	69
8.2	Sosialhjelp .....	69
8.2.1	Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data.....	69
8.2.2	Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt sosialhjelp....	70
8.2.3	Vurdering av datakvalitet.....	71
8.3	Introduksjonsstønad.....	71
8.3.1	Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data.....	72
8.3.2	Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt introduksjonsstønad.....	72
8.3.3	Vurdering av datakvalitet.....	73
8.4	Integreringstiltak og administrasjon av disse .....	73
8.4.1	Valg av kommuner.....	73
8.4.2	Gjennomføring av undersøkelsen .....	73
8.4.3	Kartlagte utgiftsområder.....	74
8.4.4	Beregning av gjennomsnittsutgift per person per år.....	78
8.4.5	Vurdering av datakvaliteten .....	79
8.4.6	Kvalitetssikring .....	81
8.5	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....	81
8.5.1	Kartlagte utgiftsområder.....	82
8.5.2	Beregning av utgifter per time .....	82
8.5.3	Vurdering av datakvaliteten .....	83
8.6	Kommunale helsetjenester .....	84
	Vedlegg .....	85

# 1 Innledning og mandat

Beregningsutvalget ble oppnevnt av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1990 som en praktisk oppfølging av St.meld. nr. 61 (1989–90). Utvalget har hvert år siden 1991 kartlagt de kommunale utgiftene til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Utvalget er satt sammen av fire representanter fra staten og fire representanter fra kommunesektoren. Beregningsutvalget legger med dette fram sin 29. rapport<sup>1</sup>.

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

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

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

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

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

Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad innhentes ved hjelp av KOSTRA<sup>2</sup>-tall som Statistisk sentralbyrå (SSB) bearbeider for Beregningsutvalget. I kapittel 5 presenteres resultater for utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad i 2018.

---

<sup>1</sup> Tidligere rapporter fra 1990-2017 er tilgjengelige på imdi.no

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

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

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

Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger tildeles et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Utgifter til enslige mindreårige når det gjelder integreringstiltak og administrasjon av disse, samt særskilt tilskudd til denne gruppen, rapporteres i det samme spørreskjemaet til valgskommunene. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad innhentes ved hjelp av KOSTRA-tall bearbeidet av SSB. Kommunenes utgifter til enslige mindreårige er beskrevet i en egen rapport<sup>3</sup> der Beregningsutvalget legger fram en egen sammenstilling og analyse av disse resultatene.

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

## Mandatet

Mandatet for 2018-kartleggingen lyder:

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

### ***Integreringstilskuddet***

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

*Beregningene skal gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes utgifter til personer som utløser integreringstilskudd. Kommunenes utgifter knyttet til de*

---

<sup>3</sup> Beregningsutvalget (2019): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2018.*

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

*årskullene og gruppene som til enhver tid er omfattet av integreringstilskuddsordningen skal fremgå i rapporten.*

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

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

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

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

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

### **Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere**

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

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

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

## Sammensetning av Beregningsutvalget

Utvalget består av fire representanter for kommunesektoren og fire representanter for staten. Beregningsutvalget har i perioden juli 2018 til juni 2019 hatt følgende sammensetning:

### Fra staten

Bjørn Holden, leder av utvalget, fagdirektør, IMDi

Mats Øivind Willumsen, seniorrådgiver, fylkesmannen i Vestfold og Telemark

Karsten Schroeder, seniorrådgiver, fylkesmannen i Trøndelag

Astrid Espegren, seniorrådgiver, IMDi (til september 2018)

Tor Håkon Skomsvold, administrasjonssjef, fylkesmannen i Oslo og Viken (fra januar 2019)

### Fra kommunesektoren

Nina Gran, fagleder, Kommunesektorens organisasjon (KS)

Rune Bye, avdelingsdirektør, Kommunesektorens organisasjon (KS)

Ingvill Wessel Alisøy-Gjerløw, leder, Flyktingtjenesten, Gran og Lunner

Sigbjørn Iversen, Kst. seksjonssjef, Byrådsavdelingen for eldre helse og arbeid, Oslo kommune (til september 2018)

Øystein Daviknes Hagerup, budsjettsjef, Karmøy kommune (fra januar 2019)

Seniorrådgiver Fatima El Boukri fra IMDi er utvalgets sekretær. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad til målgruppen for Beregningsutvalgets undersøkelse er beregnet for utvalget av Kari Kraakenes, rådgiver i SSB.



## 2 Sammendrag

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

Utvalgets metode er innhenting av opplysninger gjennom spørreskjema og systematisk veiledning i utvalgskommunene. I 2018-kartleggingen er det 22 kommuner som deltar i undersøkelsen. Flyktninger i utvalgskommunene utgjør 30,4 prosent av alle flyktninger som utløser integreringstilskudd. Kartleggingen er supplert med data fra SSB og IMDi.

### Utgifter som dekkes av integreringstilskudd

Den største andelen av de samlede utgiftene gjelder kommunenes integreringstiltak og administrasjon av disse. I 2018 var disse utgiftene 414 000 kroner per person.<sup>5</sup> Dette er en nedgang fra året før på 3,7 prosent. Hovedårsaken til dette er en justering i kalkulasjonsrenten for beregning av kapitalkostnader på kommunalt eide boliger (se avsnitt 4.3 og 8.4.3). Uten denne justeringen ville utgiftene vært på samme nivå som i 2017.<sup>6</sup> Kommunenes største utgiftsområder er som tidligere barnevern, sosiale tjenester, introduksjonsprogrammet og bolig. Undersøkelsen viser en nedgang i utgifter per person på disse områdene, men at det er en liten økning i utgifter til grunnskoleopplæring for voksne og kvalifiseringsprogrammet.

Hvem flyktningene er, hvor mange de er, og hvor de befinner seg i integreringsløpet styrer utgiftsbildet. Målgruppen som utløser integreringstilskudd i 2018 har en annerledes profil enn målgruppen som utløste tilskuddet i 2017. For det første er det en større andel familier blant de nybosatte, og for det andre har flere flyktninger avsluttet introduksjonsprogrammet.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> I 2018 er beregnet gjennomsnittlig utgift til integreringstiltak og administrasjon av disse for ett år 82 800 kroner per person i målgruppen. Beløpet multipliseres med fem for å få utgifter for femårsperioden hvor integreringstilskuddet blir utbetalt og utgjør 414 000 kroner per person. For å lese mer om denne metoden se kapittel 8.

<sup>6</sup> I nominelle kroner. Tar man hensyn til lønns- og prisvekst i kommunal sektor er det en realnedgang i utgiftene.

<sup>7</sup> De som ble bosatt i 2013 utløser ikke tilskudd i 2018 og faller derfor ut av målgruppen. I 2017 utløste de tilskudd og var en del av målgruppen og dermed utgiftsbildet i 2017.

Årets kartlegging viser at kommunene kan være i ferd med å tilpasse ressursbruken etter hvor flyktingene befinner seg i integreringsløpet. Det er en liten nedgang i gjennomsnittlige utgifter til introduksjonsprogrammet og sosiale tjenester, mens det er en liten økning i de gjennomsnittlige utgiftene til grunnskoleopplæring for voksne og kvalifiseringsprogrammet. Det er rimelig å anta at denne dreiningen av utgifter vil bli enda synligere senere, når de som ble bosatt i 2015 og 2016 befinner seg i år 4 og 5 av tilskuddsperioden.

Utgifter til sosialhjelp i 2018 er i gjennomsnitt 94 500 kroner per flyktning i femårsperioden etter bosetting. Dette er en nedgang på 0,7 prosent fra 2017. Utgifter til introduksjonsstønad er 224 100 kroner som gir en nedgang på 4,8 prosent. Nedgangen i utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad har en sammenheng med nedgangen i antall mottakere av disse stønadene på henholdsvis 6,7 og 6,3 prosent.

**Tabell 2.1 Resultat for kartleggingen av 2018 og 2017<sup>8</sup>. Gjennomsnittsutgift per person i målgruppen for femårsperioden for integreringstilskuddet. Kroner.**

	<b>2018</b>	<b>2017</b>	<b>Endring</b>	<b>Endring i prosent</b>
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	414 000	429 800	-15 800	-3,7 %
Utbetalt sosialhjelp	94 500	95 200	-1 100	-0,7 %
Utbetalt introduksjonsstønad	224 100	235 500	-11 400	-4,8 %
Utgifter til helsetjenester	33 700	32 700	-1 000	3,0 %
<b>Samlede utgifter per person</b>	<b>766 200</b>	<b>793 200</b>	<b>-27 000</b>	<b>-3,4 %</b>

Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse, sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen, landstall fra SSB. 2018 og 2017.

Tabell 2.1 viser samlede utgifter per person over femårsperioden for integreringstilskuddet på 766 200 kroner. Undersøkelsen om utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse omfattet ikke kommunale nettoutgifter til helsetjenester. Det legges derfor til en prisjustert sats for helseutgifter til de samlede utgiftene. Denne satsen er på 33 700 kroner per person.<sup>9</sup>

Tabell 2.2 viser forholdet mellom integreringstilskuddets satser og beregnet gjennomsnittlig utgift per person i målgruppen i 2018 og 2017. Resultatet i årets kartlegging viser en bedre dekningsgrad sammenliknet med året før.

<sup>8</sup> I rapporten for 2017 ble det brukt foreløpige tall fra KOSTRA-publiseringen per 15. mars 2018 for introduksjonsstønad. De endelige tallene ble ikke klare før i april 2019 og er inkludert i denne tabellen. I tillegg ble det oppdaget en liten feil i beregningen av en kommunes utgifter til kvalifiseringsprogrammet. Dette er rettet opp og er inkludert i denne tabellen under utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse.

<sup>9</sup> Se avsnitt 8.6 for nærmere beskrivelse av hvordan helseutgiftene er beregnet.

**Tabell 2.2 Forholdet mellom beregnet utgift per person i målgruppen og integreringstilskuddets satser i 2018 og 2017. Kroner.**

	2018	2017	Endring	Endring i prosent
Integreringstilskudd, enslige voksne	804 100	786 500	17 600	2,2 %
Integreringstilskudd, andre	754 100	736 500	17 600	2,4 %
Samlede utgifter i femårsperioden	766 200	793 200	-27 000	-3,4 %
Beregnet utbetalt tilskudd per person i målgruppen i femårsperioden	763 100	752 500	10 600	1,4 %
Forskjell mellom vektet tilskudd og utgift per person	3 100	40 700	-37 600	-92,4 %
<b>Dekningsgrad</b>	<b>99,6 %</b>	<b>94,9 %</b>		

Kilde: Beregningstall fra hovedundersøkelse, sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen, landstall fra SSB, tilskuddstall fra IMDi. 2018 og 2017.

Kommuner som bosetter enslige mindreårige får tildelt et ekstra særskilt tilskudd for denne gruppen. Satsene for dette tilskuddet er langt høyere enn satsene for det ordinære integreringstilskuddet.<sup>10</sup> Nesten alle utvalgs kommunene bosetter enslige mindreårige og dette påvirker sluttresultatet. Dersom utvalgs kommunene ikke hadde bosatt enslige mindreårige blant målgruppen ville den samlede utgiften økt jf. tabell 2.3, og dekningsgraden faller fra 99,6 prosent til 93,7 prosent.

**Tabell 2.3. Utgift per person som utløser integreringstilskudd i en femårsperiode. Resultat av kartleggingen av 2018 uten og med enslige mindreårige. Kroner.**

	2018 med EM	2018 uten EM	Differanse	Differanse i prosent
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	414 000	449 700	35 700	8,6 %
Utbetalt sosialhjelp	94 500	97 500	3 000	3,2 %
Utbetalt introduksjonsstønad	224 100	234 100	10 000	4,5 %
Utgifter til helsetjenester	33 700	33 700	0	0 %
<b>Samlede utgifter per person</b>	<b>766 200</b>	<b>815 000</b>	<b>48 700</b>	<b>6,4 %</b>

<sup>10</sup> Se kapittel 3 for oversikt over satsene.

Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse for 2018 og 2017. Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen, landstall fra Statistisk sentralbyrå 2018 og 2017.

Det at dekningsgraden faller uten enslige mindreårige i målgruppen betyr ikke at resten av målgruppen er dyrere, men det er en konsekvens av det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige. Dette kan være en indikasjon på at kommuner som bosetter enslige mindreårige, samlet sett, får noe overkompensasjon gjennom det særskilte tilskuddet til dekning av utgiftene til målgruppen utenom enslige mindreårige.

Som kjent er det stor variasjon blant kommuner. Vi understreker at det ikke finnes grunnlag for å hevde at dette resultatet ville vært det samme med en annen kombinasjon av utvalgskommuner. Omtrent alle utvalgskommunene har bosatt enslige mindreårige de siste fem årene, mens langt fra alle landets kommuner gjør dette. Vi kan derfor ikke konkludere med at kommunene generelt overkompenseres.<sup>11</sup>

### **Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

Kommunene blir tildelt et persontilskudd fordelt over tre år for å dekke utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Beregningsutvalget kartlegger utgiftene til alle personer som mottar opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 22 utvalgskommuner. Dette gir grunnlag for å finne en utgift per undervisningstime, samt beregninger av forholdet mellom norsktilskuddets sats og utgift per person.

Gjennomsnittlig utgift per undervisningstime i 2018 var på 1 730 kroner. Det er en økning på 8,8 prosent fra året før. Vi ser en nedgang i både antall undervisningstimer og antall deltakere, mens utgiftene ikke faller i samme takt. Dette gir en høyere pris per undervisningstime.

Med kjennskap til gjennomsnittlig antall opplæringstimer per deltaker, utgift per undervisningstime og gruppestørrelse vil man kunne beregne en gjennomsnittlig utgift per elev. De ulike variablene som inngår i beregningene vil variere mellom kommuner. Antall timer er et anslag basert på uttrekk av registrerte timer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) gjort i 2014 og 2018.<sup>12</sup>

Eksemplene i tabell 2.4 illustrerer norsktilskuddets (høy sats) dekningsgrad med tre ulike gruppestørrelser. Tilskudd per deltaker med høy sats var tilsammen 137 550 kroner fordelt over tre år. De andre variablene holdes konstante. Om hver deltager får 1 100 opplæringstimer og timeprisen er 1 730 kroner, vil det være nødvendig med en gruppestørrelse på 14 personer for at norsktilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittsutgifter.

---

<sup>11</sup> Se kapittel 7 for nærmere beskrivelser av tilfeller uten enslige mindreårige i målgruppen.

<sup>12</sup> Uttrekket i 2014 baserer seg på 39 000 deltakere med høy sats som har avsluttet sin norskopplæring. Et tilsvarende uttrekk ble gjort for deltakere som startet sin norskopplæring etter 1.1.2012 gir om lag samme antall timer. Det samme gjelder for uttrekket per 31.12.2018, som viste antall timer per deltaker som startet norskopplæringen i 2016.

**Tabell 2.4. Kostnader per deltaker etter ulik gruppestørrelse i norskopplæringen.**

Timepris	Gruppe- størrelse	Antall timer per deltaker	Kostnad per deltaker	Tilskudd per deltaker høy sats 2018	Avvik
1 730	12	1 100	158 583	137 550	-21 033
1 730	13	1 100	146 385	137 550	-8 835
1 730	14	1 100	135 929	137 550	1 621

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for 2018, NIR og IMDi

Oversikten i denne tabellen tar ikke hensyn til situasjoner med deling av norsktilskudd mellom bosettings- og mottakskommune, i tilfeller der personer med rett og plikt til norskundervisning har lang botid i mottak. Dersom bare år to og tre av tilskuddet tilfaller bosettingskommunen vil det være nødvendig med større grupper for å dekke utgiftene.

Denne måten å beregne dekningsgrad for norsktilskuddet viser at tilskuddet dekker kommunenes utgifter gitt visse gjennomsnittsvilkår. Realiteten i de fleste kommuner vil stort sett være annerledes. Det faktiske kostnadsbildet for voksenopplæringen er at kommunene totalt sett har utgifter som overstiger finansieringen. I 2018 dekker utvalgskommunenes samlede bruttoinntekter 81,8 prosent av samlede bruttoutgifter til norskopplæringen.

### **Totale utgifter over tid**

Fra 2014 til 2018 har det vært en nominell nedgang i kommunenes samlede utgifter til bosetting og integrering på 0,6 prosent. Tar man hensyn til beregnet lønns- og prisvekst i kommunal sektor i denne perioden på 14,2<sup>13</sup> prosent utgjør dette en realnedgang på 14,8 prosent.

Utviklingen på de ulike delområdene av kartleggingen er sammensatt. Nedgangen i antall personer i målgruppen fra 2014 til 2018 har bidratt til en realnedgang på 12,1 prosent for utbetalt sosialhjelp og 1,6 prosent for utbetalt introduksjonsstønning.

I kartleggingen av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse fra 2014 til 2018, er det en nedgang i utgifter per person på 7,7 prosent. Dette tilsvarer en realnedgang i utgifter på 21,9 prosent når man tar hensyn til lønns- og prisvekst for samme periode. På grunn av den store økningen i særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, som ble innført i 2017, er det ikke helt uproblematisk å sammenlikne nettoutgiftene over de siste fem årene når inntektssiden er endret så mye.

<sup>13</sup> Kommunal deflator årene 2014-2018.

Fra 2014 til 2018 har timepris per undervisningstime uten lokaler økt med 130 kroner eller 8,1 prosent. Det har imidlertid vært en ganske stabil utvikling i prisen per undervisningstime i perioden 2014 til 2016. Fra 2016 til 2017 er det en nedgang i timeprisen, men den øker igjen i 2018 som følge av fallet i antall deltakere og undervisningen.

# 3 Nåværende tilskuddsordninger

## 3.1 Integreringstilskuddet

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

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

**Tabell 3.1. Integreringstilskuddets satser fra 2014 til 2018. Etter antall år bosatt i Norge. Kroner.**

	<b>Totalt</b>	<b>1 år</b>	<b>2 år</b>	<b>3 år</b>	<b>4 år</b>	<b>5 år</b>
2014	717 600 (enslige voksne) 669 600 (andre)	225 000 (enslige voksne) 177 000 (andre)	200 000	142 600	80 000	70 000
2015	746 200 (enslig voksne) 696 200 (andre)	232 000 (enslig voksne) 182 000 (andre)	210 000	152 000	82 200	70 000
2016	767 400 (enslig voksne) 717 400 (andre)	234 000 (enslig voksne) 184 000 (andre)	220 000	160 000	83 400	70 000
2017	786 500 (enslig voksne) 736 500 (andre)	235 000 (enslige voksne) 185 000 (andre)	230 000	167 000	84 000	70 500
2018	804 100 (enslige voksne) 754 100 (andre)	237 000 (enslige voksne) 187 000 (andre)	239 000	171 000	85 500	71 600

Kilde: IMDi

For personer som kommer på familiegjennomføring til personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, får kommunen kun tre års integreringstilskudd. Barn som

blir født inntil 6 måneder etter at mor er bosatt i en kommune, utløser integreringstilskudd til kommunen og faller inn under målgruppen.

I tillegg til integreringstilskuddet utbetales det flere ekstratilskudd. Engangstilskuddet ved førstegangsbosetting av personer med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker var på 190 800 kroner per person i 2018.

For personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker kan det søkes om et ekstra årlig tilskudd på inntil 1 235 000 kroner per år (i 2018) i maksimalt fem år. Denne satsen samsvarer med innslagspunktet til HelseDirektoratets tilskuddsordning for brukere i kommunene med særlig ressurskrevende helse- og sosialtjenester. Dette tilskuddet har dekket store deler av kommunenes utgifter i forbindelse med tilrettelegging og pedagogiske tiltak, som gjør at totale nettoutgifter reduseres.

Det utbetales også engangstilskudd for personer over 60 år (eldretilskudd) og til barnehagebarn i bosettingsåret. I 2018 var satsen på 167 600 kroner per person over 60 år. Satsen for barnehagetilskuddet var på 25 800 kroner i 2018.

I tillegg kommer et særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Tilskuddet har to satser; til og med det året enslige mindreårige fyller 16 år, tildeles kommunene en høy sats på 1 229 100 kroner per person. Ved fylte 17 år tildeles kommunene en lavere sats på 769 500 kroner per person. Se oversikt over ekstratilskuddene i tabell 3.2.

**Tabell 3.2. Oversikt over ekstratilskudd ved bosetting. Satser i 2018. Kroner.**

	<b>Utbetalinger</b>	<b>Sats 2018</b>
Eldretilskudd per person over 60 år	Engangstilskudd	167 600
Barnehagetilskudd per barn	Engangstilskudd	25 800
Tilskudd 1 for personer med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker	Engangstilskudd	190 800
Tilskudd 2 for personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker	Årlig maksbeløp, maksimalt 5 år	1 235 000
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, 0-16 år	Årlig	1 229 100
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, 17-20 år	Årlig	769 500

Kilde: IMDi



## 3.2 Norsktilskuddet

Det utbetales et persontilskudd fordelt over tre år for å dekke utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Årsaken til at tilskuddet utbetales over tre år er at utgiftene er størst for kommunene de første tre årene, og det er også i denne perioden de fleste gjennomfører opplæringen. Tilskuddssatsene for 2018 er listet i tabell 3.3.

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

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

I tillegg ble det utbetalt et grunntilskudd til kommuner som per 15. januar 2018 hadde mellom 1 og 150 innbyggere i personkretsen for rett og plikt, eller kun rett, til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Formålet med tilskuddet er å bedre økonomiske rammevilkår for små og mellomstore kommuner når det gjelder norskopplæring. Tilskuddet betales ut i to satser. Lav sats på 185 000 kroner tildeles kommuner med 1–3 personer i nevnte målgruppe. Høy sats på 575 000 kroner utbetales til kommuner med 4–150 personer i målgruppen.

**Tabell 3.3. Satser for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i 2018 og 2017. Kroner.**

Tilskuddsår	Satser fra og med 2018		Satser til og med 2017	
	Lav sats	Høy sats	Lav sats	Høy sats
År 1	13 600	31 900	13 600	31 900
År 2	24 100	62 300	23 300	60 100
År 3	15 000	43 350	13 900	41 600
<b>Sum</b>	<b>52 700</b>	<b>137 550</b>	<b>50 800</b>	<b>133 600</b>

Kilde: IMDi

# 4 Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse

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

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

Beregningsutvalget gjennomfører en egen undersøkelse (heretter kalt *hovedundersøkelsen*) for å kartlegge utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Dette blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut opplysningene direkte fra eksisterende kommunerapportering. Omtrent 20 kommuner deltar i kartleggingen hvert år, og i årets undersøkelse deltok 22 kommuner. Kommunene er valgt ut etter deres representativitet med hensyn til størrelse, geografisk spredning og at de samlet har en stor andel av målgruppen. Resultatene for utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad presenteres i kapittel 5.

I dette kapitlet presenteres først årets 22 utvalgte kommuner, samt deres representativitet og målgruppens sammensetning. Deretter blir hovedfunnene for 2018 oppsummert. Til slutt blir resultater for de tolv utgiftsområdene som inngår i hovedundersøkelsen gjennomgått.

## 4.1 Kort om metode og representativitet

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

Følgende 22 kommuner deltok i kartleggingen av 2018 (nye kommuner er uthevet): Fredrikstad, Ski, Bærum, Asker, Skedsmo, Oslo, **Lillehammer**, Larvik, Kragerø, Kristiansand, **Sandnes**, **Haugesund**, Karmøy, Bergen, **Voss**, Gloppen, Kristiansund, Trondheim, **Orkdal**, Bodø, Vadsø og Alta.

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

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

Beregningsutvalget trekker fra statstilskudd<sup>14</sup>, refusjoner, salgs- og leieinntekter samt andre inntekter på områdene som inngår i undersøkelsen. Korrigeringer for eller analyser av de utslagene målgruppen gjør på kommunenes rammetilskudd eller skatteinntekter er utenfor utvalgets mandat. Av historiske årsaker korrigeres det likevel for rammeoverføringer til i) kvalifiseringsprogrammet, ii) ekstratiltak i grunnskolen og iii) barnehage.

For å beregne gjennomsnittlig nettoutgift per flyktning er utgiftene summert for utvalgskommunene, og dividert på totalt antall personer i målgruppen i utvalgskommunene per 31.12.2018. Det vil si at alle personer (inkl. barn) som utløser integreringstilskudd er med i beregningene, men de omfattes ikke nødvendigvis av alle tjenestene.

Det er korrigert for nettoflyttinger til og fra kommunene i løpet av 2018. Flyktninger i kartleggingskommunene utgjør 30,2 prosent av alle flyktninger som utløser integreringstilskudd. Andelen i 2017 var 30,1 prosent.

---

<sup>14</sup> inkludert barnehagetilskudd og særskilt tilskudd fra IMDi, men ordinært integreringstilskudd trekkes ikke ifra.

**Tabell 4.1. Endringer i målgruppens sammensetning i 2018 og 2017.**

	<b>2018</b>	<b>2017</b>	<b>Endring</b>	<b>Endring i prosent</b>
Antall personer i målgruppen, hele landet <sup>15</sup>	63 539	64 650	-1 111	-1,7 %
Antall personer i målgruppen, utvalgskommunene	19 210	19 452	-243	-1,2 %
Antall førstegangsbosatte, hele landet <sup>16</sup>	4 903	11 078	-6 175	-55,7 %
- herav antall personer i familier	3 807	6 771	-2 964	-43,8 %
- herav antall enslige voksne	875	3 495	-2 620	-75,0 %
- herav antall enslige mindreårige	194	759	-840	-74,4 %
Antall førstegangsbosatte, utvalgskommunene	1 124	4 364	-3 222	-74,1 %
Antall enslige mindreårige, hele landet <sup>17</sup>	3 480	3 923	-443	-11,3 %
Antall enslige mindreårige, utvalgskommunene	1 186	1 417	-231	-16,5 %

Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse, sosialhjelpstatistikk og introduksjonsordningen fra SSB og IMDis årsrapport for bosetting. 2018 og 2017.

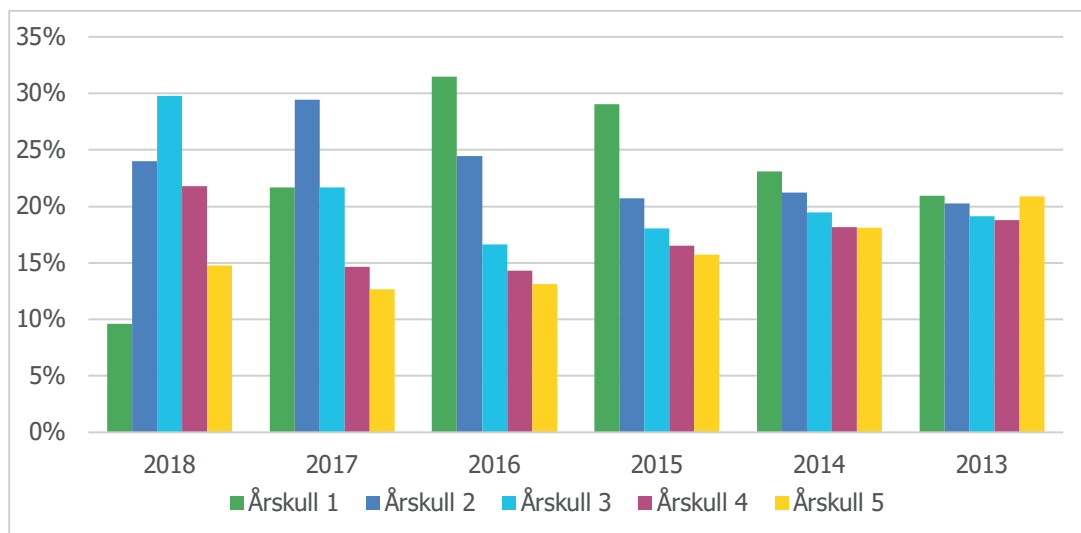
I løpet av 2018 ble det bosatt 4 903 flyktninger, en betydelig nedgang på nesten 56 prosent fra året før. Totalt var det 63 539 personer som utløste integreringstilskudd i 2018. Dette er en nedgang på 1,7 prosent fra 2017.

<sup>15</sup> Tallet for 2017 i denne tabellen er høyere enn det Beregningsutvalget opererer med i 2017-rapporten. Dette skyldes blant annet tregheter i etterregistrering av familiegjenforente.

<sup>16</sup> Totaltallet for hele landet inkluderer personer med skjernet identitet som ikke er listet som voksen, familie eller enslig mindreårig i tabellen. I 2018 gjaldt dette 27 personer, mens det i 2017 var snakk om 53 personer.

<sup>17</sup> Som er bosatt i løpet av perioden 2014–2018.

**Figur 4.1. Fordelingen mellom femårskullene i kartleggingsårene 2013–2018. Landstall.**



Kilde: SSB 2013–2018

Figur 4.1 viser endringen i sammensetningen av femårskullene over de siste seks årene. Førstegangsbosatte<sup>18</sup> i det aktuelle kartleggingsåret av målgruppen varierer mest i perioden. I 2018 utgjør denne gruppen den laveste andelen i femårskullet, mens den i årene 2014, 2015 og 2016 utgjorde den største andelen. Høye asylankomster i disse årene gir merkbare utslag.

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

En sammenligning av personene i utvalget for 2018 med alle bosatte flyktninger i samme periode, viser at utvalget er rimelig representativt for hele målgruppen med hensyn til kjønn. Når det gjelder bosettingsår er 2014-kullet<sup>19</sup> noe overrepresentert i dette utvalget, mens 2016-kullet<sup>20</sup> er noe underrepresentert. Enslige mindreårige er også noe overrepresentert blant personene i denne utvalgsundersøkelsen.

<sup>18</sup> De førstegangsbosatte i det aktuelle kartleggingsåret tilhører årskull 1. Årskull 1 i 2017, blir årskull 2 i 2018 etc.

<sup>19</sup> Personer bosatt i en kommune i 2014.

<sup>20</sup> Personer bosatt i en kommune i 2016.

## 4.2 Oppsummering av hovedundersøkelsen

I 2018 er beregnet gjennomsnittlig nettoutgift til integreringstiltak og administrasjon av disse for ett år 82 800 kroner per person i målgruppen for integreringstilskuddet. Beløpet multipliseres med fem år for å få utgifter over femårsperioden der flykningene utløser integreringstilskuddet.<sup>21</sup> Nettoutgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse blir da 414 000 kroner per person over femårsperioden. Dette tilsvarer en nedgang i gjennomsnittsutgiften per person i målgruppen på 15 800 kroner eller 3,7 prosent fra 2017. Om vi legger til grunn den generelle pris- og lønnsveksten i kommunesektoren på 3,0 prosent, gir dette en realnedgang på 6,7 prosent.

Hovedforklaringen til nedgangen er en metodisk justering i beregningene av boligutgiftene. Uten den ville den nominelle endringen vært minimal. Bolig og boligadministrasjon er det fjerde største utgiftsområdet i denne undersøkelsen. De andre store utgiftsområdene i hovedundersøkelsen er som tidligere år: barnevern, råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, samt introduksjonsprogrammet.

Hvem flykningene er, hvor mange de er, og hvor de befinner seg i integreringsløpet styrer utgiftsbildet. Figur 4.2 viser endringer i andelen familier<sup>22</sup>, enslige voksne og enslige mindreårige blant bosatte flykninger i årene 2013–2018.

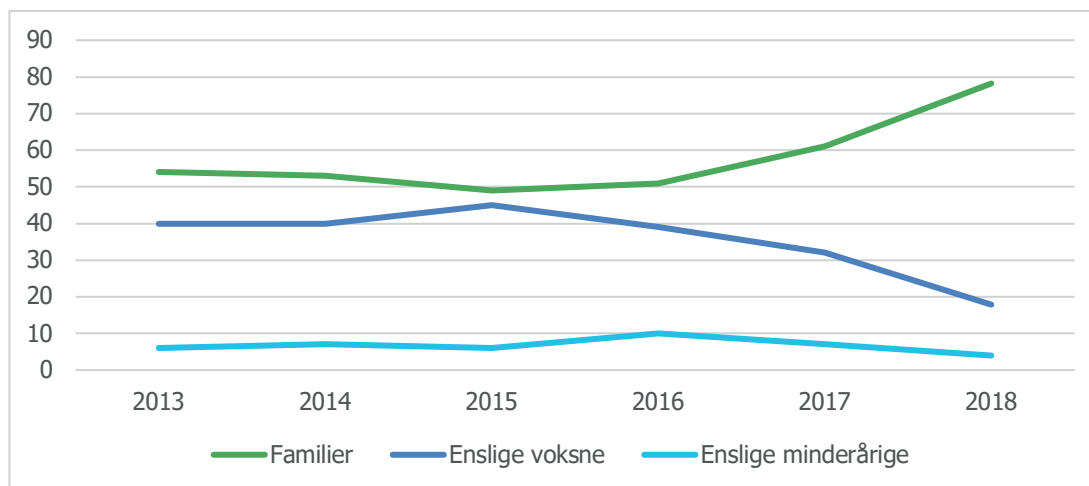
2013-kullet er gått ut av målgruppen og er derfor ikke med i denne undersøkelsen, men figuren viser en stor nedgang i andelen enslige voksne når vi sammenlikner 2013 med 2018. Familier utgjør den største andelen under hele perioden. Særlig fra 2015 har andelen steget og utgjør i 2018 78 prosent av alle som ble bosatt i 2018.

---

<sup>21</sup> Se kapittel 8.4 for nærmere forklaring av metoden.

<sup>22</sup> Både med og uten barn.

**Figur 4.2. Andel familier, enslige voksne og enslige mindreårige blant de førstegangsbosatte i årene 2013–2018. Landstall.**



Kilde: IMDi, bosettingsstatistikk 2013–2018.

2013-kullet som går ut av målgruppen er ulikt sammensatt i forhold til 2018-kullet som kommer inn i målgruppen. Det ble bosatt omtrent 2 000 færre personer i 2018 enn i 2013. Kombinert med den lave andelen enslige voksne betyr dette en annerledes brukergruppe i kommunene enn tidligere, med andre typer behov.

Figur 4.1 viser at det fjerde årskullet utgjør en langt større andel i 2018 enn tidligere. De aller fleste i dette årskullet er ferdige med introduksjonsprogrammet og flere av dem har mest sannsynlig gått over i arbeid eller andre kvalifiseringstiltak. Flere av utvalgskommunene rapporterer en økning i antall deltakere fra målgruppen både i kvalifiseringsprogram og grunnskoleopplæring for voksne blant annet. Vi finner også noe økte gjennomsnittsutgifter til disse to områdene i 2018. Årets kartlegging viser dermed at kommunene kan være i ferd med å tilpasse ressursbruken etter hvor flyktingene befinner seg i integreringsløpet.

Barnevernet er fremdeles den største utgiften, men vi ser en nedgang i utgiften per person i målgruppen på 6,9 prosent. Noe av forklaringen kan være færre antall barn i målgruppen med barnevernstiltak. En annen forklaring er at tre av de fem nye kommunene i utvalget organiserer arbeidet med enslige mindreårige annerledes enn flertallet av kommunene i utvalget. Dette påvirker det totale utgiftsbildet.

Se også egen rapport<sup>23</sup> om enslige mindreårige for gjennomgang av utgifter som gjelder denne gruppen.

<sup>23</sup> Beregningsutvalget (2019): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktinger.*

### 4.3 Resultater per utgiftsområde

Beregningsutvalget kartlegger kommunenes utgifter til målgruppen på følgende utgiftsområder:

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

Tabell 4.2 viser median- og gjennomsnittsutgiften for hvert enkelt utgiftsområde som er kartlagt i 2018. Median er den midterste observasjonen når observasjonene er sortert i stigende rekkefølge. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier, slik som gjennomsnittet blir. Forskjell mellom median og gjennomsnitt skyldes blant annet at enkelte kommuner har høye eller lave utgifter som trekker gjennomsnittet opp eller ned.

Samlet sett ser vi en nedgang i totale nettoutgifter per person på 3 200 kroner. Dette skyldes hovedsakelig en metodisk justering i beregning av utgifter til boligområdet. Se avsnitt om boliger og boligadministrasjon for nærmere forklaring.



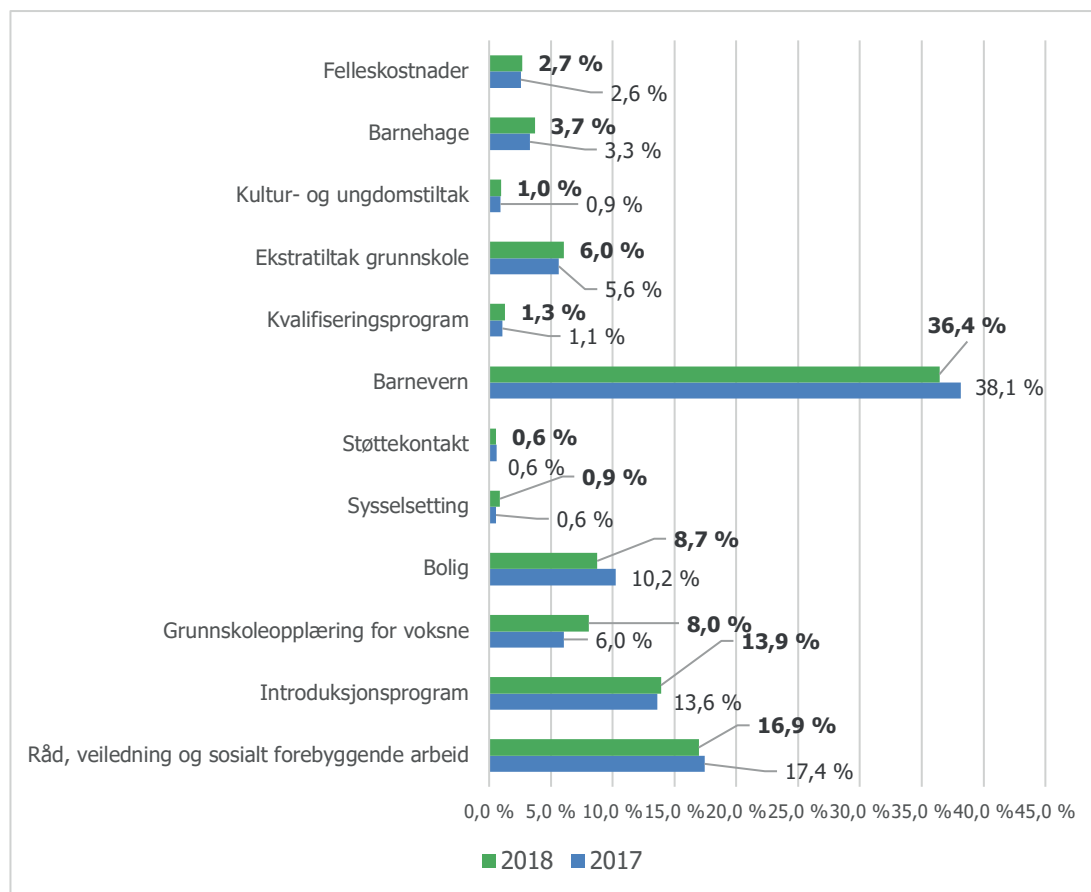
**Tabell 4.2. Gjennomsnittsverdier innen ulike utgiftsområder i 2018. Nettoutgift per person i målgruppen som utløser integreringstilskudd per år. Kroner.**

Utgiftsområde	KOSTRA-funksjon	Median	Gjennomsnitt	Endring i gjennomsnitt fra 2017
Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid	242	19 800	22 400	-2 600
Introduksjonsordningen	275	18 600	18 400	-1 200
Grunnskoleopplæring for voksne	213	10 900	10 600	2 000
Kvalifiseringsprogram	276	500	1 700	200
Sysselsettingstiltak	273	0	1 200	400
Boliger og boligadministrasjon	265, 121	8 400	11 600	-3 100
Støttekontakt	234	400	800	-100
<i>Særskilt tilskudd ved bosetting av EM – fratrekkes</i>		<i>-48 900</i>	<i>-49 700</i>	<i>5 200</i>
Barne- og ungdomsvern	244, 251,252	45 500	48 200	-3 600
Ekstratiltak i grunnskolen	202	8 400	8 000	-100
Kulturtiltak	diverse	800	1 300	-100
Barnehage og ekstrahjelp i barnehage	201,211,221	4 800	4 900	100
Fellesutgifter	120,130,180	4 600	3 500	-100
<b>Total (Avrundet)</b>		<b>79 300</b>	<b>82 800</b>	<b>-3 200</b>

Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse i 2018 og i 2017.

Figur 4.3 viser hvor stor **andel** av totalen de ulike utgiftsområde utgjør. De største utgiftsområdene er barne- og ungdomsvern, sosialrådgivning og veiledning, introduksjonsordningen og boliger og boligadministrasjon som til sammen utgjør 76 prosent av de samlede utgiftene. Disse fire største utgiftsområdene da utgjorde til sammen 79 prosent av totalutgiftene i 2017 utgjorde.

**Figur 4.3. Andelsfordeling mellom utgiftsområdene i 2018 og 2017.**



Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse i 2018.

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

Kommunene blir bedt om å oppgi utgifter til bruk av tolk. Det er ulik praksis blant kommunene for hvordan disse utgiftene regnskapsføres, og det er ofte utfordrende å skille ut tolkeutgifter som er direkte knyttet til målgruppen. De fleste kommuner inkluderer utgifter til tolking under de tjenesteområdene som benytter tolk til målgruppen.

Endringer i de enkelte tjenesteområdene kommenteres i avsnittene under. Tallene i rapporten er avrundet, men prosentvis endring fra 2017 til 2018 er beregnet ut i fra tall som ikke er avrundet.

### *Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid*

Kommunene ble bedt om å oppgi hvor stor del av kommunenes administrasjon og tiltak knyttet til rådgivning, veiledning og økonomisk sosialhjelp som ble gitt til personer i målgruppen i 2018.

Netto driftsutgifter til sosialtjenester per person i målgruppen er beregnet til 22 400 kroner i gjennomsnitt. Blant utvalgskommunene varierte utgiftene per person i målgruppen fra 7 400 kroner til 38 800 kroner. Medianutgiften var 19 800 kroner.

En årsak til variasjonene er at kommuner med flyktningkontor under NAV fører en del relevante utgifter på dette tjenesteområdet, mens andre kommuner med ulik organisering fører disse utgiftene under andre tjenesteområder. En annen årsak er ulik praksis u utbetaling av ytelser direkte til målgruppen i etableringsfasen. Noen kommuner utbetaler ikke-klientførte ytelser til målgruppen etter et eget pengereglement. Disse utgiftene synliggjøres på dette området. I kommuner der disse ytelsene er klientført vil utgiftene havne i sosialhjelpstatistikken til SSB, og dermed synliggjøres i sosialhjelpundersøkelsen<sup>24</sup>.

Det er en nedgang i gjennomsnittlige nettoutgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid på 10,5 prosent fra 2017 til 2018. Utgift per sosialhjelpsmottaker går ned fra 70 600 kroner i 2017 til 69 200 kroner i 2018. Det er også en nedgang i antall sosialhjelpsmottakere blant målgruppen i utvalgskommunene på 10,2 prosent, mens det er en økning i totalt antall sosialhjelpsmottakere i utvalgskommunene på 2,3 prosent.

### *Introduksjonsordningen*

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

Netto driftsutgifter til administrasjon av introduksjonsprogram per person i målgruppen er beregnet til 18 400 kroner. Utgiften per person i målgruppen varierte fra 3 800 til 32 500 kroner blant utvalgskommunene, mens medianutgiften var 18 700 kroner.

---

<sup>24</sup> Se kapittel 5 for beskrivelse av resultatene fra sosialhjelpundersøkelsen.

Det har vært en nedgang i utgifter til administrasjon av introduksjonsordningen på 1 200 kroner eller 6,1 prosent. Det er en moderat økning<sup>25</sup> i antall programrådgivere, samtidig som det har vært en liten nedgang i antall deltakere i introduksjonsprogrammet i løpet av året. Dette innebærer at det er færre deltakere per programrådgiver. Det har også vært noe nedgang i antall årsverk som arbeidet med tilrettelegging og gjennomføring av introduksjonsordningen sammenliknet med 2017.

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

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

### *Grunnskoleopplæring for voksne*

Netto driftsutgifter til «grunnskoleopplæring for voksne» per person i målgruppen er beregnet til 10 600 kroner. Dette er en større økning fra 2017-kartleggingen på 2 000 kroner eller 22,6 prosent. Hovedforklaringen er flere deltakere i målgruppen som deltar i denne opplæringen. Kommunene opplevde det samme fra 2016 til 2017, og det er rimelig å anta at det vil skje en forskyvning av utgifter til dette området de nærmeste årene.

Utgiftene per person i målgruppen varierte blant de kommunene som hadde utgifter på dette området fra 6 500 kroner til 23 500 kroner, og er blant annet avhengig av hvordan kommunen organiserer tilbudet.

---

<sup>25</sup> Skyldes at antallet nye kommuner er høyere enn antallet kommuner som går ut av undersøkelsen.

### *Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad*

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

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

Netto driftsutgift per person i målgruppen er på 1 700 kroner per år. Dette er en oppgang på 200 kroner per person i målgruppen fra 2017.

### *Øvrige sysselsettingstiltak*

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

11 av 22 utvalgskommuner oppga å ha nettoutgifter til øvrige sysselsettingstiltak til personer i målgruppen. Gjennomsnittsutgiften for kommunene er beregnet til 1 100 kroner per person i målgruppen.

### *Boliger og boligadministrasjon*

Kommunene ble bedt om å oppgi hvor mange kommunalt eide boliger som ble leid ut til målgruppen, og hvor mange boliger kommunen framleide til målgruppen per 1.1.2018 og 31.12.2018. Kommunene ble også spurt om å anslå hvor stor andel av kommunens boligadministrasjon dette utgjorde i 2018.

De store variasjonene i utgift per person i målgruppen mellom kommunene til boligutleie og -administrasjon er store. Utgiftsnivået avhenger først og fremst av markedsverdien til de kommunale boligene, andelen av målgruppen som bor i kommunale boliger, og om kommunen har kostnadsdekkende leie. Kommunenes organisering og regnskapspraksis for å beregne utgiftene vil ha betydning også på dette tjenesteområdet.

Beregningsutvalget har også justert kalkulasjonsrenten etter retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (KMD, 2014). Dette endrer kalkulasjonsrenten fra 4 prosent til 2,87 prosent. Vi ser derfor en betydelig nedgang i utgiftene på dette området.

Gjennomsnittsutgiften i utvalgskommunene er beregnet til 11 600 kroner per person i målgruppen og medianutgiften var 8 400 kroner. Uten endring i kalkulasjonsrenten ville det vært en minimal nedgang på dette utgiftsområdet. Kommunene er dessuten i gang med å utvikle en del flyktningboliger, men en del har også utgifter til tomme boliger på grunn av færre bosatte flyktninger.

#### *Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet*

Kommunene ble bedt om å anslå målgruppens andel av administrasjon og tiltak til støttekontakt.

Netto driftsutgifter per person i målgruppen er beregnet til 800 kroner i gjennomsnitt. 16 av 22 utvalgskommuner førte opp nettoutgifter i denne delen av skjemaet.

#### *Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige*

Tilskuddssatsen for 2018 differensieres med høy sats på 1 229 100 kroner for yngre barn til og med det året den enslige mindreårige fyller 16 år, og en lavere sats på 769 500 kroner fra fylte 17 år. Tilskuddet utbetales til og med året den enslige mindreårige fyller 20 år.

I 2018 er det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige beregnet til 49 600 kroner per person i målgruppen. Dette er nedgang på 5 200 kroner eller 9,3 prosent fra 2017. Beregningsutvalget trekker dette tilskuddet fra summen av alle utgiftene. Se for øvrig egen rapport om enslige mindreårige.<sup>26</sup>

#### *Barne- og ungdomsverntjenester*

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

Barne- og ungdomsverntjenester er det største utgiftsområdet i kartleggingen. Gjennomsnittlige netto driftsutgifter per person i målgruppen er beregnet til 48 200 kroner. Dette er en nedgang fra 2017 på 3 600 kroner eller 6,9 prosent. Medianutgiften var 45 500 kroner. Dette er det området som påvirkes mest av utskiftninger i utvalgskommuner, der tallene viser at de nye kommunene i snitt har en del lavere utgifter enn kommunene som har deltatt i tidligere.

---

<sup>26</sup> Beregningsutvalget (2019): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige i 2018.*

Antall barn av personer i målgruppen i barnevernstiltak har gått ned fra 1 862 barn i 2017 til 1 409 barn i 2018. Av disse var det henholdsvis 1 245 og 964 enslige mindreårige flyktninger. Størrelsen på barnevernsutgifter i en kommune er hovedsakelig en følge av antallet bosatte enslige mindreårige, men ulik organisering av tiltak i barnevernet påvirker også utgiftene.

Utgiftsnivået på barnevernsområdet vil trolig endre seg, og avta i takt med at det er færre enslige mindreårige som blir bosatt. De som allerede er bosatt blir eldre og mottar enklere tiltak eller blir mer selvhjulpne.

#### *Ekstratiltak i grunnskolen*

Utgiftene som kartlegges kan være spesielle ekstratiltak som nødvendige støttetimer i spesielle fag, leksehjelp, spesielle innføringsklasser eller faglige/sosiale tiltak som kan tilskrives elevenes særskilte behov.

Kommunenes gjennomsnittlige utgifter per person i målgruppen til ekstratiltak i grunnskolen er beregnet til 8 000 kroner etter korrigeringsrammetilskudd.

#### *Kultur- og ungdomstiltak*

Kommunene ble spurt om de hadde utgifter til kultur- og ungdomstiltak som var spesielt rettet mot målgruppen. For hvert av tiltakene er kommunene bedt om å gi en kort beskrivelse av tiltaket og i hvilken grad tiltaket gjaldt disse personene.

Kommunenes gjennomsnittlige nettoutgifter til kultur- og ungdomstiltak er beregnet til 1 300 kroner per person i målgruppen. Det er en nedgang på 4,3 prosent fra 2017. Blant kommunene som har rapportert utgifter innen dette feltet, varierte utgift per person i målgruppen fra 100 kroner til 3 000 kroner.

#### *Barnehager og ekstrahjelp i barnehager*

For 2018 er det beregnet barnehagekostnad for kommunene ved å prisjustere utgiftene som ble rapportert i 2008–2010-kartleggingene. I tillegg ble kommunene spurt om å oppgi utgifter knyttet til ekstrahjelp i barnehager for barn av personer i målgruppen bosatt i perioden fra 1.1.2014 til 31.12.2018. Gjennomsnittlig nettoutgift til barnehager og ekstrahjelp i barnehager er beregnet til 4 900 kroner per person i målgruppen. Det er en oppgang på 3,0 prosent fra 2017.

### *Felleskostnader/inntekter*

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

Gjennomsnittlig felleskostnad per person i målgruppen er beregnet til 3 500 kroner. Blant utvalgskommunene varierte utgiftene per person i målgruppen fra 900 til 8 700 kroner, og medianutgiften var 4 600 kroner. Den store variasjonen kommer av ulik organisering og regnskapsføring for flyktningarbeidet i kommunene.

## **4.4 Utgifter til integreringsmottak**

Tidlig innsats for å kvalifisere flyktninger er blant målsetningene i Meld. St. 30 (2015-2016) Fra mottak til arbeidsliv – en effektiv integreringspolitikk. Blant tiltakene som ble foreslått var opprettelsen av integreringsmottak som skal bidra til å gjøre ventetiden på mottak mer relevant og nyttig for personer som senere skal bosettes i Norge.<sup>27</sup>

Kommunenes eventuelle utgifter knyttet til beboere i statlige mottak inngår ikke i utvalgets mandat, heller ikke når utgiftene gjelder flyktninger med oppholdstillatelse på integreringsmottak som senere blir bosatt i en kommune. Det er egne finansieringsordninger knyttet til integreringsmottak. Hvorvidt de økonomiske rammebetingelsene er tilstrekkelige inngår i den pågående evalueringen av integreringsmottaksordningen. Evalueringen vil bli ferdigstilt i løpet av 2019.

Beregningsutvalgets mandat er å fange opp endringer i kommunale kostnader forbundet med målgruppen over tid, vel og merke slik målgruppen er definert i mandatet. Beboere i integreringsmottak er personer som nylig har fått oppholdstillatelse, samt asylsøkere fra grupper som har høy sannsynlighet for å få innvilget søknad om beskyttelse. Flertallet i denne gruppen vil derfor inngå i målgruppen for Beregningsutvalgets undersøkelse når de senere bosettes i en kommune.

Et spørsmål er likevel om disse vertskommunene kan ha utgifter til flyktninger mens de er på integreringsmottak, som senere blir bosatt i egen kommune etter avtale, og hvor kommunen i så tilfelle vil dekke delutgifter gjennom integreringstilskuddet. Tre av fire kommuner som er vertskommuner for integreringsmottak er blant

---

<sup>27</sup> Rambøll (2018): *Evaluering av integreringsmottak*.



Beregningstuvalgets utvalgskommuner, og utvalget har derfor mulighet til å kartlegge disse. Kommunene dette gjelder er Bodø, Kristiansand og Larvik.

Ved hjelp av et eget spørreskjema og IMDi's register for integreringsmottakene har Beregningsutvalget kartlagt de tre vertskommunenes utgifter i 2018 i forbindelse med fulltidsprogrammet. Utgifter til norskopplæring inngår ikke i denne kartleggingen siden denne utgiften allerede fanges opp i voksenopplæringsundersøkelsen<sup>28</sup>. Videre er det beregnet en nettoutgift per deltager som blir bosatt i vertskommunen.

#### **4.4.1 Innhold i fulltidsprogram**

Beboerne på integreringsmottak får tilbud om å delta i et individuelt tilpasset fulltidsprogram som skal inneholde følgende:<sup>29</sup>

- Opplæring i norsk
- Opplæring i norsk kultur og norske verdier (gjelder asylsøkere)
- Karriereveiledning
- Incentiv- og bonusordninger for å motivere beboere til å oppnå resultater

Programmet skal som hovedregel, og så langt det er mulig, i tillegg inneholde

- Språktrening
- Arbeidsrettede aktiviteter
- Andre aktiviteter utført i samarbeid med frivillig(e) organisasjon(er) og/eller mottaket

Programmet kan, der det er aktuelt, også inneholde:

- Skole- og utdanningsrelaterte aktiviteter
- Opplæring i norsk kultur og norske verdier (personer med oppholdstillatelse)

Samlet sett hadde de tre vertskommunene 434 deltagere i fulltidsprogram i løpet av 2018. Av disse ble 98 personer bosatt i vertskommunene.

---

<sup>28</sup> Se kapittel 6.

<sup>29</sup> Rundskriv 09/2018 (IMDi)

**Tabell 4.3. Antall deltagere i fulltidsprogram i Bodø, Larvik og Kristiansand. Totalt og bosatt i kommunen. 2018.**

	<b>Bodø</b>	<b>Larvik</b>	<b>Kristiansand</b>
Totalt antall deltagere	96	106	232
Herav deltagere senere bosatt i kommunen	15	35	43

Kilde: IMDi IM-register

#### **4.4.2 Finansiering**

Integreringsmottakene omfattes av vertskommunetilskuddsordningen til UDI. I tillegg får kommunene et koordineringstilskudd fra UDI og tilskudd fra IMDi til kvalifisering av beboere i integreringsmottak.<sup>30</sup>

#### **4.4.3 Forskutterte utgifter som skal dekkes av integreringstilskuddet**

En av fordelene med tidlig innsats for kvalifisering av flyktninger kan være at disse antageligvis raskere vil komme i arbeid eller utdanning etter bosetting. Kommunene vil likevel motta integreringstilskudd for fem år etter bosetting. Det kan derfor argumenteres for at kommunene har en interesse av denne tidlige innsatsen i form av lavere utgifter til kvalifisering over tid.

Vertskommunene har utgifter i forbindelse med fulltidsprogrammet som ikke dekkes av eksisterende finansiering, og som i praksis blir forskutterte utgifter til bosetting og integrering. Beregningsutvalgets enkle kartlegging viser at denne nettoutgiften samlet for vertskommunene utgjør 9 125 kroner per bosatte flyktning fra integreringsmottak. Det er imidlertid store variasjoner mellom de tre vertskommunene.

Dette beløpet er beregnet ved bruk av utgiftsdata innhentet gjennom Beregningsutvalgets spørreskjema til vertskommuner for integreringsmottak og ved bruk av data om antall deltagere og deltakelse i fulltidsprogram fra IMDis register over deltakerne.

---

<sup>30</sup>Rundskriv 09/2018 (IMDi) og Rundskriv 2011-025 (UDI).

Utgifter som ble kartlagt er utgifter til alle minimums- og tilleggsaktiviteter i fulltidsprogrammet utenom norskopplæring (jf. avsnitt 4.4.1) i tillegg til administrasjon av fulltidsprogrammet. Vertskommunene er også bedt om å inkludere utgifter til bruk av tolk. Tilskudd til kvalifisering av beboere i integreringsmottak fra IMDi, koordineringstilskudd fra UDI og andre driftsinntekter er fratrukket.

**Tabell 4.4. Oversikt over vertskommunenes utgifter og inntekter til fulltidsprogram<sup>31</sup> for beboere på integreringsmottak**

	<b>Bodø</b>	<b>Larvik</b>	<b>Kristiansand</b>	<b>Sum</b>
Totale utgifter	2 114 100	4 626 700	7 463 100	<b>14 203 900</b>
Totale inntekter	1 873 500	2 981 100	5 310 500	<b>10 165 100</b>
Netto utgifter	240 600	1 645 600	2 152 600	<b>4 038 800</b>

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av integreringsmottak 2018.

Gjennomsnittlig antall dager for deltakelse i fulltidsprogram er 267 dager. Dette gjelder alle deltakere i de tre vertskommunene Bodø, Larvik og Kristiansand. For deltakere i 2018 som ble bosatt i kommunen i løpet av året er gjennomsnittlig antall dager i fulltidsprogram 261 dager.

---

<sup>31</sup> Norskopplæring er holdt utenfor denne kartleggingen, siden disse utgiftene fanges opp i Beregningsutvalgets undersøkelse.

# 5 Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad

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

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

## 5.1 Utgifter til utbetalt sosialhjelp

Tabell 5.1 viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i 2018 og 2017 per person i målgruppen fordelt etter hvilket år de ble bosatt (bosettingsår)<sup>32</sup>. For 2018 viser tabellen at gjennomsnittlig utbetaling var 23 300 kroner per person i målgruppen som ble bosatt i 2014, mens gjennomsnittsutbetaling for de som ble bosatt i 2016, var 13 400 kroner.

Summen av gjennomsnittlige utbetalinger per bosettingsårskull i 2018 er 94 500 kroner for femårskullet. Dette er 0,7 prosent lavere sammenlignet med resultatet for kartleggingen av 2017. Dersom vi korrigerer for lønns- og prisvekst i kommunesektoren på 3 prosent tilsvarer dette en realnedgang på 3,7 prosent. Den største nedgangen finner vi for årskullene 2 og 3, mens det er en oppgang for årskull 5.

---

<sup>32</sup> Tall for utbetalt sosialhjelp bygger i denne rapporten på **foreløpige** KOSTRA-tall publisert medio mars 2019 for alle landets kommuner.

**Tabell 5.1. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i 2018 og 2017 per person i målgruppen for integreringstilskuddet fordelt på bosettingsår. Kroner. Avrundet.**

Bosettingsår	Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2018 per person	Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2017 per person
2013		22 000
2014	23 300	22 000
2015	22 000	14 500
2016	13 400	15 200
2017	14 400	21 500
2018	21 500	
<b>Sum</b>	<b>94 500</b>	<b>95 200</b>

Kilde: Sosialhjelpsstatistikk 2018, SSB.

I og med at det beregnes utgifter per flyktning i målgruppen og ikke per stønadsmottaker vil en endring i andelen av flyktninger i målgruppen som mottar sosialhjelp i seg selv føre til en endring i gjennomsnittlige utgifter per flyktning. Tabell 5.2 viser at antall mottakere av sosialhjelp går ned med 6,7 prosent i 2018. Mens andelen sosialhjelpsmottakere blant personer i målgruppen går ned med 5,7 prosent fra 2017 til 2018.

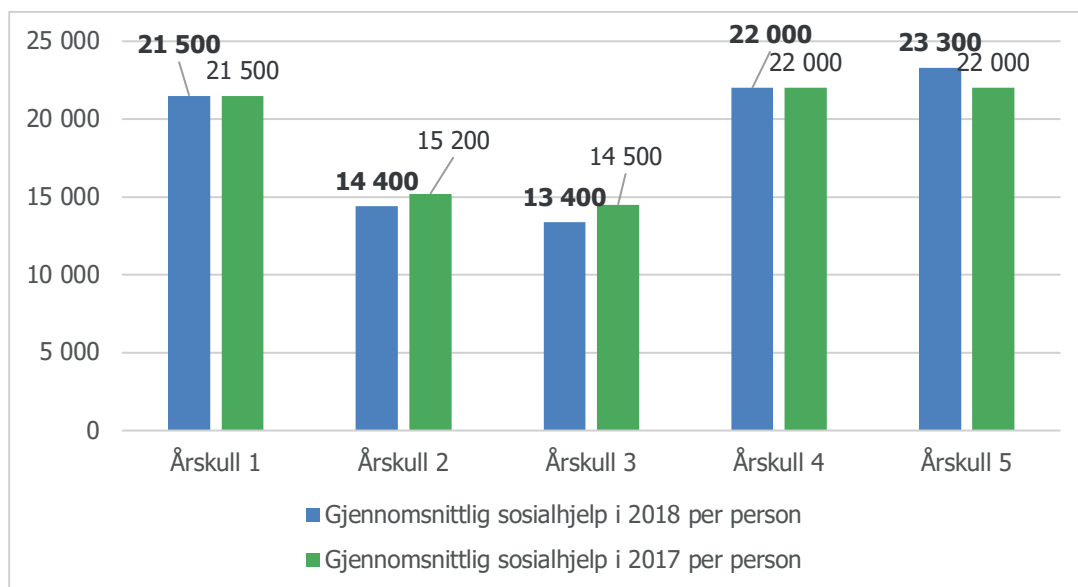
**Tabell 5.2. Antall mottakere av sosialhjelp i målgruppen. Landstall for 2018 og 2017.**

	2018	2017	Endring i prosent
Antall mottakere av sosialhjelp, landstall	19 814	21 237	-6,7%
Andel av målgruppen, landstall	31,2 %	33,1 %	-5,7%

Kilde: Sosialhjelpsstatistikk 2018, SSB.

Figur 5.1 viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person i målgruppen i 2018 og 2017 fordelt etter botid. Årskull 1 har hatt inntil ett års botid i en kommune og ble bosatt for første gang i kartleggingsåret, mens årskull 5 har hatt inntil fem års botid i en kommune. Venstresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person for de ulike årskullene i 2018-kartleggingen. Høyresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp for de ulike årskullene i 2017-kartleggingen.

**Figur 5.1. Gjennomsnittlige sosialhjelpsutbetalinger i 2018 og 2017 per person i målgruppen fordelt etter botid. Kroner.**



Kilde: Sosialhjelpsstatistikk 2018, SSB.

Sosialhjelpsstatistikken viser at utbetalingen per person i målgruppen er høyest i det første, fjerde og femte året etter bosetting. I det andre og tredje året etter bosetting ser vi lavere sosialhjelpsutbetaling per person i målgruppen. Dette skyldes at mange er deltakere i introduksjonsprogram, og har dette som hovedinntekt. Mange mottar sosialhjelp i en etableringsfase inntil de starter i introduksjonsprogram. Sosialhjelpsutgiftene for det fjerde og femte året etter bosetting vil delvis være påvirket av at en del av de som er ferdige med introduksjonsprogram ikke er økonomisk selvhjulpne. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person bosatt i 2018 var 21 500 kroner, uendret fra året før. Dette kan ha en sammenheng med at det i disse kullene er bosatt en ganske høy andel familier, sammenliknet med tidligere kull.

## 5.2 Utgifter til utbetalt introduksjonsstønad

Introduksjonsstønad utbetales til deltakere i introduksjonsprogrammet. På årsbasis er stønaden lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad. Noen kommuner utbetaler likevel full stønad til personer under 25 år som ikke bor sammen med familie.

Tabell 5.3 viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad fordelt etter bosettingsår.<sup>33</sup> Summerte gjennomsnittlige utgifter i 2018 over femårsperioden var på 233 200 kroner. Dette er en nedgang på 13 700 kroner eller 6,3 prosent fra 2017.

**Tabell 5.3. Gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad i 2018 og 2017 per person i målgruppen fordelt på bosettingsår. Kroner.**

<b>Bosettingsår</b>	<b>Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2018 per person</b>	<b>Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2017 per person</b>
2013		6 100
2014	7 300	29 100
2015	34 700	82 200
2016	77 800	86 800
2017	80 700	31 400
2018	23 700	
<b>Sum</b>	<b>224 100</b>	<b>235 500</b>

Kilde: Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere 2018, Statistisk sentralbyrå.

Hvert år justeres i satsene for introduksjonsstønad etter grunnbeløpet i Folketrygden. 1. mai 2018 steg grunnbeløpet i Folketrygden med 3,5 prosent.

Siden det beregnes utgifter per flyktning i målgruppen for integreringstilskuddet, og ikke per programdeltaker, vil endringer i andelen av flyktninger i målgruppen som deltar i introduksjonsprogram påvirke gjennomsnittlig utgift per flyktning. Andelen som deltar i introduksjonsprogrammet av alle personer i målgruppen for integreringstilskuddet går ned fra 44,6 prosent i 2017 til 42,2 prosent i 2018.

<sup>33</sup> Tallene for utbetalt introduksjonsstønad er basert på KOSTRA-publiseringen fra 15. juni 2019.

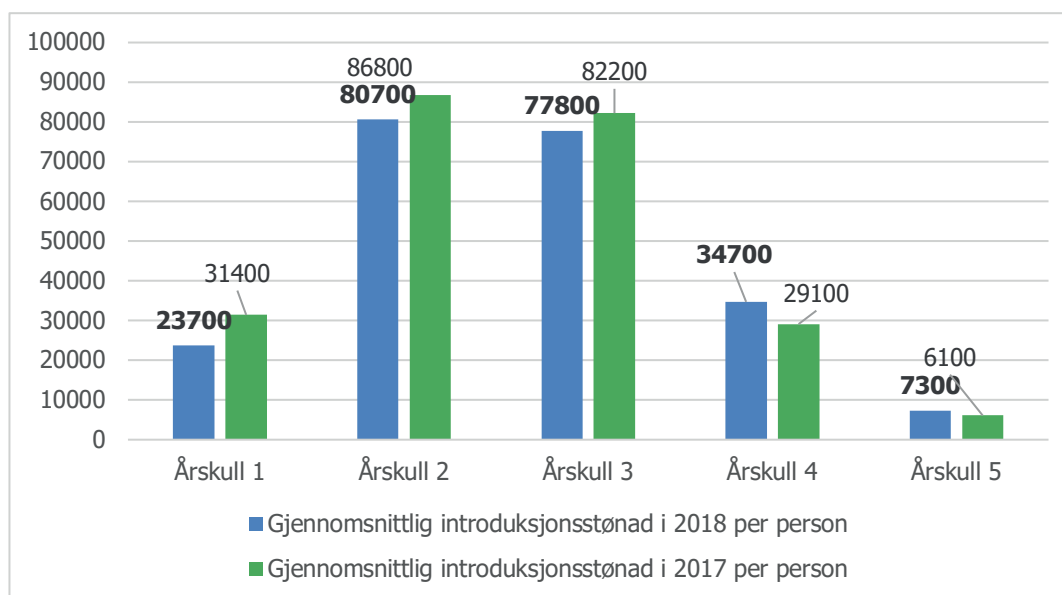
**Tabell 5.4. Antall mottakere av introduksjonsstønad i målgruppen. Landstall for 2018 og 2017.**

	<b>2018</b>	<b>2017</b>	<b>Endring i prosent</b>
Antall mottakere av introduksjonsstønad, landstall	26 649	28 599	-6,8 %
Andel av målgruppen, landstall	42,2 %	44,6 %	-5,4 %

Kilde: Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere 2018, Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.2 viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person i målgruppen i 2018 og 2017 fordelt etter botid. Årskull 1 har hatt inntil ett års botid i en kommune og ble bosatt for første gang i kartleggingsåret, mens årskull 5 har hatt inntil fem års botid i en kommune. Venstresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person for de ulike årskullene i 2018-kartleggingen. Høyresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad for de ulike årskullene i 2017-kartleggingen.

**Figur 5.2. Gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad i 2018 og 2017 per person i målgruppen fordelt etter botid. Kroner.**



Kilde: Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere 2018, Statistisk sentralbyrå.

Som det framgår av figur 5.2 var utbetaling av introduksjonsstønad i 2018 høyest i år to og tre etter bosetting. Det er hovedsaklig blant disse årskullene man finner deltakere i introduksjonsprogrammet. Mange av de som ble bosatt i 2018, hadde ikke rukket å starte i introduksjonsprogram i løpet av kalenderåret, og var i etableringsfasen. I tillegg er andelen enslige voksne og familier uten barn langt



lavere blant 2018-kullet, enn tidligere årskull. Dette gir utslag i færre deltakere, og kan forklare en del av nedgangen i gjennomsnittsutgiften for årskull 1.

Av ulike årsaker (permisjon, utvidet program og sykdom) kan tiden for introduksjonsprogrammet strekke seg utover to år. Det er derfor noen som ble bosatt i 2015 og 2014 som fortsatt mottok introduksjonsstønad i 2018.

### 5.3 Utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad sett i sammenheng

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

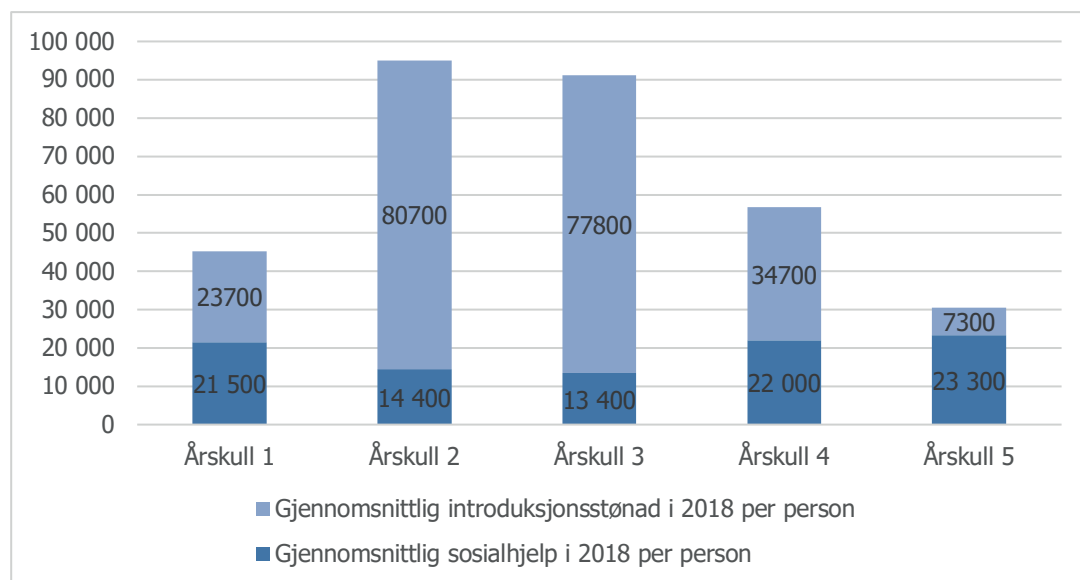
Det er som regel i år to og tre etter bosetting de fleste i målgruppen deltar i introduksjonsprogrammet. Enkelte kommuner utbetaler økonomisk stønad i etableringsfasen uten at det er klientført som sosialhjelp. Disse utgiftene kommer med i kommunenes driftsutgifter. For de utvalgte kommunene dette gjelder,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

**Tabell 5.5. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad i 2018 per person i målgruppen fordelt på bosettingsår. Kroner.**

<b>Bosettingsår</b>	<b>Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2018 per person</b>	<b>Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2018 per person</b>	<b>I alt</b>
2014	23 300	7 300	30 600
2015	22 000	34 700	56 700
2016	13 400	77 800	91 200
2017	14 400	80 700	95 100
2018	21 500	23 700	45 200
<b>Sum</b>	<b>94 500</b>	<b>224 100</b>	<b>318 600</b>

Kilde: Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere 2018, Statistisk sentralbyrå.

**Figur 5.3. Gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad og sosialhjelp i 2018 per person i målgruppen fordelt etter bosettingsår. Kroner.**



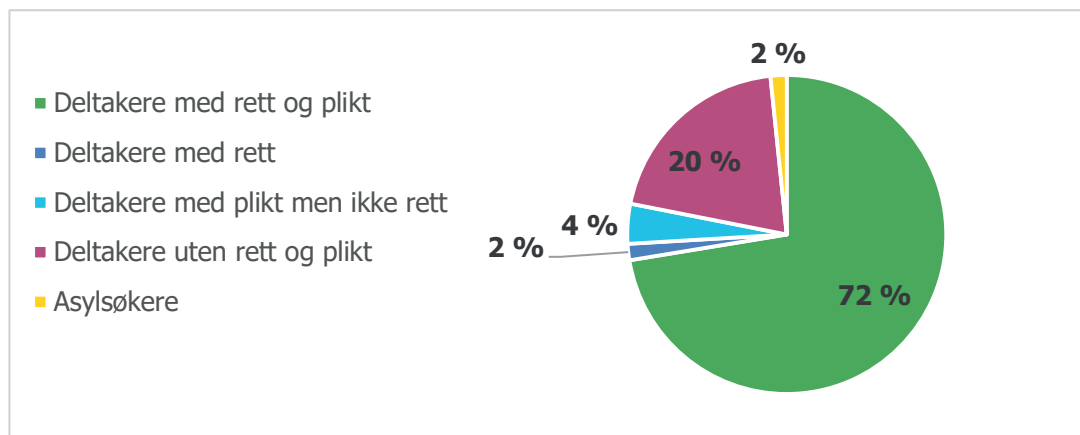
Kilde: Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere 2018, Statistisk sentralbyrå.

# 6 Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

## 6.1 Målgruppe og utvalg av kommuner

Målgruppen for beregninger av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skiller seg fra målgruppen i Beregningsutvalgets øvrige kartlegging. Personer som omfattes av kartleggingen er alle personer mellom 16 og 67 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen, også deltakere som ikke inngår i personkretsen for norsktilskuddet med rett og plikt eller kun plikt til opplæring. Det betyr at asylsøkere og betalingsdeltakere er tatt med i utgiftskartleggingen (se figur 6.1). Opplysningene er samlet inn gjennom en spørreskjemaundersøkelse i 22 utvalgskommuner.

**Figur 6.1. Målgruppen. Fordeling av deltakere i utvalgskommunene i 2018.**



Kilde: Beregningsutvalgets voksenopplæringsundersøkelse for 2018.

Fra og med 1.1.2017 er det bare rett og plikt, eller kun plikt som gjelder. Det vil si at deltakere ikke lenger kun har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. På landsbasis er det svært få personer innenfor denne kategorien på nåværende tidspunkt, og deres andel i utvalgskommunene har gått ned fra 4 til 2 prosent i 2018.

Det er en høy økning i andelen deltakere med rett og plikt. Disse utgjorde 66 prosent av deltakerne i 2017, mens de i 2018 utgjør en andel på til sammen 72 prosent.

## 6.2 Deltakere og undervisningstimer

Tabell 6.1 viser totalt antall deltakere som fikk opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 2018 i utvalgs kommunene sammenlignet med 2017. Tabellen viser også totalt antall undervisningstimer i norsk og samfunnskunnskap i utvalgs kommunene.

Det er store variasjoner mellom utvalgs kommunene; fra et opplæringstilbud som omfattet 90 deltakere til 7 580 deltakere. Antall undervisningstimer spenner fra 2 972 til 147 741 for 2018. Antall deltakere i undervisningen faller med 20 prosent, mens antall undervisningstimer faller med 8 prosent.

**Tabell 6.1. Antall deltakere og undervisningstimer totalt i 2018 og 2017 for utvalgs kommunene.**

Kommune	Deltakere				Undervisningstimer			
	2018	2017	Endring	i %	2018	2017	Endring	i %
0106 Fredrikstad	648	774	-126	-16%	30 878	32 660	-1 782	-6%
0213 Ski	394	424	-30	-7%	14 555	17 858	-3 303	-19%
0219 Bærum	739	1 402	-663	-47%	30 362	39 680	-9 318	-24%
0220 Asker	639	518	121	23%	9 924	9 030	894	10%
0231 Skedsmo	736	540	196	36%	10 908	8 678	2 230	26%
0301 Oslo	7 580	8 306	-726	-9%	147 741	148 796	-1 055	-1%
0501 Lillehammer (ny)	267	0	267	-	10 223	0	10 223	-
0712 Larvik	636	693	-57	-8%	16 680	17 468	-788	-5%
0815 Kragerø	150	172	-22	-13%	4 417	4 468	-51	-1%
1001 Kristiansand	1 039	1 281	-242	-19%	27 252	35 775	-8 523	-24%
1102 Sandnes (ny)	767	0	767	-	19 392	0	19 392	-
1106 Haugesund (ny)	507	0	507	-	17 562	0	17 562	-
1149 Karmøy	212	249	-37	-15%	10 093	9 706	387	4%
1201 Bergen	2 422	4 088	-1 666	-41%	64 263	79 519	-15 256	-19%
1235 Voss (ny)	139	0	139	-	4 746	0	4 746	-
1445 Gloppen	92	80	12	15%	2 972	3 009	-37	-1%
1505 Kristiansund	253	311	-58	-19%	7 869	8 004	-135	-2%
1804 Bodø	289	710	-421	-59%	15 247	14 370	877	6%
2003 Vadsø	139	252	-113	-45%	6 154	8 974	-2 820	-31%
2012 Alta	203	257	-54	-21 %	7 887	8 617	-730	-9%
5001 Trondheim	1 717	2 052	-335	-16%	59 542	63 059	-3 517	-6%
5024 Orkdal (ny)	200	0	200	-	7 862	0	7 862	-
<b>I alt*</b>	<b>19 768</b>	<b>24 760</b>	<b>-4 992</b>	<b>-20%</b>	<b>526 529</b>	<b>573 224</b>	<b>-46 695</b>	<b>-8%</b>

\*I alt for 2017 inkluderer kommunene som utgjikk fra undersøkelsen f.o.m. 2018.

Kilde: Beregningsutvalgets voksenopplæringsundersøkelse for 2018.

## 6.3 Utgiftsnivået i utvalgskommunene

Undersøkelsen viser at gjennomsnittlig utgift per undervisningstime var på 1 730 kroner for drift med lokaler. Det er en økning i timeprisen på 8,8 prosent fra året før. Legger vi til grunn pris- og lønnsvekst i kommunal sektor på 3,0 prosent, tilsvarer dette en realøkning på 5,8 prosent. Utgiftene per undervisningstime varierer fra 1 190 kroner til 2 070 kroner.

**Tabell 6.2. Kommunenes utgift per undervisningstime<sup>34</sup> i 2018. Kroner<sup>35</sup>.**

Kommune	Utgift per undervisningstime
0106 Fredrikstad	1 190
0213 Ski	1 530
0219 Bærum	1 790
0220 Asker	1 560
0231 Skedsmo	1 480
0301 Oslo	2 070
0501 Lillehammer (NY)	1 820
0712 Larvik	1 540
0815 Kragerø	1 390
1001 Kristiansand	1 670
1102 Sandnes (NY)	1 270
1106 Haugesund (NY)	1 300
1149 Karmøy	1 230
1201 Bergen	1 940
1235 Voss (NY)	1 600
1445 Gloppen	1 680
1505 Kristiansund	1 380
1804 Bodø	1 610
2003 Vadsø	1 320
2012 Alta	1 560
5001 Trondheim	1 690
5024 Orkdal (NY)	1 380
<b>Gjennomsnitt utvalgskommunene</b>	<b>1 730</b>

Kilde: Beregningsutvalgets voksenopplæringsundersøkelse for 2018.

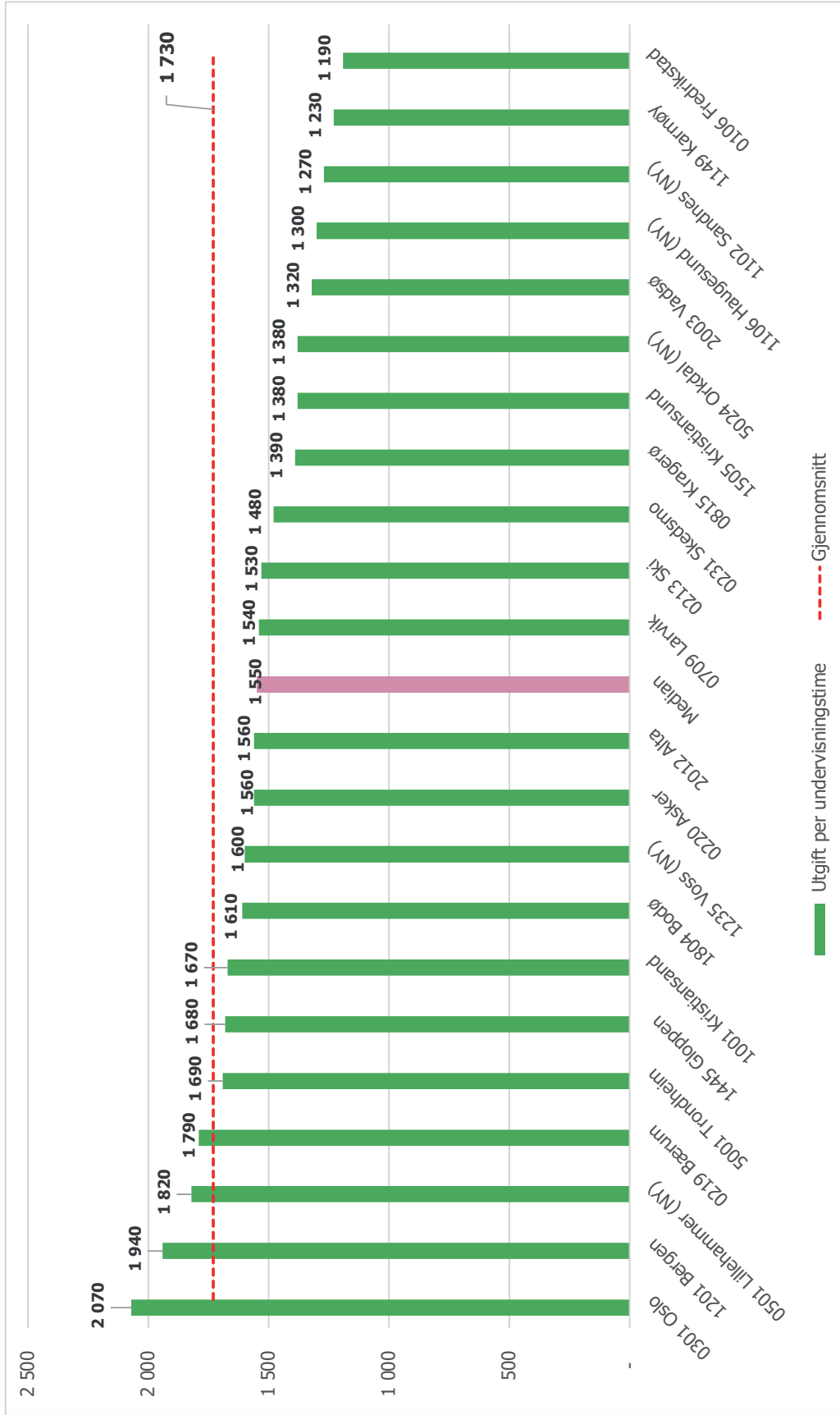
Figur 6.2 viser utgift per undervisningstime for den enkelte utvalgskommunen, samt median og gjennomsnittsutgift. Median er den midterste observasjonen når

<sup>34</sup> Inkludert utgifter til lokaler.

<sup>35</sup> Kronebeløpene i kommunenes utgifter per undervisningstime er avrundet til nærmeste tier.

observasjonene er sortert i stigende rekkefølge. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier og spredningen i utvalget, slik gjennomsnittet blir. Forskjell mellom median og gjennomsnitt skyldes blant annet at enkelte kommuner har høye eller lave utgifter, som trekker gjennomsnittet opp eller ned. Kommuner med mange deltakere, slik som Trondheim, Oslo og Bergen, betyr mer for gjennomsnittet enn kommuner med færre deltakere.

Figur 6.2. Kommunenes utgifter per undervisningstime i 2018. Kroner.



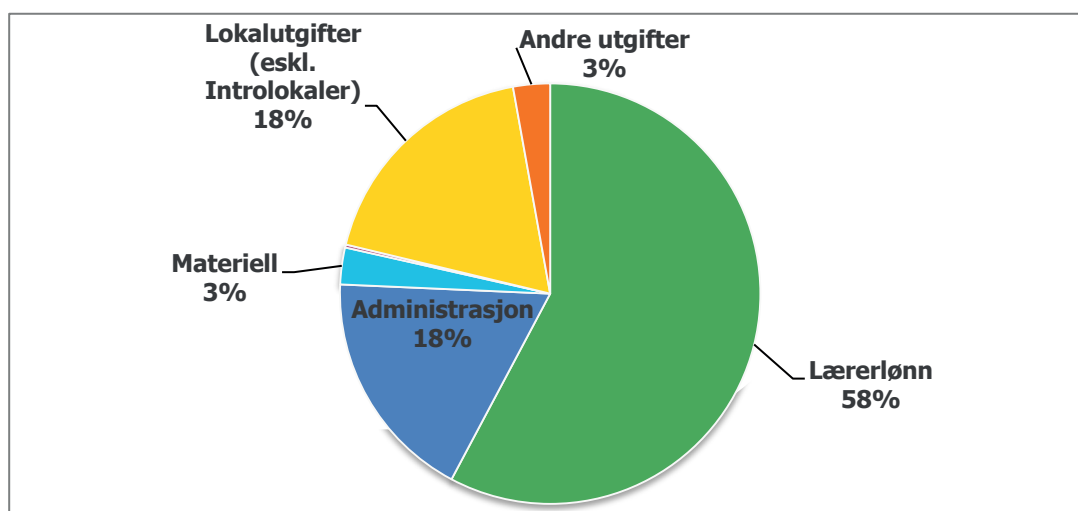
Kilde: Beregningsutvalgets voksenopplæringsundersøkelse for 2018.

Det er vanskelig å gi en entydig forklaring på variasjonene i kommunenes utgifter. Bak begrepet kostnader per undervisningstime skjuler det seg ulik organisering av opplæringstilbudet blant kommunene, hvilket vil ha en betydning for utgiftene. Videre vil kommuner med flere lærere med høy ansiennitet og utdanning ha høyere lærerlønninger. Lærere med seniortillegg vil ha en lavere undervisningsplikt. Beregnet antall undervisningstimer per årsverk varierer fra 705 timer til 806 timer blant utvalgte kommuner, med ett unntak. Dyrere lokaler i storbyer er også med på å øke utgiftene.

## 6.4 Fordelingen av utgifter på ulike områder

En stor del av driftsutgiftene, 58 prosent, går til lærerlønninger. I tillegg føres noe av lønnsutgiftene (til for eksempel rektor og rådgiver) som administrasjonsutgifter. 18 prosent av utgiftene går til lokalutgifter, det samme gjelder administrasjonsutgifter. 3 prosent går til materiell, og de øvrige utgiftsområdene utgjør en svært liten andel. Det er lite endring fra 2017 i denne fordelingen, men det har skjedd en liten forskyvning av utgifter fra lærerlønn til administrasjonsutgifter samt en økning i andelen til lokalutgifter. I hovedsak skyldes dette den store nedgangen i antall deltakere og undervisningstimer. Utgiftsfordelingen varierer noe mellom kommunene, men i samtlige kommuner utgjør lønnsutgifter den største andelen av totalutgiftene.

**Figur 6.3 Prosentvis fordeling av utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap på ulike områder. 2018.**



Kilde: Beregningsutvalgets voksenopplæringsundersøkelse for 2018.



# 7 Tilskuddenes dekningsgrad og endring over tid (2014–2018)

I dette kapitlet sammenlignes sats for integreringstilskuddet og norsktilskuddet med beregnede utgifter i 2018- og 2017-kartleggingene for å finne tilskuddenes dekningsgrad. Resultatet i årets kartlegging er at integreringstilskuddet dekker 99,6 prosent av utgiftene i 2018.

Norsktilskuddets sats dekker undervisningsutgiftene forutsatt at det gis 1100 undervisningstimer per deltaker til en gruppestørrelse på 14 personer.

Videre presenterer kapitlet utviklingen i utgifter over tid fra 2014 til 2018 innenfor alle utgiftsområdene Beregningsutvalget kartlegger.

## 7.1 Forholdet mellom beregnede utgifter og integreringstilskuddet i 2018

Integreringstilskuddet skal dekke gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering det året flyktningen bosettes i kommunen og i de fire neste årene. I kartleggingen av 2018 er kommunenes gjennomsnittlige nettoutgifter estimert til **766 200** kroner per person i målgruppen over femårsperioden for integreringstilskuddet.

I dette utgiftsbildet inngår sosialhjelp, introduksjonsstønad, samt integreringstiltak og administrasjon av disse til flyktninger. Den største andelen av de samlede utgiftene er knyttet til kommunenes integreringstiltak og administrasjon av disse, og utgjør 414 000 kroner per person, som vist i tabell 7.1.

Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse kartlegges ved hjelp av spørreskjema i 22 utvalgte kommuner da det ikke er mulig å innhente disse opplysningene direkte fra eksisterende kommunerapportering. Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad er landstall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). Dette er tall som er basert på KOSTRA-publiseringen 15. juni 2019. Utgifter til sosialhjelp utgjør 94 500 kroner per person over femårsperioden for integreringstilskuddet, mens utgifter til introduksjonsstønad utgjør 224 100 kroner per person over den samme perioden.

**Tabell 7.1. Resultatet for kartleggingen av 2018 og 2017. Utgifter over femårsperioden for integreringstilskuddet. Kroner.**

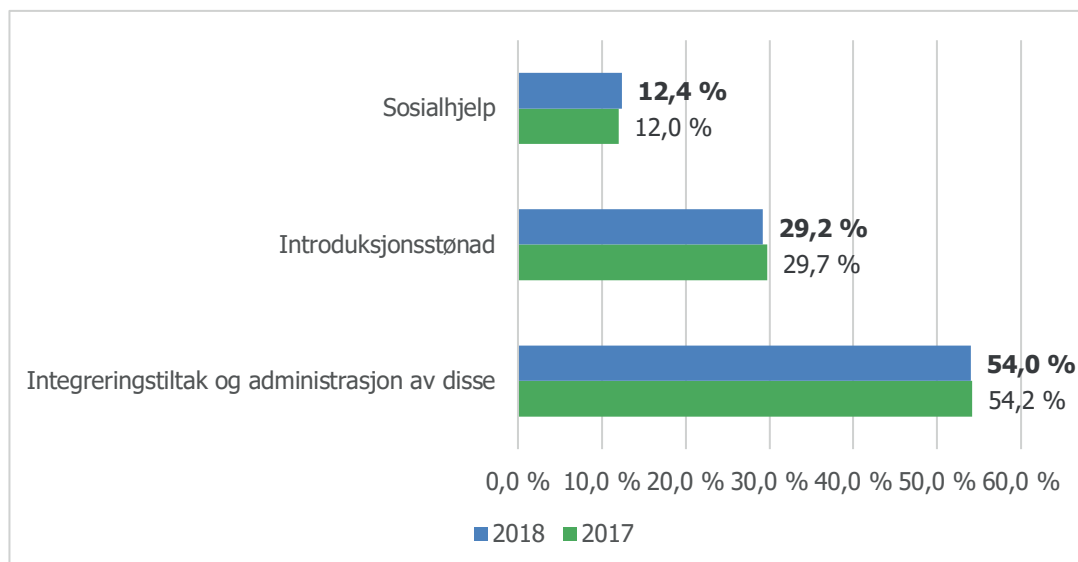
	<b>2018</b>	<b>2017</b>	<b>Endring</b>	<b>Endring i prosent</b>
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	414 000	429 800	-15 800	-3,7 %
Utbetalt sosialhjelp	94 500	95 200	-1 100	-0,7 %
Utbetalt introduksjonsstønad	224 100	235 500	-11 400	-4,8 %
Utgifter til helsetjenester	33 700	32 700	-1 000	3,0 %
<b>Samlede utgifter per person</b>	<b>766 200</b>	<b>793 200</b>	<b>-27 000</b>	<b>-3,4 %</b>

Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse for 2018 og 2017. Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen, landstall fra Statistisk sentralbyrå 2018 og 2017.

Integreringstiltak og administrasjonen av disse (hovedundersøkelsen) er det største utgiftsområdet i kartleggingen og utgjør 54 prosent av de samlede utgiftene per person i 2018. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad utgjør henholdsvis 12,4 og 29,2 prosent av de samlede utgiftene. Figur 7.1 viser at fordelingen mellom disse utgiftsområdene er tilnærmet lik 2017. Helseutgifter kartlegges ikke årlig, men utvalget legger til en sats for helseutgifter per person som prisjusteres fra år til år etter kommunal deflator.<sup>36</sup>

<sup>36</sup> For å lese mer om hvordan prisjustert sats for helseutgifter er beregnet se kapittel 8.6 som omhandler Beregningsutvalgets kartleggingsmetode.

**Figur 7.1 Prosentvis fordeling mellom områdene som kartlegges i 2018 og 2017.**



Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen, landstall fra SSB 2018 og 2017.

I 2017 ble refusjonsordningen for utgifter til kommunale barnevernstiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger m.fl. lagt om til en ordning med fast tilskudd. Denne ordningen er slått sammen med det særskilte tilskuddet som kommunene tildeles ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger. 2017-tallene viste at denne omleggingen hadde en vesentlig betydning for resultatet. Denne tendensen ser ut til å gjelde for utvalgskommunene også i 2018, jf. tabell 7.3.

Kommuner som bosetter enslige mindreårige tildeles et særskilt tilskudd med langt høyere satser per år enn det ordinære integreringstilskuddet. Dette innebærer en betydelig forskjell mellom finansieringen av tiltak til enslige mindreårige og tiltak til øvrige flyktninger. Tilnærmet alle utvalgskommunene bosetter enslige mindreårige, og dette påvirker selvsagt resultatet av denne kartleggingen. Imidlertid vet man at omtrent halvparten av kommunene i Norge ikke bosetter enslige mindreårige. I tabell 7.2 er det forsøkt å illustrere betydningen dette tilskuddet har for kommunenes samlede nettoutgifter, gitt at utvalgskommunene ikke bosatte enslige mindreårige i løpet av de siste fem årene, og dermed ikke ble tildelt det særskilte tilskuddet.

Beregning av utgiftene som er oppgitt i tabell 7.2 kolonne «2018 med EM» er redegjort for i kapittel 4 og 5. Utgiftene i kolonne «2018 uten EM» er funnet ved å trekke kommunenes rapporterte<sup>37</sup> utgifter til enslige mindreårige fra de totale utgiftene til hele målgruppen. Denne differansen divideres deretter med antall

<sup>37</sup> En kommune deltar ikke i undersøkelsen om enslige mindreårige, men på enkelte deler av skjemaet var det rapportert inn utgifter til enslige mindreårige. Dette var grunnskoleopplæring for voksne, barnevern og ekstratiltak i grunnskolen. Disse utgiftene er fratrukket i beregningen av et scenario uten EM i målgruppen som vist i tabell 7.1.

personer i målgruppen fratrukket antallet enslige mindreårige i målgruppen. Satsen for utgifter til helsetjenester er uendret.

**Tabell 7.2. Utgift per person som utløser integreringstilskudd i en femårsperiode. Resultat av kartleggingen av 2018 med og uten enslige mindreårige. Kroner.**

	<b>2018 med EM</b>	<b>2018 uten EM</b>	<b>Differanse i kroner</b>	<b>Differanse i prosent</b>
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	414 000	449 700	35 700	8,6 %
Utbetalt sosialhjelp	94 500	97 500	3 000	3,2 %
Utbetalt introduksjonsstønad	224 100	234 100	10 000	4,5 %
Utgifter til helsetjenester	33 700	33 700	0	0 %
<b>Samlede utgifter per person</b>	<b>766 200</b>	<b>815 000</b>	<b>48 700</b>	<b>6,4 %</b>

Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse for 2018 og 2017. Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen, landstall fra Statistisk sentralbyrå 2018 og 2017.

Estimerte samlede utgifter per person i målgruppen over femårsperioden ville blitt 6,4 prosent høyere dersom utvalgskommunene ikke hadde bosatt enslige mindreårige. Det er imidlertid knyttet noe usikkerhet til denne endringen i utgiftene, fordi vi mangler oversikt over et par utvalgskommuners utgifter til enslige mindreårige. Men den samme tendensen oppstår igjen når samme øvelsen gjøres for ulike utvalg av kommuner. I tabell 7.3 presenteres estimerte samlede utgifter for kommuner uten de to kommunene som ikke har levert egne tall for enslige mindreårige, og for kommuner som deltok både i 2017 og 2018.

De samlede utgiftene er beregnet på samme måte som redegjort for tidligere. For utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse er innrapporterte EM-utgifter fratrukket totalen, mens det for utgifter til introduksjonsstønad og sosialhjelp er brukt samme samme satser som i tabell 7.2. Det vil si landstall med og uten enslige mindreårige. Helseutgiften er uendret.

**Tabell 7.3. Samlede utgifter per person over femårsperioden i 2018. Med og uten enslige mindreårige i målgruppen. Kroner.**

	<b>2018 med EM</b>	<b>2018 uten EM</b>	<b>Differanse i kroner</b>	<b>Differanse i prosent</b>
Kommuner som har rapportert inn utgifter til enslige mindreårige i 2018 (n=20)	756 400	791 900	35 500	4,7 %

Kommuner som har rapportert inn utgifter til enslige mindreårige i 2018 og 2017 (n=15)	760 900	786 200	25 300	3,3 %
--	---------	---------	--------	-------

Kilde: Beregningsutvalget, SSB 2018.

Det at samlet utgift øker uten enslige mindreårige i målgruppen betyr ikke at øvrig målgruppe har blitt dyrere, men betydelige inntekter faller bort. Dette kan være en indikasjon på at kommuner som bosetter enslige mindreårige, samlet sett, får noe overkompensasjon gjennom det særskilte tilskuddet til dekning av utgiftene til målgruppen utenom enslige mindreårige. Som kjent er det stor variasjon blant kommuner, og det understrekes at det ikke finnes noe grunnlag for å hevde at dette resultatet ville vært det samme med en annen kombinasjon av utvalgskommuner. Omtrent alle utvalgskommunene har bosatt enslige mindreårige de siste fem årene, mens langt fra alle landets kommuner gjør dette. Vi kan derfor ikke konkludere med at kommunene generelt overkompenseres.

Integreringstilskuddets sats for femårsperioden etter førstegangsbosetting er 804 100 kroner per enslig voksen, og 754 100 kroner per barn og voksen i familie samt enslig mindreårig. Et vektet gjennomsnitt etter andel enslige voksne og andre gir en sats på 763 100 kroner per person i 2018.

**Tabell 7.4. Integreringstilskuddets dekningsgrad i 2018 og 2017.**

	2018	2017	Endring	Endring i prosent
Integreringstilskudd, enslige voksne	804 100	786 500	17 600	2,2 %
Integreringstilskudd, andre	754 100	736 500	17 600	2,4 %
Samlede utgifter i femårsperioden	766 200	793 200	-27 000	-3,4 %
Beregnet utbetalt tilskudd per person i målgruppen i femårsperioden	763 100	752 500	10 600	1,4 %
Forskjell mellom vektet tilskudd og utgift per person	3 100	40 700	-37 500	-92,1 %
<b>Dekningsgrad</b>	<b>99,6 %</b>	<b>94,9 %</b>		

Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse for 2018 og 2017. Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen, landstall fra Statistisk sentralbyrå 2018 og 2017. IMDi.

Tabell 7.4 viser forholdet mellom beregnede utgifter og integreringstilskudd. Dekningsgraden er funnet ved å dele vektet tilskudd på gjennomsnittlig beregnet utgift. Kartleggingen viser dermed at tilskuddet dekker 99,6 prosent av utgiftene i 2017. Integreringstilskuddets dekningsgrad øker med 4,7 prosentpoeng fra 94,9

prosent i 2017. Forskjell mellom vektet integreringstilskudd og gjennomsnittlig utgift er 2 200 kroner per person i målgruppen over femårsperioden etter bosetting.

Tabell 7.5 viser dekningsgraden i 2018 med og uten enslige mindreårige for ulike delutvalg av utvalgskommunene. Som forventet og redegjort for tidligere, blir dekningsgraden lavere i de tilfellene utvalgskommunene ikke bosetter enslige mindreårige.

**Tabell 7.5. Integreringstilskuddets dekningsgrad i 2018 med og uten enslige mindreårige. Ulike utvalgskommuner.**

	<b>2018 med EM</b>	<b>2018 uten EM</b>
Dekningsgrad alle utvalgskommunene (n=22)	99,6 %	93,6 %
Dekningsgrad kommuner som rapporterte utgifter til enslige mindreårige i 2018 (n=20)	100,9 %	96,4 %
Dekningsgrad kommuner som rapporterte utgifter til enslige mindreårige både i 2018 og 2017 (n=15)	100,3%	97,1%

Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse for 2018. Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen, landstall fra Statistisk sentralbyrå 2018. IMDi.

## 7.2 Variasjon mellom utvalgskommunene

Utgiftene varierer mye mellom utvalgskommunene. Årsakene er sammensatte, og Beregningsutvalgets kartleggingsmetode gir ikke grunnlag for en systematisk analyse av årsakene til variasjon. Faktorer som vil spille inn er blant annet arbeids- og utdanningsmuligheter i en kommune, muligheter for stordriftsfordeler, kommunestørrelse, samt at kommuner med god økonomi kan legge seg på et høyere utgiftsnivå. Ulik sammensetning av målgruppen kan også forklare forskjeller i utgiftsnivå blant kommunene.

Figur 7.2 viser variasjon i totale nettoutgifter per person i målgruppen over femårsperioden blant de 22 utvalgskommunene som deltar i årets kartlegging. Utgiftene inkluderer utbetalt sosialhjelp, introduksjonsstønad, prisjustert sats for kommunale helsetjenester samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Figuren viser også gjennomsnitts- og medianutgift for utvalgskommunene. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier, slik gjennomsnittet blir.

Tabell 7.6 viser variasjonen i utvalgskommunenes utgifter i 2018 til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Indeks 100 er lik gjennomsnittet for kommunene i utvalget. Skillet mellom utgifter til sosialhjelp og utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse representerer ikke nødvendigvis reelle forskjeller i

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

**Figur 7.2. Totale nettoutgifter per person i målgruppen over femårsperioden i utvalgskommunene. Inkluderer utgifter til sosialhjelp, introduksjonsstønad, prisjustert sats for helseutgifter og utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. 2018. Kroner.**



Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse for 2018 og SSBs sosialhjelpsstatistikk og statistikk for introduksjonsstønad 2018.



**Tabell 7.6. Totale utgifter per person i målgruppen. Utbetalt sosialhjelp, introduksjonsstønad, integreringstiltak og administrasjon av disse i 2018. Indeks 100 er lik gjennomsnittet for utvalgskommunene.**

<b>Kommune</b>	<b>Sosialhjelp</b>	<b>Introduksjons stønad</b>	<b>Integreringstiltak samt administrasjon av disse</b>	<b>Totalt</b>
0106 Fredrikstad	119	115	100	107
0213 Ski	218	101	114	125
0219 Bærum	77	96	119	106
0220 Asker	103	96	113	106
0231 Skedsmo	112	92	132	117
0301 Oslo	129	106	107	110
0501 Lillehammer	59	77	165	124
0712 Larvik	102	109	105	106
0815 Kragerø	130	112	50	80
1001 Kristiansand	86	111	88	94
1102 Sandnes	110	103	56	78
1106 Haugesund	89	127	83	97
1149 Karmøy	95	100	97	98
1201 Bergen	61	106	124	110
1235 Voss	54	104	106	98
1445 Gloppen	81	91	61	73
1505 Kristiansund	120	92	57	76
1804 Bodø	69	102	85	88
2003 Vadsø	108	69	-27	21
2012 Alta	56	77	56	63
5001 Trondheim	107	82	94	92
5024 Orkdal	133	61	67	74
Utvalgskommunene	100	100	100	100

Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse for 2018 og SSBs sosialhjelpsstatistikk og statistikk for introduksjonsstønad 2018.

## 7.3 Utgifter til personer som utløser integreringstilskudd – endringer over tid

Beregningsutvalget synliggjør i dette delkapitlet utviklingen av utgifter fra 2014 til 2018. Det er flere utfordringer knyttet til å sammenligne tallene over tid. Dette gjelder både totaltallet og tallene for de ulike utgiftsområdene. I tillegg til det som nevnes i kapittel 8 om kartleggingsmetodene, er de viktigste utfordringene:

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

Beløpene i tabellene er oppgitt per person i målgruppen som utløser integreringstilskudd til kommunen. Utvalgets kommentarer vil gjelde både utviklingen per person i målgruppen og andelen totalutgifter på de enkelte utgiftsområdene i utvalgskommunene.

### 7.3.1 Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse

Tabell 7.7. Utgift per person i 2018 og 2014, med prosentvis endring. Kroner.

Utgiftsområde	2018	2014	Endring 2018–2014
Sosialrådgivning og veiledning	22 400	22 800	-1,6 %
Introduksjonsprogram	18 400	20 400	-9,9 %
Grunnskoleopplæring for voksne	10 600	5 800	85,2 %
Administrasjon av kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad	1 700	1 500	12,4 %
Sysselsetting div tiltak	1 100	200	479,2 %
Bolig	11 400	13 200	-12,5 %
Støttekontakt	800	1 000	-24,5 %
Ekstratiltak grunnskole	8 000	5 100	58,0 %
Kulturtiltak	1 300	1 600	-22,7 %
Barnehager	4 900	4 700	4,8 %
Felleskostnader	3 500	3 200	10,4 %

<b>Total (inkl. barnevern og fratrukket EM-tilskudd)</b>	<b>82 800</b>	<b>89 700</b>	<b>-7,7 %</b>
--	---------------	---------------	---------------

Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse for 2018 og 2014.

Sosialrådgivning og veiledning og introduksjonsprogrammet bør ses i sammenheng på grunn av noe ulik organisering i kommunene. For disse områdene samlet har utgiftene per person i målgruppen hatt en nedgang fra 43 200 kroner i 2014 til 40 800 kroner i 2018, tilsvarende 5,6 prosent. Under sosialrådgivning og veiledning oppgir kommunene også etableringskostnader som ikke er klientført som sosialhjelp til Statistisk sentralbyrå. Utgifter til etablering som ikke er klientført varierer sterkt med praksis i utvalgs kommunene.

På grunn av endringen i finansieringen fra og med 2017 kan ikke barnevernsutgiftene og særskilt tilskudd for enslige mindreårige i 2018 direkte sammenlignes med 2014. Før betalte kommunene en redusert egenandel, mens de fra og med 2017 betaler alle kostnadene. Til gjengjeld skal det økte særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige mindreårige blant annet dekke de samme utgiftene som refusjonsordningen. Beregningsutvalget trekker derfor dette tilskuddet fra summen av alle utgiftene til slutt.

Raden som viser totalen i tabell 7.7 er inkludert barnevernsutgifter og fratrukket tilskuddet for enslige mindreårige i både 2018 og 2014.

Det har vært lite endring i perioden på de øvrige områdene i kartleggingen av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Når det gjelder økningen i grunnskoleopplæring for voksne og ekstratiltak i grunnskolen, har dette en sammenheng med både økningen i antallet enslige mindreårige, samt en økning i antallet personer som avslutter introduksjonsprogram og går over i andre kvalifiseringstiltak.

### **7.3.2 Endring i målgruppens sammensetning**

I tillegg til det samlede volumet på bosettingen av flyktninger er det to faktorer som har hatt betydning for kostnadsutviklingen de siste fem årene. Det er svingingene i bosettingen av enslige mindreårige flyktninger og i bosettingen av voksne.

Økningen i bosetting av enslige mindreårige har særlig slått ut på to tjenesteområder: grunnskoleopplæring for voksne og barnevernsutgifter. Enslige mindreårige er per definisjon i alderen hvor de kan gjøre gjeldende rettigheter til videregående skole, men dette forutsetter en fullført grunnskole. En stor del av de enslige mindreårige har ikke fullført grunnskolen ved bosetting. Den stadige veksten på dette området skyldes også økningen i antall deltakere som er i målgruppen.

Bosettingen av enslige mindreårige økte i 2016 til et langt høyere nivå enn tidligere. Som vi ser av tabell 7.8 falt bosettingen av enslige mindreårige i 2017 kraftig sammenliknet med året før, og enda mer enn det i 2018. Det er forventet at nivået

vil fortsette å avta de nærmeste årene. Samtidig vil de allerede bosatte enslige mindreårige bli eldre og mer selvhjulpne, slik at barnevernsutgiftene kan forventes å gå ned, slik 2018-kartleggingen viser jf. kapittel 4.3.

**Tabell 7.8. Antall førstegangsbosatte enslige mindreårige flyktninger på landsbasis per år. 2014–2018.**

Bosettingsår	Antall førstegangsbosatte enslige mindreårige flyktninger
2014	536
2015	691
2016	1 599
2017	759
2018	194

Kilde: IMDi, 2018.

Tabell 7.9 viser sammensettingen av førstegangsbosatte flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag for hele landet i perioden 2014 til 2018. Andelen bosatte enslige mindreårige var relativt lav i årene 2014 og 2015, men øker en del i 2016, for så å avta i 2017 og ytterligere i 2018. Familier utgjør en langt høyere andel av målgruppen i 2018 sammenlignet med 2014, tilsvarende har andelen enslige voksne gått ned, jf. figur 4.3.

**Tabell 7.9. Sammensetting av førstegangsbosatte på landsbasis. Prosent.**

Bosettingsår	Familier	Enslige voksne	Enslige mindreårige
2014	53	40	7
2015	49	45	6
2016	51	39	10
2017	61	32	7
2018	78	18	4

Kilde: IMDi, 2018.

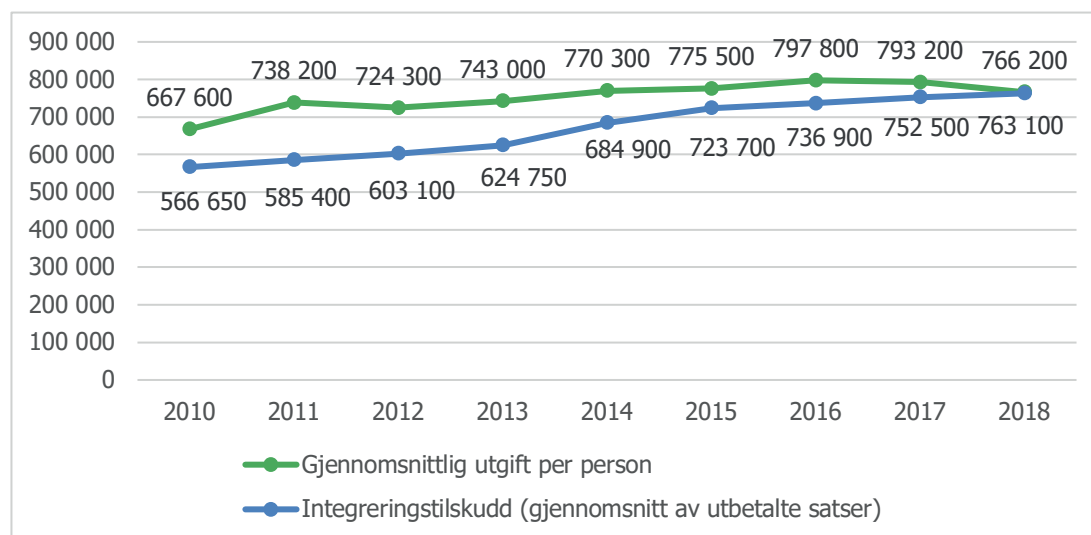
### 7.3.3 Samlede utgifter per person som utløser integreringstilskudd – endringer over tid

Beregningsutvalget har helt overordnet sett på utviklingen i samlede utgifter de siste årene. Samlede utgifter inkluderer utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønning, samt prisjustert sats for helseutgifter.

Blå linje i figur 7.3 viser samlet beregnet utgift for femårsperioden som mottar integreringstilskudd i kartleggingene av 2010 til 2018. Dette inkluderer utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønning, samt prisjustert sats for helseutgifter. I perioden 2010 til 2018 har integreringstilskuddet vært delt inn i ulike satser (se tabell 3.1). Den røde linjen viser utbetalt tilskudd for femårsperioden som et vektet gjennomsnitt av ulike satser til enslige voksne og voksne, barn og enslige mindreårige.

I 2013 og 2014 ser man at avviket mellom tilskudd og utgift per person minsker, mens det er relativt stabilt fra 2015 til 2016. I 2018 er avviket på det laveste. Vektes integreringstilskuddet etter andel enslige voksne og andre i målgruppen utgjør dette et gjennomsnittlig utbetalt tilskudd på 763 100 kroner per person over fem år. Tilskuddet dekker dermed 99,6 prosent av utgiftene i 2018.

**Figur 7.3 Samlede utgifter for femårsperioden per person sammenlignet med gjennomsnitt av satser for integreringstilskudd. 2010–2018. Kroner.**



Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse for 2010-2018.

Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen, Statistisk sentralbyrå for 2010–2018.

Årene før 2017 kan ikke direkte sammenliknes med årene etter på grunn av endringen i det særskilte tilskuddet for bosetting av enslige mindreårige. Det har

skjedd en betydelig endring på inntektssiden som slår ut her i form av en bedre dekning av utgiftene, for de kommunene som blir tildelt dette tilskuddet.

Fra 2014 til 2018 har det vært en nedgang i samlede utgifter på 0,6 prosent. Tar man hensyn til beregnet lønns- og prisvekst i kommunene i denne perioden på 14,2<sup>38</sup> prosent utgjør dette en realnedgang på 14,8 prosent.

Ser man nærmere på de ulike delområdene av kartleggingen er utviklingen sammensatt. I perioden 2014 til 2018 er det en realnedgang på 12,6 prosent for utbetalt sosialhjelp og 1,6 prosent for utbetalt introduksjonsstønad. Reduksjonen i antall personer i målgruppen over denne femårsperioden har bidratt til en slik nedgang i utgiftene, siden det ble bosatt flere i 2014 enn i 2018. I mellomtiden har det vært svingninger i bosettingen og i utgiftene.

I kartleggingen av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse fra 2014 til 2018, er det en nedgang i utgifter per person på 7,7 prosent. Dette tilsvarer en realnedgang i utgifter på 21,9 prosent når man tar hensyn til lønns- og prisvekst for samme periode. Dette kan tyde på visse stordriftsfordeler knyttet til økt bosetting i perioden, men det er vanskelig å måle effekten av dette. På grunn av den store økningen i særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, som ble innført i 2017, er det ikke helt uproblematisk å sammenlikne nettoutgiftene over de siste fem årene når inntektssiden er endret så mye. Realnedgangen på 21,9 prosent er mest sannsynlig noe overestimert.

**Tabell 7.10. Utgifter for kartleggingene 2018 og 2014, med endringer. Kroner.**

	2018	2014	Endring 2014–2018	
			Kroner	Prosent
Integreringstiltak og administrasjon av disse	414 000	448 600	-34 600	-7,7 %
Sosialhjelp	94 500	92 600	1 900	2,1 %
Introduksjonsstønad	224 100	199 100	25 000	12,6 %
Helseutgifter	33 700	30 200	3 500	11,6 %
<b>Totalt</b>	<b>766 200</b>	<b>770 500</b>	<b>-4 300</b>	<b>-0,6 %</b>

Kilde: Beregningsutvalgets hovedundersøkelse for 2018 og 2014.

Sosialhjelpsstatistikk og introduksjonsordningen, Statistisk sentralbyrå for 2018 og 2014.

<sup>38</sup> Kommunal deflator årene 2014-2018.

## 7.4 Forholdet mellom beregnede utgifter og norsktilskudd i 2018

Med kjennskap til gjennomsnittlig antall timer opplæring som gjennomføres per deltaker, utgift per undervisningstime og gruppestørrelse vil man kunne beregne en gjennomsnittlig utgift per elev.

Eksemplene i tabell 7.12 illustrerer norsktilskuddets (høy sats) dekningsgrad med tre ulike gruppestørrelser. De andre variablene holdes konstante. Om det gis 1 100 undervisningstimer per deltaker og timeprisen er 1 730 kroner, vil det være nødvendig med en gruppestørrelse på 15 personer for at norsktilskuddet skal dekke utgiftene.

Antall timer er et anslag basert på uttrekk av registrerte timer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) gjort i 2014 og 2018. Uttrekket i 2014 baserer seg på 39 000 deltakere med høy sats som har avsluttet sin norskopplæring. Et tilsvarende uttrekk ble gjort for deltakere som startet sin norskopplæring etter 1.1.2012 og omlag samme antall timer. Det samme gjorde uttrekket per 31.12.2018, som viste antall timer per deltaker som startet norskopplæringen i 2016. Tilskudd per deltaker med høy sats var tilsammen 137 550 kroner fordelt over tre år.

**Tabell 7.11. Norsktilskuddets dekningsgrad for 2018. Kostnader per deltaker etter ulik gruppestørrelse.**

Timespris	Gruppe størrelse	Antall timer per deltaker	Kostnad per deltaker	Tilskudd per deltaker høy sats 2018	Avvik
1 730	12	1 100	158 583	137 550	-21 033
1 730	13	1 100	146 385	137 550	-8 835
1 730	14	1 100	135 929	137 550	1 621

Kilde: Beregningsutvalgets voksenopplæringsundersøkelse 2018, NIR og IMDi.

Oversikten i tabell 7.11 tar ikke hensyn til situasjoner med deling av persontilskudd mellom bosettings- og mottakskommune, i tilfeller der personer med rett og plikt til norskundervisning har lang botid i mottak. Dersom vi legger til grunn at bare år to og tre av tilskuddet tilfaller bosettingskommunen vil det være nødvendig med større grupper for at utgiftene skal dekkes, slik det er illustrert i tabell 7.12. Hvor mye norsktilskuddet som tilfaller bosettingskommunen blir redusert, avhenger av oppholdstid på mottak fra oppholdstillatelse til bosetting.

**Tabell 7.12. Norsktilskuddets dekningsgrad for 2018 Kostnader per deltaker etter ulik gruppestørrelse.**

Timespris	Gruppe størrelse	Antall timer per deltaker	Kostnad per deltaker	Tilskudd per deltaker høy sats 2018 (år 2 og 3)	Avvik
1 730	17	1 100	111 941	105 650	-6 291
1 730	18	1 100	105 722	105 650	-72
1 730	19	1 100	100 158	105 650	5 492

Kilde: Beregningsutvalgets voksenopplæringsundersøkelse for 2018, NIR og IMDi

Det er et stort spenn i gjennomsnittsutgift per undervisningstime i de 22 utvalgskommunene i 2018. Dersom timeprisen er lavere kan man dekke kostnadene med et lavere antall deltakere per gruppe. Men dersom antall undervisningstimer per deltaker er høyere må gruppestørrelsen endres for å oppnå full dekning av utgiftene.

I 2018-kartleggingen varierer innrapporterte gruppestørrelser fra 10 til 22 personer, mens den gjennomsnittlige gruppestørrelsen for utvalgskommunene er på 15 personer. Dette gjennomsnittet inkluderer alle deltakere i opplæringen i kommunen. Det vil si at deltakere fra asylmottak, arbeidsinnvandrere, samt personer som utløser både lav sats og høy sats av norsktilskuddet er med i gruppestørrelsen som kommunene oppgir i kartleggingen. Kommunene har ofte ikke tall på gruppestørrelse knyttet til opplæring for personer som utløser høy sats. En viktig årsak til dette er at det er vanlig å sette sammen grupper etter ferdighetsnivå, og ikke etter hvilken finansieringsordning deltakere tilhører. Kommuner med få deltakere må oftere ha opplæring for grupper med færre enn 10 deltakere gjennom året. Det motsatte vil kunne gjelde for kommuner med mange deltakere.

Denne måten å beregne dekningsgrad for norsktilskuddet viser at tilskuddet dekker kommunenes utgifter gitt visse gjennomsnittsvilkår, realiteten i de fleste kommuner vil stort sett være annerledes. Det faktiske kostnadsbildet for voksenopplæringen er at kommunene totalt sett har utgifter som overstiger finansieringen. I 2018 er totale bruttoinntekter<sup>39</sup> i utvalgskommunene 739 260 586 kroner, mens de totale bruttoutgiftene er 910 554 494 kroner. Dette gir innebærer at inntektene gir en dekning av utgiftene på 81,8 prosent.

Det er vanskelig å skille ut undervisningsutgifter som bare gjelder målgruppen som utløser norsktilskuddet, men dersom man antar at andre deltakere er fullfinansiert, enten via egenbetaling eller gjennom andre tilskudd, kan vi beregne en

<sup>39</sup> Inkludert norsktilskudd, deltakerbetaling og andre inntekter.



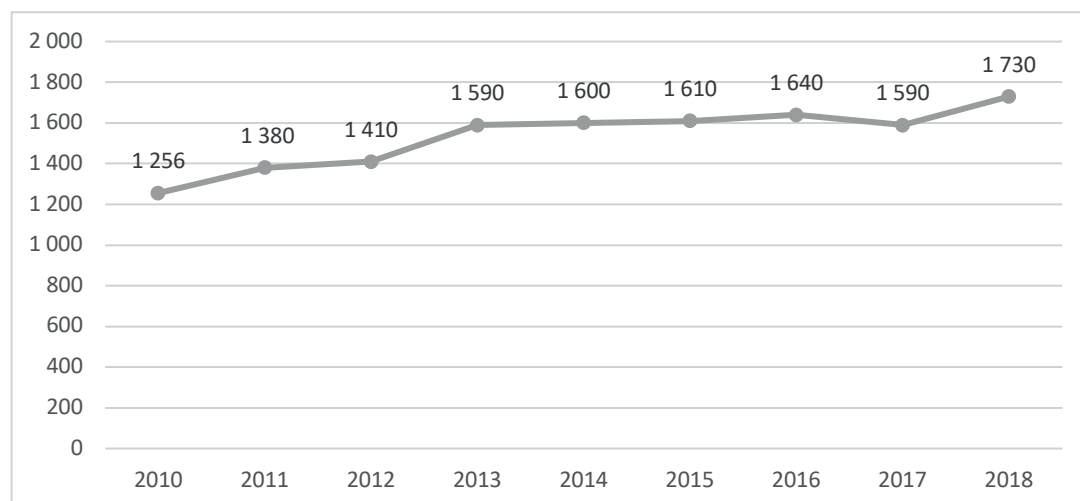
dekningsgrad for utvalgskommunenes utgifter til målgruppen som utløser norsktilskuddet. Regnestykket blir da totalt utbetalt norsktilskudd dividert med totale utgifter fratrukket andre inntekter. Utvalgskommunene fikk til sammen utbetalt 635 680 043 kroner i norsktilskudd<sup>40</sup>, mens totale nettoutgifter til undervisning for målgruppen er 806 973 951. Dette gir en dekningsgrad på 78,8 prosent. Det understrekes at 24 prosent av deltakerne i undervisningen er personer som faller utenfor norsktilskuddets målgruppe jf. figur 6.1.

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

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

Figur 7.14 viser utviklingen i timeprisen per undervisningstime over de siste ni årene. Fra 2017 til 2018 er det en økning i timeprisen på 8,8 prosent. For å finne en liknende utvikling må vi helt tilbake til 2013 da timeprisen steg med 13 prosent fra året før. Ellers har det vært en ganske stabil utvikling i prisen per undervisningstime i perioden 2013 til 2017.

**Figur 7.4. Utgift per undervisningstime til norsk og samfunnskunnskap. Årene 2010 til 2018. Løpende kroner.**



<sup>40</sup> Både persontilskudd og grunntilskudd.

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for perioden 2010 til 2018.

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

**Tabell 7.13. Oversikt over timepris, totale kostnader og antall undervisningstimer 2014 til 2018.**

	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Pris per undervisningstime (kroner)	1 600	1 610	1 640	1 590	1 730
Total kostnad (i 1000 kroner)	741 594	737 376	826 471	911 434	910 554
Totale inntekter (i 1000 kroner)	569 639	587 064	713 035	834 307	739 261
Antall undervisningstimer	462 601	457 946	503 370	573 224	526 529

Kilde: Beregningsutvalgets voksenopplæringsundersøkelse for perioden 2014 til 2018.

Tabell 7.13 viser en oversikt over timepris, totale kostnader, totale inntekter og antall undervisningstimer de siste fem årene. Det er et hopp i antall undervisningstimer fra 2015 til 2016 og fra 2016 til 2017. Denne tendensen snur i 2018, og har en sammenheng med nedgangen i antall personer i målgruppen på grunn av få asylkomster og nedgang i bosetting av flyktninger. Både totale kostnader og inntekter følger samme tendensen som antall undervisningstimer, men det er et mye større fall i inntektene fra 2017 til 2018, enn tilfellet for kostnadene. Denne tregheten på utgiftssiden i form av nedbyggingkostnader er som forventet.

## 8 Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder

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

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, samt utbetalinger av sosialhjelp og introduksjonsstønning til flyktninger i femårsperioden fra og med bosettingsåret. Beregningsutvalget kartlegger kommunenes gjennomsnittlige utgift til integreringstiltak og administrasjon av disse over ett år. For at denne utgiften skal kunne sammenlignes med det samlede tilskuddet over hele tilskuddsperioden, multipliserer vi utgiften med fem. I 2018 var den gjennomsnittlige utgiften til integreringstiltak og administrasjon av disse 82 700 kroner per person i målgruppen. Multiplisert med fem blir det 413 500 kroner.

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

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

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

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

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

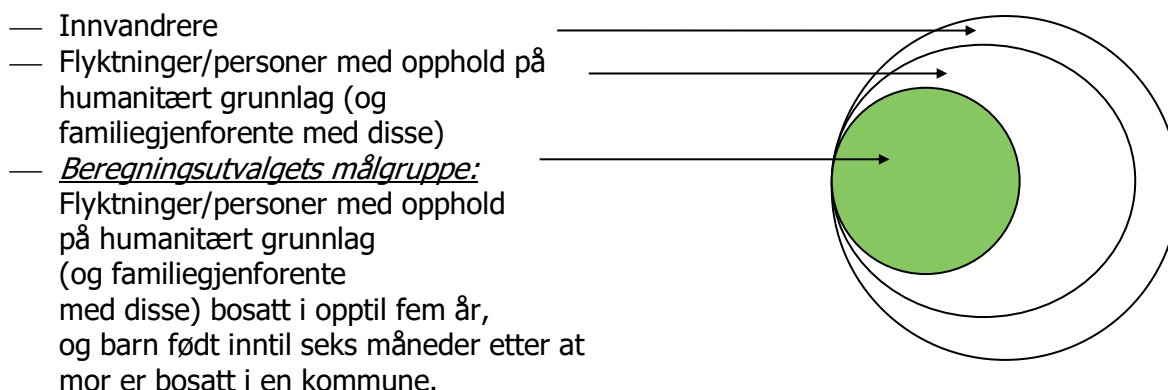
## 8.1 Målgruppen

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

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

### 8.1.1 Personer som utløser integreringstilskudd

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



*Innvandrere* er personer som har opphold og bor i Norge, men er født i utlandet av to utenlandske foreldre.<sup>41</sup>

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

<sup>41</sup> Se definisjoner hos IMDi: <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/ord-og-begreper/> og SSB: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbef/aar>

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

### 8.1.2 Personer som utløser tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Rundskriv G-01/2016 fastsetter hvilke grupper av voksne innvandrere i Norge som skal få tilbud om gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Målgruppen er alle personer mellom 16 og 67 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen. Asylsøkere og andre innvandrere er også inkludert i undersøkelsen. Tabell 8.1 gir en oversikt over personer med rett og/eller plikt til norskopplæring.

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

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

Kilde: IMDi

## 8.2 Sosialhjelp

På oppdrag fra Beregningsutvalget beregner SSB kommunenes utgifter til utbetalt sosialhjelp til personer i målgruppen. Beregningene bygger på opplysninger innrapportert til KOSTRA og baserer seg i denne utgaven av rapporten på endelige KOSTRA-tall per medio juni 2019.

### 8.2.1 Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data

SSB innhenter årlig oppgaver fra alle landets kommuner om personer som har mottatt sosialhjelp som grunnlag for produksjon av Norges offisielle statistikk om

sosialhjelp. Opplysningene rapporteres inn på KOSTRA-skjema 11 "Registreringsskjema for sosialhjelp". Her ligger individopplysninger om stønadsbeløp og antall måneder med stønad.

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

For å skille ut Beregningsutvalgets målgruppe<sup>42</sup> i dette materialet er SSBs befolkningsfiler koblet mot filer fra utlendingsmyndighetenes Utlendingsdatabase (UDB). SSBs situasjonsfiler for befolkningen er korrigert for nettoflytting i løpet av året. Sosialhjelpsoppgavene som er innrapportert fra kommunene, kobles så mot befolkningsfilene, for å finne ut hvem som er i målgruppen, samt utbetalinger knyttet til disse. Resultatet av koblingene viser samlede stønadsutbetalinger og antall personer i målgruppen fordelt på kommune og bosettingsår.

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

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

### **8.2.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt sosialhjelp**

For å gi et best mulig bilde av utgiftene til bosetting over tid, uavhengig av størrelsen på de ulike årskullene, er det etter Beregningsutvalgets mening mest relevant å bruke gjennomsnittlig utbetaling av sosialhjelp per person for hvert enkelt årskull og summere disse gjennomsnittsbeløpene, siden denne summen ikke er påvirket av antall personer i de enkelte årskullene. Med denne beregningsmåten tar man hensyn til at sammensettingen av hvert årskull varierer fra år til år. Den gjennomsnittlige utbetalingen til alle i målgruppen multiplisert med 5 ville vært mindre presis enn summen av de gjennomsnittlige utbetalingene for hvert enkelt årskull.

Gjennomsnittlig utbetaling av sosialhjelp per person i målgruppen i et bosettingsårskull er beregnet ved at summen av alle utbetalingene til

---

<sup>42</sup> Det vil si at det for kartleggingsåret 2018 er personer som er registrert i Det sentrale folkeregister (DSF) med bosettingsår 2014 til 2018. For de personer som har fått en første tillatelse med vedtaksår senere enn første gang de ble registrert i DSF, er bosettingsår lik vedtaksår.

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.

### **8.2.3 Vurdering av datakvalitet**

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

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

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

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

## **8.3 Introduksjonsstønad**

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

Programmet kan som hovedregel vare i inntil to år, og deltakeren mottar introduksjonsstønad i programperioden. Etter behov og individuell vurdering kan programtiden utvides til inntil tre år.

Introduksjonsordningen ble obligatorisk fra 1. september 2004, og loven gjelder i første rekke personer som har fått opphold som flyktninger, eller har fått opphold på humanitært grunnlag etter asylsøknad, samt deres familiemedlemmer/-

gjenforente. Som nyankomne regnes personer som er bosatt i en kommune etter avtale i løpet av de siste to år, og den enkelte må ha behov for grunnleggende kvalifisering, det vil si trenge hjelp til å komme ut i ordinært arbeid eller ordinær utdanning.

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

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

Tall for utbetalt introduksjonsstønad bygger i denne rapporten på endelige KOSTRA-tall per medio juni 2019.

### **8.3.1 Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data**

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

For å skille ut Beregningsutvalgets målgruppe<sup>43</sup> i dette materialet er SSBs befolkningsfiler koblet mot filer fra utlendingsmyndighetenes Utlendingsdatabase (UDB) på samme måte som for utbetalt sosialhjelp. SSBs situasjonsfiler for befolkningen er korrigert for nettoflytting i løpet av året. Data om introduksjonsstønad som er innrapportert fra kommunene, kobles så mot befolkningsfilene, for å finne ut hvem som er i målgruppen, samt utbetalinger knyttet til disse. Resultatet av koblingene viser samlede stønadsutbetalinger og antall personer i målgruppen fordelt på kommune og bosettingsår.

Opplysningene kontrolleres på samme måte som for utbetalt sosialhjelp.

### **8.3.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt introduksjonsstønad**

Samme metode som for beregningen av utbetalt sosialhjelp brukes for å beregne gjennomsnittlig utbetaling av introduksjonsstønad. Også for introduksjonsstønadsutbetalingene viser tallene i rapporten gjennomsnittlig

---

<sup>43</sup> Det vil si at det for kartleggingsåret 2018 er personer som er registrert i Det sentrale folkeregister (DSF) med bosettingsår 2014 til 2018. For de personer som har fått en første tillatelse med vedtaksår senere enn første gang de ble registrert i DSF, er bosettingsår lik vedtaksår.



utbetaling per person i målgruppen, ikke per person som mottar introduksjonsstønad.

### **8.3.3 Vurdering av datakvalitet**

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

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

## **8.4 Integreringstiltak og administrasjon av disse**

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

### **8.4.1 Valg av kommuner**

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

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

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

### **8.4.2 Gjennomføring av undersøkelsen**

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

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

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

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

### **8.4.3 Kartlagte utgiftsområder**

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

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

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

Kommunale tjenester som inngår i denne spørreskjemaundersøkelsen, er:

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

- ekstratiltak i grunnskolen
- kultur- og ungdomstiltak
- barnehager
- felleskostnader

Her følger en nærmere gjennomgang av de enkelte tjenesteområdene.

#### *Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid*

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

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

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

#### *Introduksjonsprogram*

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

#### *Grunnskoleopplæring for voksne*

Mange flyktninger mangler grunnskoleopplæring eller har for svake grunnleggende ferdigheter til å kunne klare seg i utdanningssystemet eller i arbeidslivet. Grunnskoleopplæring for voksne ble tatt med i undersøkelsen fra 2011 for mer

systematisk rapportering på dette. Dette er ingen særskilt tjeneste for målgruppen, derfor må kommunene finne målgruppens andel av tjenestekapasiteten.

#### *Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og utbetalt kvalifiseringsstønad*

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

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

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

#### *Syssettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening*

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

#### *Bolig og boligadministrasjonstjenester*

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

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

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

Kommunalbanken (1,87 prosent i 2018), og et risikotillegg på 1 prosent for flyktningboliger.

#### *Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet*

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

#### *Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige*

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

#### *Barne- og ungdomsvern*

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

#### *Ekstratiltak i grunnskolen*

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

#### *Kultur- og ungdomstiltak*

Her kartlegges målgruppens andel av utgiftene på tjenesteområdet. I de fleste tiltak utgjør målgruppen en relativt liten andel av brukerne. Målgruppens andel og bruk av kulturtiltak kan være vanskelig å anslå.

### *Barnehager*

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

### *Felleskostnader*

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

#### **8.4.4 Beregning av gjennomsnittsutgift per person per år**

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

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

Beregningsutvalget kartlegger netto driftsutgifter. Det betyr at statstilskudd (bortsett fra integreringstilskuddet), refusjoner, salgs- og leieinntekter og andre inntekter blir trukket fra brutto driftsutgifter på de områdene som inngår i

undersøkelsen. Det korrigeres blant annet for de øremerkede/personrettede tilskuddene. Eksempler på dette er særskilte refusjoner innenfor barnevern, tilskudd til enslige mindreårige, tilskudd for funksjonshemmede, barnehagetilskudd fra IMDi osv.

#### **8.4.5 Vurdering av datakvaliteten**

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

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

I beregningen av gjennomsnittsutgifter per person er antall bosatte i målgruppen per 31.12. korrigert for nettoflyttinger mellom kommunene i løpet av året. Det er forutsatt at gjennomsnittlig botid i utvalgskommunen var seks måneder for de som flyttet.

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



10. Det kan være utfordrende å kartlegge utgifter til ekstratiltak i grunnskolen utover de tiltak en tidligere tilskuddsordning er ment å dekke og som etter 2006 er innlemmet i rammetilskuddet til kommunene.
11. Skjemaet som brukes ved kartleggingen er omfattende, men etter Beregningsutvalgets vurdering har det en utforming som åpner for føring av alle relevante driftsutgifter og -inntekter som kommunene måtte ha hatt på de ulike tjenesteområdene som blir kartlagt, uavhengig av hvordan tjenestene er organisert og regnskapsført i kommunene.

#### **8.4.6 Kvalitetssikring**

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

## **8.5 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap**

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

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

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

### **8.5.1 Kartlagte utgiftsområder**

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

#### *Omfang*

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

#### *Utgifter*

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

#### *Inntekter*

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

### **8.5.2 Beregning av utgifter per time**

Med utgangspunkt i det innkomne materialet er følgende størrelser beregnet:

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

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

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

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

### **8.5.3 Vurdering av datakvaliteten**

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

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

## **8.6 Kommunale helsetjenester**

Av metodiske årsaker omfatter ikke undersøkelsen utgifter til den kommunale helsetjenesten. I forbindelse med kartleggingen i 1996 ble det utarbeidet tre rapporter fra ulike forskningsinstitusjoner hvor det ble sett nærmere på utgifter i helsesektoren til målgruppen. Resultatene fra disse undersøkelsene er noe forskjellige (se forøvrig Beregningsutvalgets rapport fra 1996). Helseutgiftene ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner per flyktning over femårsperioden og er siden blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator. Kommunal deflator var på 3 prosent i 2018. Helseutgifter per person i målgruppen over femårsperioden ble dermed prisjustert til 33 700 kroner i 2018.

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

### **Tidligere rapporter**

Tidligere rapporter over kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag finnes på [www.imdi.no](http://www.imdi.no) eller kan fås ved henvendelse til Beregningsutvalget på [beregningsutvalget@imdi.no](mailto:beregningsutvalget@imdi.no)

### **Egen rapport om enslige mindreårige**

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

## Vedlegg

**Vedleggstabell 1.** Antall personer i målgruppen for integreringstilskudd i Beregningsutvalgets utvalgskommuner per 31.12.18. Antall innbyggere totalt i kommunen fra ssb.no og folketall for målgruppen etter kommunenes opplysninger i hovedundersøkelsen, korrigert for nettoflyttinger.

	<b>Antall innbyggere i kommunen per 31.12.18</b>	<b>Antall personer i målgruppen per 31.12.2018</b>	<b>Målgruppens prosentandel av antall innbyggere</b>
0106 Fredrikstad	81 772	723	0,9
0213 Ski	30 843	358	1,2
0219 Bærum	126 841	1 016	0,8
0220 Asker	61 523	490	0,8
0231 Skedsmo	55 652	640	1,2
0301 Oslo	681 067	4 700	0,7
0501 Lillehammer (NY)	28 023	378	1,3
0709 Larvik	47 107	482	1,0
0815 Kragerø	10 406	221	2,1
1001 Kristiansand	92 282	1 377	1,5
1102 Sandnes (NY)	77 246	684	0,9
1103 Haugesund (NY)	37 250	440	1,2
1149 Karmøy	42 161	318	0,8
1201 Bergen	281 190	2 579	0,9
1235 Voss (NY)	14 606	257	1,8
1445 Gloppen	5 836	134	2,3
1505 Kristiansund	24 274	360	1,5
1804 Bodø	52 024	664	1,3
2003 Vadsø	5 894	361	6,1
2012 Alta	20 665	266	1,3
5001 Trondheim	196 159	2 571	1,3
5024 Orkdal (NY)	12 086	195	1,6
<b>Hele landet</b>	<b>5 328 212</b>	<b>19 210</b>	<b>0,4</b>

**Vedleggstabell 2.** Oversikt over utvalgskommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse (hovedundersøkelsen) i 2018 og 2017. Antall i målgruppen i utvalgskommunene er antallet per 31.12 korrigert for nettoflyttinger. Utgåtte kommuner i 2018 er inkludert (markert i kursiv).

Kommune	Antall i målgruppen		Totale utgifter (hovedundersøkelsen)		Utgift per person	
	2018	2017	2018	2017	2018	2017
0106 Fredrikstad	723	710	59 654 966	53 129 736	82 510	74 883
0213 Ski	358	384	33 824 134	40 423 742	94 481	105 407
0219 Bærum	1 016	1 052	99 881 867	122 810 425	98 309	116 740
0220 Asker	490	504	45 780 541	55 759 873	93 430	110 635
0231 Skedsmo	640	648	70 014 341	59 419 761	109 397	91 697
0301 Oslo	4 700	4 696	418 119 498	422 710 290	88 971	90 025
0501 Lillehammer (NY)	378	-	51 667 106	-	136 685	-
<i>0602 Drammen</i>	-	<i>924</i>	-	<i>58 291 492</i>	-	<i>63 086</i>
0712 Larvik	482	443	41 857 550	41 084 891	86 932	92 847
0815 Kragerø	221	241	9 193 970	13 749 894	41 696	57 054
1001 Kristiansand	1 377	1 428	100 131 435	112 297 525	72 744	78 640
1102 Sandnes (NY)	684	-	31 588 723	-	46 182	-
<i>1103 Stavanger</i>	-	<i>1 126</i>	-	<i>111 967 226</i>	-	<i>99 482</i>
1106 Haugesund (NY)	440	-	30 100 641	-	68 411	-
1149 Karmøy	318	320	25 563 292	23 125 840	80 514	72 381
1201 Bergen	2 579	2 669	264 676 666	257 466 448	102 628	96 466
1235 Voss (NY)	257	-	22 453 960	-	87 540	-
1445 Gloppen	134	145	6 819 021	7 265 207	50 888	50 105
1505 Kristiansund	360	364	16 828 411	19 830 761	46 811	54 555
1804 Bodø	664	647	46 600 834	47 824 693	70 235	73 975
2003 Vadsø	361	415	-8 080 480	-15 439 454	-22 384	-37 248
2012 Alta	266	247	12 426 543	13 584 262	46 716	54 997
5001 Trondheim	2 571	2 494	200 747 216	226 931 667	78 081	91 009
5024 Orkdal	195	-	10 779 203	-	55 420	-
<b>I alt</b>	<b>19 210</b>	<b>19 452</b>	<b>1 590 629 438</b>	<b>1 669 809 945</b>	<b>82 804</b>	<b>85 843</b>

**Vedleggstabell 3.** Antall personer i målgruppen per 31.12.2018 etter bosettingsår, flyktningkategori, alder, kjønn, landsdel, kommunestørrelse og statsborgerskap. Kilde: SSB.

Bakgrunnsopplysninger		Antall personer		Prosent	
		Målgruppen	Hovedundersøkelse	Målgruppen	Hovedundersøkelse
<b>I alt</b>		63 539	19 675	100,0	100,0
<b>Kull</b>	<b>2018</b>	6 094	1 984	4,1	4,7
	<b>2017</b>	15 311	4 630	25,8	25,3
	<b>2016</b>	18 930	5 519	39,4	36,0
	<b>2015</b>	13 855	4 178	21,1	20,6
	<b>2014</b>	9 349	3 364	9,6	13,4
<b>Flyktning-kategori</b>	<b>ANN</b>	262	113	0,4	0,6
	<b>FAM</b>	14 728	4 670	23,1	23,7
	<b>FLUKTASYL</b>	36 491	12 117	58,5	62,6
	<b>FLUKTOFF</b>	12 058	2 775	18,0	13,1
<b>Alder</b>	<b>0 - 5</b>	5 164	1 370	8,0	6,8
	<b>6 - 15</b>	13 596	3 648	21,2	18,3
	<b>16 - 18</b>	4 499	1 377	7,2	7,1
	<b>19 - 25</b>	10 443	3 595	16,9	18,7
	<b>26 - 35</b>	16 740	5 496	26,5	28,2
	<b>36 - 45</b>	8 569	2 634	13,3	13,2
	<b>46 - 55</b>	3 116	1 032	4,8	5,2
	<b>56 - 66</b>	1 074	391	1,6	1,9
	<b>67 -&gt;</b>	338	132	0,5	0,6
<b>Kjønn</b>	<b>Menn</b>	37 760	11 801	60,3	60,9
	<b>Kvinner</b>	25 779	7 874	39,7	39,1
<b>Landsdel</b>	<b>Oslo og Akershus</b>	10 180	7 497	15,8	38,2
	<b>Hedmark og Oppland</b>	5 092	378	8,1	1,9
	<b>Sør-Østlandet</b>	11 415	1 480	18,1	7,6
	<b>Agder og Rogaland</b>	10 406	2 850	16,4	14,4
	<b>Vestlandet</b>	11 289	3 349	17,9	17,1
	<b>Trøndelag</b>	6 769	2 832	10,7	14,5
	<b>Nord-Norge</b>	8 388	1 289	13,1	6,3
<b>Innbyggere</b>	<b>Ikke i hovedundersøkelsen</b>	43 474	-	69,0	-
	<b>0 - 9999</b>	767	470	1,1	2,3
	<b>10000 - 19999</b>	715	664	1,1	3,4
	<b>20000 - 49999</b>	2 648	2 612	4,1	13,2
	<b>50000 -&gt;</b>	15 935	15 929	24,7	81,0
<b>Statsborgerskap</b>	<b>Norsk</b>	1 832	730	2,5	3,4
	<b>Øst-Europa</b>	415	191	0,6	0,9
	<b>Vest-Europa u/Tyrkia, Nord-Amerika og Oseania ekskl. Norge</b>	23	10	0,0	0,1
	<b>Asia m/Tyrkia</b>	35 925	10 557	58,7	55,0
	<b>Afrika</b>	23 396	7 457	34,9	36,7
	<b>Sør- og Mellom-Amerika</b>	25	15	0,0	0,1
	<b>Statsløse og uoppgitt</b>	1 923	715	3,3	3,9

**Vedleggstabell 4.** Oversikt over kommunenes totale inntekter og utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Beregningsutvalgets voksenopplæringsundersøkelse 2018. Kroner.

Kommune	Totale utgifter	Totale inntekter	Resultat	Antall undervisnings-timer	Antall årsverk	Antall timer per årsverk
0106 Fredrikstad	36 808 804	27 803 589	-9 005 215	30 878	38	806
0213 Ski	22 284 711	18 564 584	-3 720 127	14 555	19	750
0219 Bærum	54 208 421	39 513 671	-14 694 750	30 362	39	786
0220 Asker	15 492 828	17 392 985	1 900 157	9 924	11	884
0231 Skedsmo	16 178 055	19 912 830	3 734 775	10 908	14	790
0301 Oslo	305 203 380	259 083 871	-46 119 509	147 741	204	726
0501 Lillehammer	18 575 772	13 339 549	-5 236 223	10 223	15	705
0712 Larvik	25 716 520	20 141 188	-5 575 332	16 680	22	762
0815 Kragerø	6 139 965	5 094 662	-1 045 303	4 417	6	772
1001 Kristiansand	45 383 267	38 333 987	-7 049 280	27 252	34	795
1102 Sandnes (NY)	24 612 065	23 088 572	-1 523 493	19 392	25	773
1106 Haugesund	22 898 699	12 225 215	-10 673 484	17 562	22	798
1149 Karmøy	12 463 207	9 976 673	-2 486 534	10 093	14	739
1201 Bergen	124 363 295	94 917 714	-29 445 581	64 263	87	741
1235 Voss (NY)	7 600 223	6 201 782	-1 398 441	4 746	6	793
1445 Gloppen	4 994 700	3 219 731	-1 774 969	2 972	4	743
1505 Kristiansund	10 846 789	10 553 503	-293 286	7 869	10	783
1804 Bodø	24 619 187	18 148 900	-6 470 287	15 247	20	755
2003 Vadsø	8 153 230	4 801 651	-3 351 579	6 154	8	733
2012 Alta	12 310 109	6 978 550	-5 331 559	7 887	11	744
5001 Trondheim	100 813 660	80 548 410	-20 265 250	59 542	78	768
5024 Orkdal	10 880 482	9 418 969	-1 461 513	7 862	10	778
<b>I alt</b>	<b>910 554</b>	<b>739 260</b>	<b>-171 293 908</b>	<b>526 529</b>	<b>682</b>	<b>772</b>







# 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](http://www.imdi.no)  
E-post: [post@imdi.no](mailto:post@imdi.no)

[www.imdi.no](http://www.imdi.no)