

Beregnet til

**Justis- og beredskapsdepartementet i samarbeid med Kunnskapsdepartementet**

Dokument type

**Sluttrapport**

Dato

**Februar, 2013**

# **JUSTIS- OG BEREDSKAPSDE- PARTEMENTET**

## **EVALUERING AV TILSKUDD TIL KOMMUNER MED ASYLMOTTAK**



**JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET  
EVALUERING AV TILSKUDD TIL KOMMUNER MED  
ASYLMOTTAK**

Rambøll  
Besøksadr.: Hoffsvæien 4  
Postboks 427  
Skøyen  
0213 Oslo  
T +47 2252 5903  
F +47 2273 2701  
[www.ramboll.no](http://www.ramboll.no)

|           |  |           |
|-----------|--|-----------|
| <b>1.</b> | <b>Innledning</b>  | <b>1</b>  |
| 1.1       | Vårt mandat  | 1         |
| 1.2       | Veiledning til rapporten                                     | 1         |
| <b>2.</b> | <b>Presisering og avgrensning av mandatet</b>                | <b>2</b>  |
| 2.1       | Dagens tilskuddsordninger                                    | 2         |
| 2.2       | Avgrensninger  | 3         |
| 2.3       | Utredningsspørsmål   | 3         |
| <b>3.</b> | <b>Metode og gjennomføring</b>                               | <b>5</b>  |
| 3.1       | Utvelgelse av kommuner og valg av metoder                    | 5         |
| 3.1.1     | Spørreundersøkelser  | 5         |
| 3.1.2     | Dybdestudier i 16 kommuner                                   | 5         |
| 3.2       | Målgruppen for undersøkelsen / faktiske brukere av tjenester | 6         |
| 3.2.1     | Avgrensning og presisering                                   | 6         |
| 3.2.2     | Identifisering av målgrupper og brukere                      | 6         |
| 3.2.3     | Kobling av brukere, tjenester og økonomi                     | 6         |
| 3.3       | Utforming av skjemaer og veiledning                          | 7         |
| 3.3.1     | Skjema for vertskommunetilskudd                              | 7         |
| 3.3.2     | Skjema for grunnskoletilskudd                                | 7         |
| 3.3.3     | Ulike metoder for beregning av utgifter og inntekter         | 7         |
| 3.3.4     | Praktisk gjennomføring                                       | 9         |
| 3.4       | Svarprosent, representativitet og datakvalitet               | 9         |
| 3.4.1     | Vertskommunetilskuddet                                       | 9         |
| 3.4.2     | Grunnskoletilskuddet   | 11        |
| 3.4.3     | Representativitet  | 12        |
| 3.4.4     | Datakvalitet   | 12        |
| <b>4.</b> | <b>Kunnskap i utvikling</b>                                  | <b>14</b> |
| 4.1       | Tidligere kartlegginger av vertskommunale utgifter           | 14        |
| 4.2       | NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom                       | 15        |
| <b>5.</b> | <b>Resultater</b>  | <b>16</b> |
| 5.1       | Vertskommunetilskuddet                                       | 16        |
| 5.1.1     | Overordnede funn   | 16        |
| 5.1.2     | Forskjeller mellom kommuner med ulike typer mottak           | 17        |
| 5.1.3     | Utgifter til ulike tjenestoområder                           | 18        |
| 5.1.4     | Mulige kostnadsdrivere                                       | 21        |
| 5.1.5     | Opprettelse og nedleggelse av mottak                         | 23        |
| 5.1.6     | Andre vertskommunale utgifter                                | 23        |
| 5.2       | Utgifter til grunnskoleopplæring                             | 24        |
| 5.2.1     | Vår analytiske tilnærming                                    | 24        |
| 5.2.2     | Overordnede funn   | 24        |
| 5.2.3     | Ulike organiseringsformer                                    | 25        |
| 5.2.4     | Fordeling av ressurser                                       | 26        |
| 5.2.5     | Kostnadsdrivende faktorer                                    | 28        |
| 5.2.6     | Øvrige forhold   | 29        |
| <b>6.</b> | <b>Evaluerings hovedfunn</b>                                 | <b>31</b> |
| 6.1       | Vertskommunetilskuddet                                       | 31        |
| 6.2       | Grunnskoletilskudd   | 32        |
| 6.3       | Videre undersøkelser   | 33        |

## 1. INNLEDNING

Utredningen *NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom* hadde som formål å gjøre en helhetlig vurdering av mottakstilbudet for asylsøkere i Norge. Utvalgets arbeid ledet til flere anbefalinger, deriblant en anbefaling om å utrede vertskommunenes utgifter for å vurdere eventuelle behov for differensiering av tilskuddet og / eller engangstilskudd knyttet til opprettelse eller nedleggelse av mottak. Det er disse anbefalingene som utgjør utgangspunktet for den foreliggende evalueringen, slik de står beskrevet i NOU-en.

### 1.1 Vårt mandat

Formålet med denne evalueringen har vært å få belyst kommunens faktiske utgifter (nettoutgifter) til de områdene det ordinære vertskommunetilskuddet og tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere er ment å dekke. Hensikten har vært å oppdatere kommunenes utgifter som vertskommuner for asylmottak i 2011, og kunnskap om kommunenes utgifter til grunnskoleopplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere bosatt i asylmottak.

Evalueringen har grunnleggende hatt tre formål:

- *Vurdere sammenheng mellom utgifter og inntekter i form av tilskudd:* I hvilken grad dekker de to tilskuddsordningene gjennomsnittlig kommunenes lovpålagte utgifter?
- *Identifisere utgiftsdrivere:* Er det systematiske faktorer som eksempelvis kommunestørrelse eller særlige kjennetegn ved beboerne som påvirker kommunenes utgiftsnivå? Og er det særlige områder i forbindelse med opprettelse og nedleggelse av mottak som gir kommunene ekstra utgifter?
- *Vurdere eventuelle justeringer av tilskuddsordninger:* Hvilke tilpasninger av de to tilskuddsordningene vil, i lyset av ovenstående, være hensiktsmessige for å dekke utgiftene?

Vurderingsgrunnlaget har vært avgrenset til følgende tilskuddsposter:

- Justis- og beredskapsdepartementets budsjett, jf. Prop. 1 S (2011-2012) kap. 490 Utlendingsdirektoratet, post 60 Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere og flyktninger, dekker kommunenes gjennomsnittlige utgifter til lovpålagte oppgaver innenfor helse og barnevern, utgifter til tolk for denne gruppen, og i tillegg utgifter til administrasjon i forbindelse med drift av mottak i kommunen.
- Kunnskapsdepartementets budsjett, jf. Kunnskapsdepartementets Prop. 1 S (2011-2012) kap. 225 Tiltak i grunnopplæringen, post 64 Tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere. Her er det kun tilskuddet for unge asylsøkere og barn av asylsøkere bosatt i asylmottak som har inngått i evalueringen, og ikke tilskudd for enslige mindreårige bosatt på omsorgssentre.

### 1.2 Veiledning til rapporten

Denne rapporten er bygget opp med seks hovedkapitler, samt tilhørende vedlegg der detaljerte analyser presenteres nærmere. I neste kapittel presiseres mandatet og utredningsspørsmålene som inngår i dette oppdraget, sammen med en beskrivelse av dagens tilskuddsordninger. I kapittel tre gis en detaljert gjennomgang av det metodiske grunnlaget for denne rapporten, etterfulgt av en kort oversikt over eksisterende kunnskap i kapittel fire.

I kapittel fem presenteres evalueringens resultater (for detaljerte analyser henvises til vedlegg). Rapporten avsluttes med en oppsummering av evalueringens hovedfunn.

## 2. PREISERING OG AVGRENSNING AV MANDATET

Det finnes flere tilskuddsordninger som omhandler målgruppen asylsøkere. Disse er forvaltet av ulike forvaltningsorgan, og i ulike sektorer. For å presisere og avgrense mandatet for denne evalueringen beskrives dagens tilskuddsordninger nedenfor. Videre oppsummeres avgrensninger for mandatet, og evalueringens mer detaljerte utredningsspørsmål.

### 2.1 Dagens tilskuddsordninger

Det er i dag to tilskuddsordninger som er ment å kompensere for de ekstra utgiftene kommuner pålegges gjennom å tilby lovpålagte tjenester til asylsøkere som bor på asylmottak i kommunen. Sammenhengen mellom tilskuddene og kommunens ytelser illustreres av figuren under (figur 1).

#### Vertskommunetilskudd

Ordningen med kompensasjon til vertskommuner for asylmottak, kalt vertskommunekompensasjon frem til 2008, nevnes første gang i St. meld. Nr. 39 (1987-88) Om innvandringspolitikken. Nåværende ordning ble opprettet i 1995.<sup>1</sup> Vertskommunekompensasjonen skal dekke kommunens gjennomsnittlige utgifter til *helse, barnevern, tolk og administrasjon* i forbindelse med at det er mottak i kommunen.

I 2000 ble ordningen endret. Det ble da innført en grunnsats på en gitt sum per kommune som har statlig mottak (uten hensyn til antall mottaksplasser) og en sats per mottaksplass. Videre ble også kommuner som drev mottak inkludert i ordningen. Fra 1. januar 2008 ble det fastsatt egne satser for plasser for enslige mindreårige flyktninger og forsterkede plasser. Fra 1. juli 2008 ble tilskuddsordningen styrket med 125 % samlet sett og de generelle tilskuddssatsene doblet som følge av kartlegging av kommunenes faktiske utgifter, se avsnitt 4.2.

I 2011 var grunnsatsen per kommune på 434.700 kr. Satsene per mottaksplass varierte fra 4.660 kr for ordinære plasser og 12.320 kr for enslige mindreårige, til 113.300 kr for forsterkede plasser.

#### Tilskudd til grunnskoleopplæring av barn og unge i statlige asylmottak

Barn og unge i alderen 6 til 15 år har både rett og plikt til grunnskoleundervisning. Retten til grunnskoleopplæring gjelder fra det tidspunktet det er sannsynlig at den unge skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder, jmfør Opplæringslova § 2-1.<sup>2</sup>

Målet med tilskuddet er å medvirke med finansiering til kommuner slik at unge asylsøkere og barn av asylsøkere, samt enslige mindreårige asylsøkere får lovfestet grunnskoleopplæring.<sup>3</sup> Tilskuddet skal benyttes til opplæring av barn og unge i grunnskolealderen og ungdom i alderen 16-18 år som ikke har utdanning tilsvarende norsk grunnskole.<sup>4</sup>

Det gis tilskudd til ordinær grunnskoleopplæring (statsbudsjettet kap 225 post 64). I 2011/2012 var tilskuddsbeløpet for unge asylsøkere og barn av asylsøkere i statlige mottak på 73.170 kr per barn per skoleår, mens tilskudd til barn som bor i omsorgssentre er i 2011/2012 på 159 091 kroner per barn per skoleår (sistnevnte dekkes ikke av denne undersøkelsen). Til informasjon var tilsvarende sats i 2010/2011 på 70.980 kr per barn per skoleår for unge asylsøkere og barn av asylsøkere i statlige mottak, og 154.460 kroner per barn per skoleår for barn som bor i omsorgssentre. Vi har brukt satsen for 2011/2012 i våre sammenlignende analyser under.

Beløpet fordeles på 10 måneder (ett skoleår). Tilskuddet skal, i tillegg til ordinær undervisning, dekke særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring.<sup>5</sup> Elevene har også rett til spesialundervisning og tilrettelagt undervisning, jmfør opplæringsloven § 5.<sup>6</sup> Der-

<sup>1</sup> Beregningsutvalget (2008), *Kommunenes kostnader i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere*

<sup>2</sup> Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova)

<sup>3</sup> St.prop. 1 S (2011-2012), Kap. 225 post 64

<sup>4</sup> Det er to tilskuddsordninger under post 64. Den ene er tilskudd til opplæring av unge asylsøkere og barn av asylsøkere i statlige asylmottak, og den andre er tilsvarende for unge asylsøkere eller barn av asylsøkere som bor i omsorgssentre. Sistnevnte inngår ikke i denne evalueringen.

<sup>5</sup> Beregningsutvalget (2008), *Kommunenes kostnader i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere*

<sup>6</sup> Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa (opplæringslova), [http://lovdata.no/cgi-wift/wiftldes?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19980717-061.html&emne=OPPLÆRINGSLOV\\*&&](http://lovdata.no/cgi-wift/wiftldes?doc=/app/gratis/www/docroot/all/nl-19980717-061.html&emne=OPPLÆRINGSLOV*&&)

som kommuner har netto driftsutgifter til spesialundervisning utover grunnskoletilskuddet, er det per i dag ingen andre ordninger som finansierer dette for elever som ikke er bosatt i kommunen. Tilskuddet gis gjennom rammetilskudd for bosatte.

## 2.2 Avgrensninger

Utredningen tar kun for seg de to tilskuddsordningene beskrevet over. I tillegg til unntaket for tilskudd til grunnopplæring for enslige mindreårige asylsøkere bosatt på omsorgssentre, finnes det også særtilskudd som ikke inngår i denne evalueringen. Dette gjelder særtilskudd ved omplassering, tilskudd til kommuner som har inngått avtale med Utlendingsdirektoratet (UDI) om alternativ mottaksplassering av asylsøkere (AMOT), utgifter til barnehage for barn (fire- og femåringer) i mottak og tilskudd til vergeordning knyttet til transittfasen. Kommunens utgifter til omsorgssentre og beboere i disse (enslige mindreårige under 15 år) dekkes heller ikke i denne evalueringen.

Refusjonsordning for utgifter til barnevernstiltak og andre tilskuddsordninger, slik som toppfinansieringsordningene for ressurskrevende personer (som også omfatter asylsøkere), er også holdt utenfor denne undersøkelsen.

I tillegg til de omtalte tilskuddsordningen, mottar kommunene rammetilskudd. Dette er frie inntekter kommunen står fritt til å disponere for å dekke de lovpålagte tjenestene de skal tilby innbyggerne. Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.<sup>7</sup> Ved fordeling av rammetilskuddet tas det derfor hensyn til strukturelle ulikheter i kommunenes kostnader (utgiftsutjevning) og ulikheter i skatteinntekter (inntektsutjevning). Rammetilskuddet (kapittel 571) er delt i følgende seks poster:

- Post 60 – innbyggertilskudd
- Post 61 – distriktstilskudd Sør-Norge
- Post 62 – Nord-Norge- og Namdalstilskudd
- Post 63 – småkommunetilskudd
- Post 64 – skjønnstilskudd
- Post 66 – veksttilskudd

I denne undersøkelsen har man ikke sett på hvorvidt rammetilskuddet benyttes til å dekke tjenestene som skal dekkes av vertskommunetilskuddet. Det er heller ikke vurdert hvorvidt eller hvor stor andel av beboerne på asylmottak som eventuelt regnes som innbyggere og slik sett øker kommunens inntekter gjennom økt rammetilskudd. Disse forholdene ble ikke undersøkt i de tidligere gjennomførte studiene, og slik sett er resultatene fra denne undersøkelsen sammenlignbare med resultatene fra de tidligere studiene.

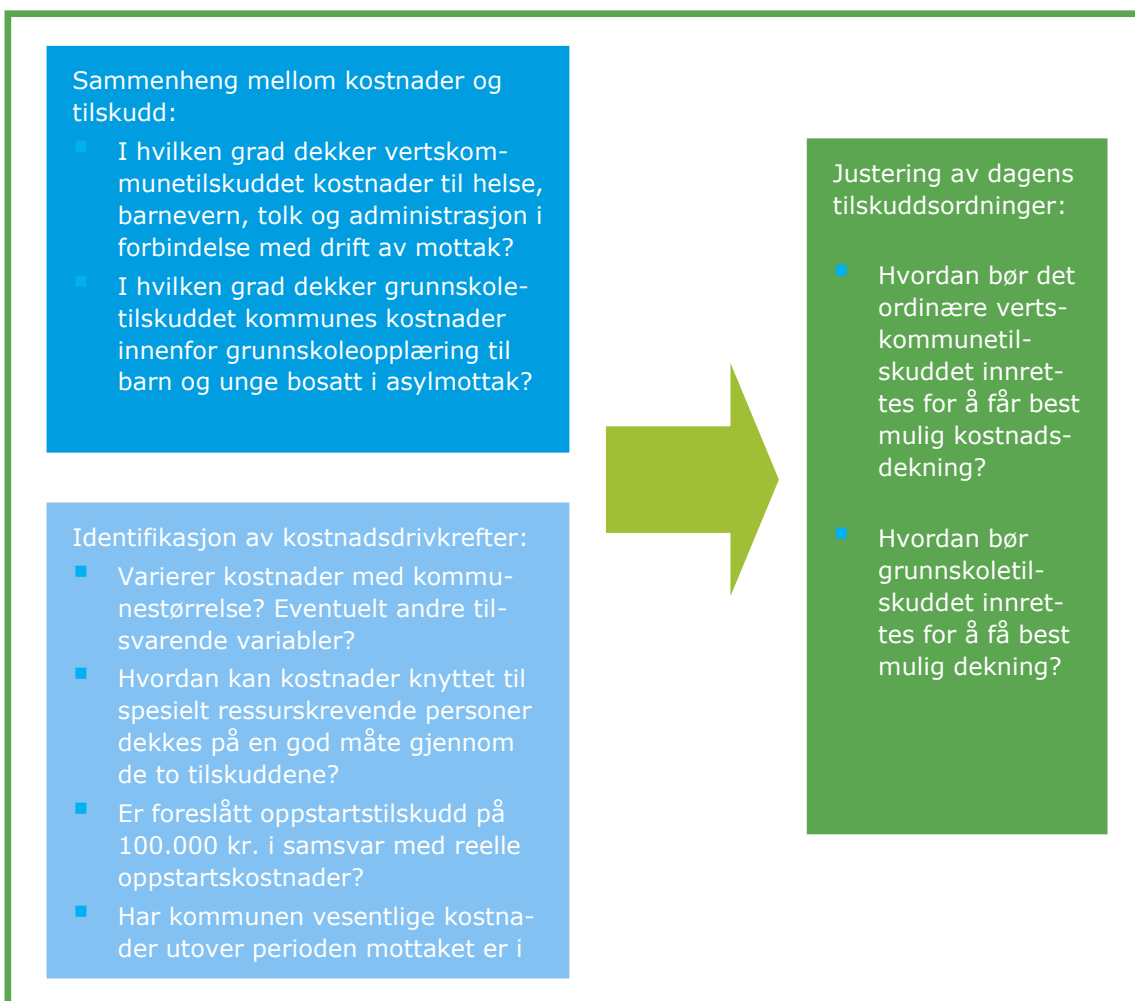
## 2.3 Utredningsspørsmål

Hovedformålet med evalueringen har vært tredelt. For det første skal den foreliggende evalueringen dokumentere sammenheng mellom utgifter og tilskudd, for å undersøke hvorvidt tilskuddsordningene for hhv vertskommunale utgifter og utgifter knyttet til grunnskoleopplæring til barn og unge bosatt i asylmottak var dekkende. Deretter skal evalueringen bidra til å identifisere utgiftsdrivere i kommunene, som kommunestørrelse, særlige ressurskrevende personer og eventuelle merutgifter knyttet til nedleggelse / opprettelse av mottak.

Resultatene av kartlegging og analyse skal bidra som grunnlag for eventuell justering av dagens tilskuddsordninger. Figuren nedenfor gjengir evalueringens detaljerte utredningsspørsmål.

<sup>7</sup> Inntektssystemet for kommunene,

[http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommuneoekonomi/Inntektssystemet%20div/Inntektssystemet\\_for\\_kommune.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Vedlegg/KOMM/Kommuneoekonomi/Inntektssystemet%20div/Inntektssystemet_for_kommune.pdf)

**Figur 1: Oversikt over utredningsspørsmål**

### 3. METODE OG GJENNOMFØRING

I dette kapitlet beskrives det metodiske grunnlaget for evalueringen, som er lagt tett opp til tidligere evaluerings- og utredningsinnsats for å sikre mest mulig sammenlignbare resultater.

#### 3.1 Utvelgelse av kommuner og valg av metoder

Mottakssystemet hadde i 2011 gjennomsnittlig 18 673 plasser (ekskl. beredskapsplasser) og 16 369 beboere. I løpet av 2011 var 120 kommuner vertskommune for ulike typer asylmottak. Ved utgangen av 2011 var ni av mottakene transittmottak, hvorav to for enslige mindreårige asylsøkere. Ni av de ordinære mottakene hadde avdelinger for enslige mindreårige asylsøkere. Det var i tillegg tre mottak for enslige mindreårige i drift og fem mottak med totalt 100 plasser hadde døgnbemannede forsterket avdeling. Alle disse kommunene ble i oktober 2012 invitert til å delta i undersøkelsen.

Enkelte kommuner hadde kun hatt mottaksdrift i en kortere periode i 2011, før mottaket ble nedlagt eller etter mottaket ble opprettet. Disse kommunene ble også invitert til å delta i undersøkelsen, med en oppfordring om å særlig fokusere på eventuelle utgifter knyttet til nedleggelse og opprettelse.

##### 3.1.1 Spørreundersøkelser

Med samme design som ved kartleggingen som ble gjennomført i 2006<sup>8</sup>, ble spørreskjema sendt til alle vertskommuner i Norge, både kommuner med ordinære mottak og/ eller transittmottak. I oppstartsfasen av oppdraget ble det tydeliggjort et behov for en egen undersøkelse om utgifter som skal dekkes av grunnskoletilskuddet. Det ble derfor gjennomført to parallelle undersøkelser, for hhv vertskommune- og grunnskoletilskudd.

Kommuner med mottak som ble nedlagt eller opprettet i 2011 ble også inkludert i utvalget, og fikk invitasjon til å delta i begge undersøkelsene. Der mottakene kun hadde vært i drift i begrenset omfang i 2011 ble kommunene oppfordret til å fokusere på særlige utgifter knyttet til opprettelse eller nedleggelse av mottak, i tillegg til at nedleggelse og opprettelse ble diskutert i dybdestudier der dette var relevant.

Målgruppen i undersøkelsene var alle personer som har oppholdt seg i et ordinært mottak eller transittmottak i kommunen i perioden 1.1.2011 til 31.12.2011, og som ikke rammes av avgrensingene presisert i avsnitt 2.2 over. Kommuner med etableringer eller nedleggelse gjennom året ble også inkludert, for å innhente informasjon om særlige utgifter knyttet til etablering og nedleggelse av mottak. Kartleggingen gjaldt vertskommunale driftsutgifter og -inntekter i den perioden personene bodde på mottaket 2011, samt utgifter knyttet til grunnskoleopplæring for asylsøkere.

Skjemaene ble sendt som vedlegg på epost til økonomi- og opplæringsansvarlige for hhv vertskommunetilskuddet og tilskuddet til grunnskoleopplæring, sammen med en veiledning til utfylling av skjemaet og en statistikkoversikt over asylsøkere i kommunen i 2011 basert på data fra UDI. E-posten oppga også telefonnummer og e-postadresse for å få hjelp til utfylling og eventuelt stille spørsmål knyttet til innholdet i skjemaene.

Alle kommunene ble fulgt opp med telefoniske og opptil 5 e-posthenvendelser. Svarfrist for undersøkelsen ble utsatt ved flere anledninger, særlig grunnet kommunenes budsjettprosesser og ønske om mer tid til å finne frem nødvendig informasjon. Gjennom telefonhenvendelser fikk mange av kommunene nærmere forklaringer og detaljeringer av spørreskjemaene som skulle besvares.

##### 3.1.2 Dybdestudier i 16 kommuner

20 kommuner ble valgt ut for utdypende studier. Med et visst frafall ble det gjennomført dybdestudier i totalt 16 kommuner, der spørreskjemaene ble gjennomgått og diskutert med økonomiansvarlig og opplæringsansvarlig i kommunen for tjenester knyttet til hhv vertskommunetilskuddet og tilskudd til grunnskoleopplæring. I tillegg ble over 20 kommuner veiledet på telefon uten avtale om telefonintervju.

8 av de utvalgte kommunene ble besøkt av konsulentteamet, og ytterligere 8 fikk både en detaljert gjennomgang av skjemaet over telefon og ble intervjuet om sammensetning og omfang av tjenestetilbudet i deres kommune. Intervjuer ble i hovedsak gjennomført med økonomiansvarli-

<sup>8</sup> Beregningsutvalget (2008), *Kommunenes kostnader i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere*



ge, ansvarlige for helse- og / eller barnevernstjenester, grunnskoleansvarlige i kommunen og enkelte skoleledere.

Hensikten med disse dybdestudiene var både å gi en detaljert gjennomgang av skjemaene til de som var ansvarlige for utfylling, samt å diskutere den enkelte kommunes organisering av tjenestene og ulike fremgangsmåter for å kartlegge utgiftene. Hensikten var generelt også å innhente informasjon om forhold som påvirker utgiftene. Eksempler som kan påvirke utgifter er hvor god samhandlingen mellom kommune og mottak er (informasjon om nedleggelse), hvordan ansatte håndteres ved en eventuell nedleggelse (som ekstra ansatte i helsetjenester) og andre forhold. I tillegg var det viktig å kartlegge forskjeller i posteringsmetode for både de direkte utgiftene som skal dekkes av de to tilskuddene, samt postering av fellestjenester.

Kommunene ble valgt ut fra geografisk beliggenhet, kommunestørrelse, mottaksstørrelse og type mottak. Alle vertskommuner med forsterket avdeling ble inkludert i dybdestudiene. I tillegg ble tre kommuner med mottak for enslige mindreårige inkludert i utvalget, tre kommuner med transittmottak og to kommuner med nedleggelse av mottakene i løpet av 2011. 8 av kommunene i denne gruppen hadde rene ordinære mottak. Alle kommuner som deltok i dybdestudier i 2006 ble inkludert i utvalget.

Gruppen besto av følgende kommuner: Asker, Hurdal, Ås, Skedsmo, Drammen, Bærum, Hobøl, Kristiansand, Trondheim, Sandnes, Sogndal, Levanger, Bardu, Vestre Slidre, Bergen og Larvik.

## **3.2 Målgruppen for undersøkelsen / faktiske brukere av tjenester**

### **3.2.1 Avgrensning og presisering**

Målgruppen i undersøkelsen har vært alle personer som oppholdt seg i statlige mottak for asylsøkere i kommunen i perioden 01.01.2011-31.12.2011. Kartleggingen inkluderte vertskommunale driftsutgifter og driftsinntekter i den tiden disse personene bodde i mottaket i 2011. Eventuelle utgifter for personer etter at de flyttet ut av mottaket ble ikke medregnet.

### **3.2.2 Identifisering av målgrupper og brukere**

Vertskommunene kjenner i utgangspunktet ikke til hvem som bor i asylmottak med mindre vedkommende er brukere av kommunale tjenester. Selv om kommunen har levert tjenester til personer i asylmottak, kan det i ettertid være vanskelig å identifisere disse brukerne. Årsaken til dette er blant annet at kommunene for flere tjenester ikke registrerer brukere som er bosatt i asylmottak. Det kan dessuten i ettertid være vanskelig å identifisere brukere ved hjelp av navnelister fra asylmottak, ettersom opplysninger om asylsøkeren skal slettes når vedkommende flytter ut av mottaket.

UDI har oversikt over hvor mange personer som har bodd i mottak i kommunen i løpet av året. Vertskommunene fikk derfor oversendt disse oversiktene for egen kommune som viste antall personer fordelt på aldersgrupper. Denne oversikten var ment som et hjelpemiddel for å beregne omfanget av brukere i ulike aldersgrupper og ulike tjenester i de tilfeller hvor kommunene ikke hadde oversikt over dette på egenhånd.

Det vurderes at det er større usikkerhet knyttet til å identifisere hvor stor denne gruppen er, som brukere av kommunale tjenester, enn i Beregningsutvalgets årlige kartlegging av utgifter til bosatte flyktninger. Det er derfor en større risiko for at brukere ikke identifiseres, og at relevante utgifter til disse brukerne ikke er tatt med i undersøkelsen. Ulike fremgangsmåter i vår datainnsamling kan også ha gitt ulike utslag.

### **3.2.3 Kobling av brukere, tjenester og økonomi**

Selv om brukere i målgruppen var identifisert, vil det på samme måte som for Beregningsutvalgets kartlegginger være variasjon fra tjenesteområde til tjenesteområde om det er enkelt å koble sammen personer, tjenester og økonomi. Det betyr at det for flere tjenester har vært nødvendig for kommunene å foreta en skjønnsmessig vurdering av hvor mange brukere som har brukt hvilke tjenester og i hvilket omfang til hvilken utgift.

De områdene det har vært lettest å avgrense og identifisere utgifter direkte har vært klientutgifter til barnevernet, utgifter som følger av enkeltvedtak i helsetjenesten og utgifter knyttet til stillinger og tjenestesteder som er øremerket målgruppen.

### 3.3 Utforming av skjemaer og veiledning

Utformingen av spørreskjemaene har så langt som mulig tatt utgangspunkt i Beregningsutvalgets tidligere kartlegging fra 2006 og 2008<sup>9</sup>. Et eget skjema ble imidlertid utviklet for utgifter til grunnskoleopplæring for målgruppen.

#### 3.3.1 Skjema for vertskommutilskudd

Skjemaet for vertskommutilskuddet omfattet netto driftsutgifter til de tjenesteområdene vertskommunekompensasjonen er ment å dekke:

- Helsetjenester
- Barnevern
- Tolketjenester
- Administrasjon

Dersom kommunene har hatt andre utgifter knyttet til vertskommunefunksjonen for asylmottak, ble det oppfordret å oppgi dette med spesifisering av aktuell KOSTRA-funksjon.

For å sikre at det kun var relevante utgifter som ble tatt med, at utgiftene ikke ble tatt med to ganger og at også alle relevante inntekter ble tatt hensyn til, ble følgende krav presisert i veiledningen:

- Det skulle ikke tas med utgifter til drift av asylmottak, med mindre vertskommunale utgifter er regnskapsført under mottaket. Sistnevnte er kun aktuelt for kommunale mottak.
- Det skal ikke tas med utgifter som er finansiert gjennom ekstra bevilgninger til asylmottak, kun eventuell vertskommunal egenandel.
- Både utgifter og inntekter som er bokført i 2011 skulle være med. Det ble understreket at kommunene tok med alle statlige tilskudd og refusjoner som er mottatt for å dekke vertskommunale utgifter.
- Dersom vertskommunen og mottaket delte på finansiering av enkelte stillinger (for eksempel helsesøster) i 2011, var det de vertskommunale netto driftsutgiftene som skulle tas med.
- Flere av funksjonene som er listet opp inneholder både helse- og sosialutgifter. Her skulle utgifter knyttet til vedtak etter kommunehelseloven (erstattet av helse- og omsorgstjenesteloven 24. juni 2011) føres under del 1. Utgifter på de samme funksjonene som er knyttet til vedtak etter sosialtjenesteloven (erstattet av helse- og omsorgstjenesteloven 24. juni 2011) føres under del 2.
- Det må vurderes om helseutgifter føres på andre funksjoner enn dem som er nevnt under helsetjenester. Disse skulle da også med i kartleggingens del 1 og spesifiseres med KOSTRA-funksjon.

#### 3.3.2 Skjema for grunnskoletilskudd

Skjemaet for grunnskoletilskudd omfattet kommunens utgifter til grunnskoletilbud for målgruppen i den tiden disse personene bodde i mottaket/ mottakene i 2011.

Grunnskoletilskuddet skal dekke følgende tjenester:

- Ordinær undervisning
- Særskilt norskopplæring
- Tospråklig fagopplæring og morsmålsopplæring
- Rett til spesialundervisning og tilrettelagt undervisning (jamfør Opplæringsloven §5)

Skjemaet ble inndelt etter alternative organiseringsmodeller for disse tjenestene, der det ble bedt om informasjon for hhv innføringskoler, innføringsklasser og ordinære klasser.

#### 3.3.3 Ulike metoder for beregning av utgifter og inntekter

Spørreskjemaene var i Excel-regneark. For vertskommutilskuddet var det utformet slik at det for hver KOSTRA-funksjon med vertskommunale utgifter skulle registreres brutto driftsutgifter og brutto driftsinntekter. Netto driftsutgifter fremkom direkte i regnearket.

<sup>9</sup> Beregningsutvalget (2008), *Kommunenes kostnader i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere* og Beregningsutvalget (2010): *Kommunenes utgifter som vertskommune for statlige transittmottak for asylsøkere i 2008*

For grunnskoletilskuddet ble det etterspurt utgifter knyttet direkte til elevgruppen, for en videre beregning av snittutgifter per elev. For nærmere detaljert henvises til avsnittet under.

### **Utgiftsberegning for vertskommunetilskuddet**

I veiledningen og i dybdestudiene ble det gjort rede for at kommunen kunne bruke ulike framgangsmåter for å anslå vertskommunale utgifter. En egen kolonne var avsatt til at kommunen kunne vise hvilken framgangsmåte som var brukt og hvordan utgiftene helt konkret var beregnet.

Følgende framgangsmåter var både aktuelle og har vært brukt av ulike kommune på ulike tjenesteområder for å kartlegge utgiftene:

1. Dersom kommunen kjente de eksakte utgiftene (særskilt regnskap for målgruppen) kunne disse føres direkte inn i skjemaets hovedark. Denne tilnærmingen ble hyppig brukt av informantene i evalueringen.
2. Det var også mulig å angi utgiftene gjennom å beregne hvor mange måneds- / årsverk som ble benyttet til asylsøkere på de ulike tjenesteområdene i 2011. Utgiftene ble da antall måneds- / årsverk multiplisert med brutto driftsutgifter per måneds- / årsverk. Enkelte kommuner valgte denne tilnærmingen, hovedsakelig knyttet til kommunale helsetjenester.
3. Alternativt var det mulig å anslå utgiftene ved å telle opp antall besøk og multiplisere med utgift per besøk. Dette ble bedt om å baseres på et anslag av tidsbruk per asylsøker. Denne tilnærmingen ble lite brukt av informantene i evalueringen.
4. Det var i tillegg mulig å beregne utgifter mer direkte og da gjennom å vurdere hvor stor prosentandel av kommunens samlede utgifter på hver KOSTRA-funksjon som gikk til målgruppen i 2011. En slik prosentberegning kunne baseres på anslag over andel årsverk / stillinger eller et anslag over hvor stor andel av brukerne som tilhørte målgruppen og en vektning av tidsbruken overfor personer bosatt i asylmottak sammenliknet med en gjennomsnittsbruker. Denne tilnærmingen ble brukt av flere deltakende kommuner.

I enkelte tilfeller har også evalueringsteamet gjort egne delberegninger, og brukt tilsendt informasjon for å beregne kommunens utgifter til enkelte poster som kommunen selv ikke har oppgitt. Det er også kommuner som har valgt egne delberegningsmodeller for å beregne sine vertskommunale utgifter. Eksempelvis hadde flere av kommunene ført utgifter på eget prosjektnummer, og kunne således rapportere disse direkte.

I veiledningen ble det presisert at kommunene skulle trekke fra alle driftsinntekter knyttet til asylsøkere. Alle inntekter regnskapsført i 2011 skulle trekkes fra. Ved regnskapsføringen skulle anordningsprinsippet benyttes. Alle kjente inntekter skulle tas med også i de tilfeller der tilskudd ennå ikke var mottatt, men der det var bestemt at tilskudd skulle tildeles.

I denne undersøkelsen har man som nevnt ikke sett på hvorvidt rammetilskuddet benyttes til å dekke tjenestene som skal dekkes av vertskommunetilskuddet. Det er heller ikke vurdert hvorvidt eller hvor stor andel av beboerne på asylmottak som eventuelt regnes som innbyggere og slik sett øker kommunens inntekter gjennom økt rammetilskudd. Disse forholdene ble ikke undersøkt i de tidligere gjennomførte studiene, og slik sett er resultatene fra denne undersøkelsen sammenlignbare med resultatene fra de tidligere studiene.

### **Utgiftsberegning for grunnskoletilskuddet**

For grunnskoletilskuddet ble det etterspurt informasjon etter hvordan kommunen har valgt å organisere tilbudet. For egne innføringsskoler for minoritetsspråklige elever ble det bedt om egne skoleregnskap, med en vurdering av hvor stor andel utgiftene som følger av elevene som er asylsøkere bosatt i asylmottak og hvor mange som er øvrige minoritetsspråklige elever. Det ble også bedt om administrasjonsutgifter på kommunenivå til for eksempel en koordinator som tilrettelegger for overføring av elever fra innføringsskolen til ordinære skoler.

For innføringsklasser ble det bedt om enten spesifikke regnskap, eller en beregning av disse basert på gjennomsnittlige årsverksutgifter (slik som timeutgifter for PPT) som grunnlag. Også for innføringsklasser, ble det bedt om beregnet administrasjonsutgifter på kommunenivå og driftsutgifter. Dersom kommunen gir opplæring til minoritetsspråklige elever i ordinære klasser, ble det bedt om egne beregninger for disse, med mindre kommunen hadde spesifikke regnskap for målgruppen. Som grunnlag ble gjennomsnittlig bruttoutgift per elev i grunnskolen (funksjon 202 og

222 i KOSTRA) oppgitt for hver kommune, samt på gjennomsnittlige årsverksutgifter (slik som timeutgifter for PPT).

Alle oppgitte tall ble bedt om å kvalitetssjekkes. Alle ble også bedt om å vurdere følger av opprettelse/ nedleggelse av asylmottak i kommunen, samt utgifter knyttet til spesielt ressurskrevende elever i målgruppen.

Også her ble det gjort utregninger på bakgrunn av tilsendt informasjon for å beregne utgift per elev i kommunen, per organiseringsform og totalt. For en slik utregning har evalueringsteamet forholdt seg til et gjennomsnittlig antall asylsøkerelever, og tar på denne måten høyde for de endringer og utskiftninger som har skjedd i løpet av skoleåret.

### 3.3.4 Praktisk gjennomføring

Undersøkelsen er gjennomført med følgende tidsplan, i løpet av høsten 2012:

**Tabell 1: Tidsplan for undersøkelsen fra august til desember 2012**

| Aktivitet  | Aug | Sep | Okt | Nov | Des |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|
| <b>Fase 1 - Oppstart</b>                           |     |     |     |     |     |
| Oppstartsmøte                                      |     |     |     |     |     |
| Opprette referansegruppe                           |     |     |     |     |     |
| Dokumentstudie                                     |     |     |     |     |     |
|  |     |     |     |     |     |
| <b>Fase 2 - Spørreundersøkelse</b>                 |     |     |     |     |     |
| Opprette respondentdatabase                        |     |     |     |     |     |
| Utforming av spørreskjema                          |     |     |     |     |     |
| Gjennomføring av spørreundersøkelse (inkl purring) |     |     |     |     |     |
|  |     |     |     |     |     |
| <b>Fase 3 - Kvalitative intervju</b>               |     |     |     |     |     |
| Utarbeidelse av intervjuguide                      |     |     |     |     |     |
| Gjennomføring av kvalitative intervju              |     |     |     |     |     |
|  |     |     |     |     |     |
| <b>Fase 4 - Analyse og rapportering</b>            |     |     |     |     |     |
| Analyse av kvantitative og kvalitative data        |     |     |     |     |     |
| Utarbeidelse av sluttrapport og presentasjon       |     |     |     |     |     |
| Møte med referansegruppe                           |     |     |     |     |     |
| Rapporteringsmøte                                  |     |     |     |     |     |
| Justering og levering av endelig rapport           |     |     |     |     |     |

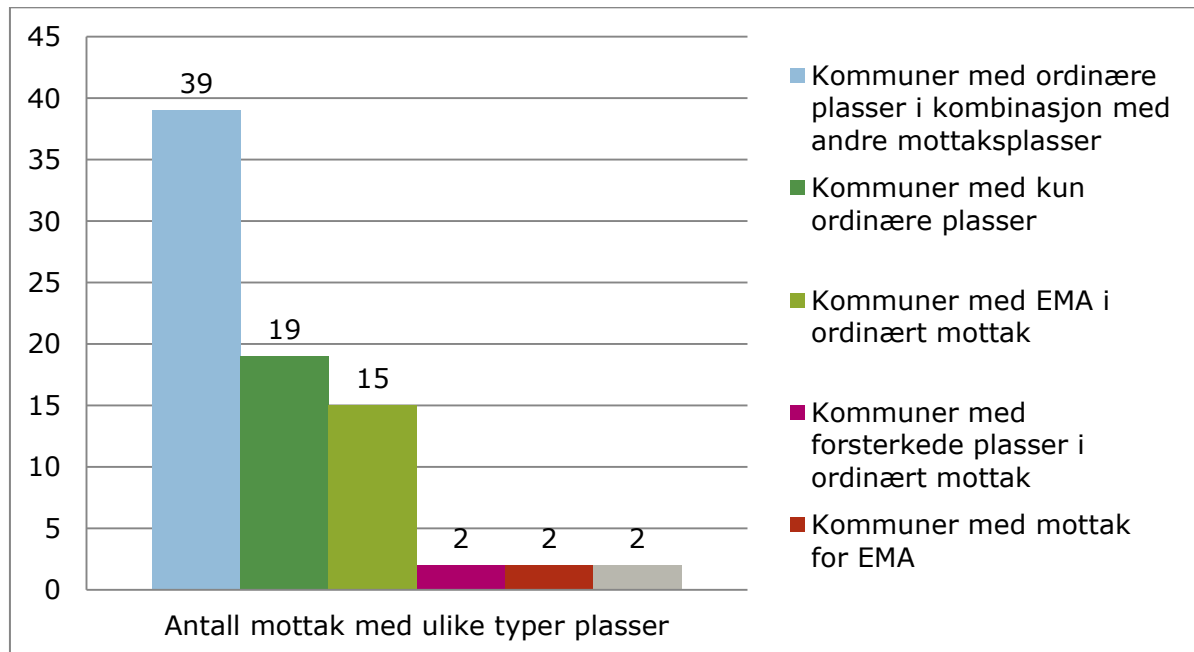
## 3.4 Svarprosent, representativitet og datakvalitet

### 3.4.1 Vertskommunetilskuddet

Totalt 112 kommuner ble identifisert som aktuelle for undersøkelsen om utgifter knyttet til tjenester som skal dekkes av vertskommunetilskuddet. Av de 112 inviterte mottok evalueringsteamet svar fra 43 kommuner. I tillegg var det 6 kommuner som opplyste om at de ikke ønsket å delta i undersøkelsen.

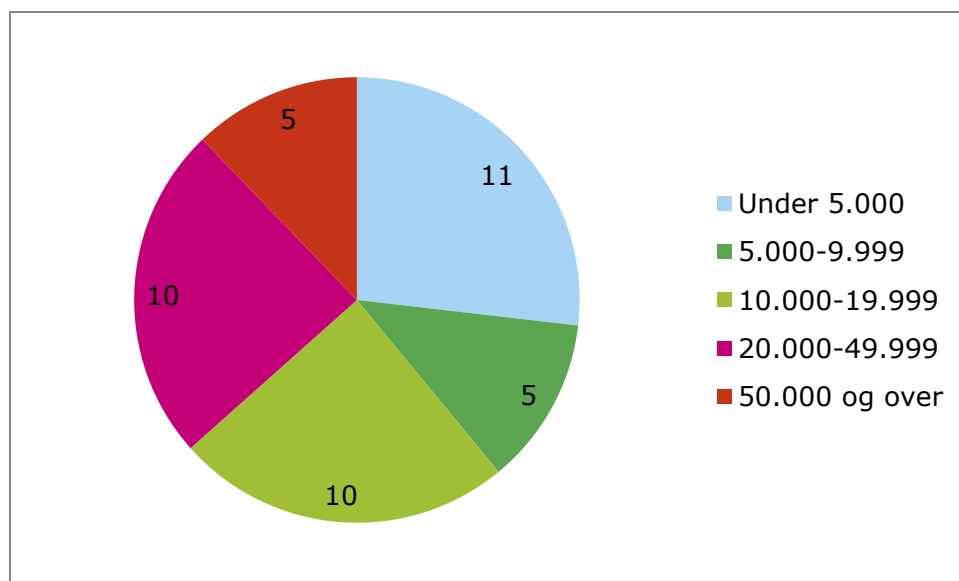
Etter kvalitetssikring av data, der eksempelvis rene kvalitative innspill ble behandlet for seg og to kommuner ble isolert på grunn av opprettelse og nedleggelse av mottak i løpet av året, gjensto 41 besvarelser fra ulike kommuner (det vil si **38 % av populasjonen**). Deltakende kommuner befinner seg i 16 av landets fylker. Figurene nedenfor viser fordelingen av besvarelser fra kommuner med hhv ulike type mottak og etter kommunestørrelse.

**Figur 2: Deltakende kommuner fordelt etter type mottaksplasser – vertskommunetilskuddet**



Tabellen over viser antall kommuner som har mottak med ulike typer plasser. Det er to kommuner som har mottak kun for enslige mindreårige asylsøkere. De andre kommunene har enten bare ordinære plasser (19 kommuner), eller en kombinasjon av ordinære plasser og andre typer plasser. Til sammen var det som nevnt 41 kommuner som besvarte undersøkelsen.

**Figur 3: Deltakende kommuner fordelt etter antall innbyggere – vertskommunetilskuddet**



Figuren over viser fordeling av kommuner som besvarte undersøkelsen basert på antall innbyggere i kommunen. 11 av de 41 kommunen som besvarte hadde under 5.000 innbyggere, fem av kommunene mellom 5.000 og 10.000 innbygger, og så videre.

I tillegg kan nevnes at deltakende kommuner har en jevn fordeling av sentraliserte, delvis sentraliserte og desentraliserte mottak. Det er imidlertid en overvekt av kommuner med mottak som drives av private aktører, og i mindre grad kommuner med kommunalt drevet mottak og mottak drevet av organisasjoner. Sistnevnte er for så vidt naturlig, da 76% av mottakene i totalpopulasjonen er drevet av private, mens tilsvarende andel for hhv kommunalt drevne asylmottak og asylmottak drevet av frivillige organisasjoner er 13% og 10%.

Til sammen står mottak i de deltakende kommunene for 7.527 plasser, av en samlet kapasitet på 19.633 plasser (per januar 2011).

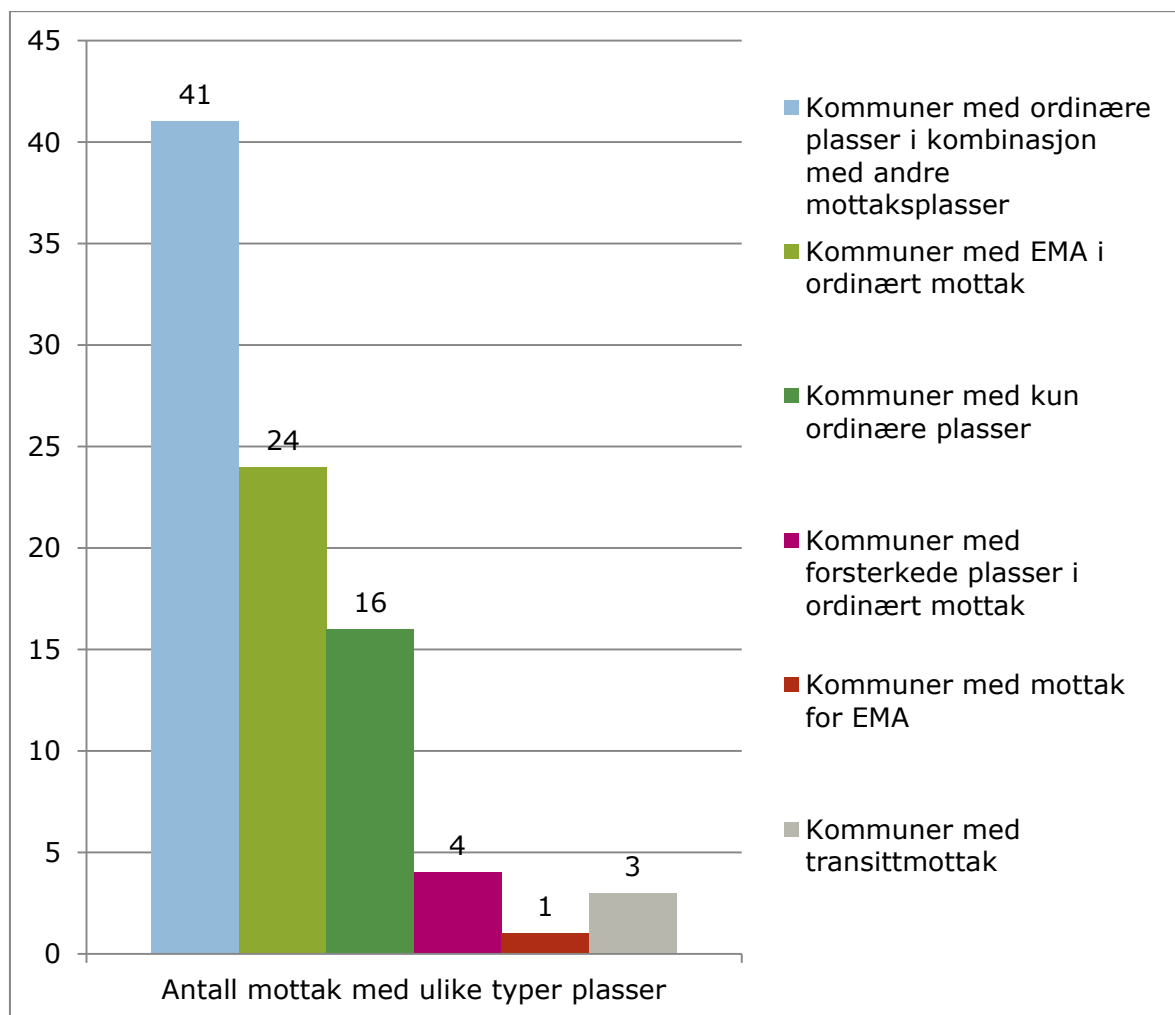
### 3.4.2 Grunnskoletilskuddet

Totalt 110 kommuner ble identifisert som aktuelle for undersøkelsen om utgifter knyttet til grunnskoleopplæring for asylsøkere. Årsaken til at det er et lavere antall i denne respondentgruppen er tilbakemelding fra enkelte kommuner om at de ikke hadde personer i grunnskolealder i 2011, og dermed ikke var aktuelle for undersøkelsen.

Av de 110 inviterte mottok evalueringsteamet svar fra 49 kommuner. I tillegg var det 8 kommuner som opplyste om at de ikke ønsket å delta i undersøkelsen. Dette ga en samlet svarprosent på 52 % for undersøkelsen.

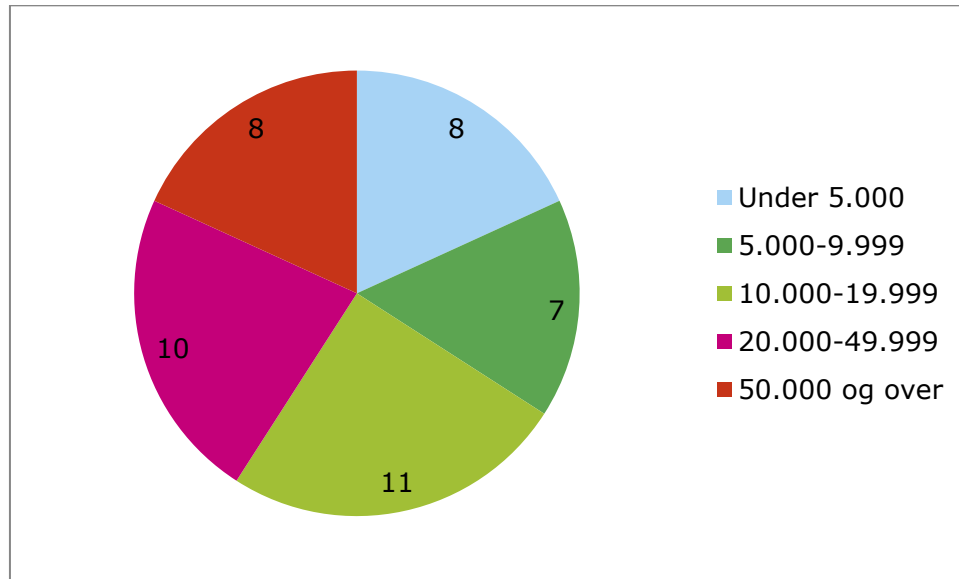
Etter kvalitetssikring av data, der eksempelvis rene kvalitative innspill ble behandlet for seg og to kommuner ble isolert på grunn av opprettelse og nedleggelse av mottak i løpet av året, gjensto 44 besvarelser fra ulike kommuner (det vil si **40 % av populasjonen**). Deltakende kommuner befinner seg i 17 av landet fylker. Figurene nedenfor viser fordelingen av besvarelser på kommuner med hhv ulike typer mottak og etter kommunestørrelse.

**Figur 4: Deltakende kommuner fordelt etter type mottaksplasser – tilskudd til grunnskoleopplæring**



Tabellen over viser antall kommuner som har mottak med ulike typer plasser. Det er én kommune som har mottak kun for enslige mindreårige asylsøkere. De andre kommunene har enten bare ordinære plasser (16 kommuner), eller en kombinasjon av ordinære plasser og andre typer plasser. Til sammen var det som nevnt 44 kommuner som besvarte undersøkelsen.

**Figur 5: Deltakende kommuner fordelt etter antall innbyggere – tilskudd til grunnskoleopplæring**



Figuren over viser fordeling av kommuner som besvarte undersøkelsen basert på antall innbyggere i kommunen. Åtte av de 41 kommunene som besvarte hadde under 5.000 innbyggere, syv av kommunene mellom 5.000 og 10.000 innbyggere, og så videre.

De deltakende kommunene er jevnt fordelt mellom sentraliserte, desentraliserte og delvis desentraliserte mottak. Det er også i denne gruppen en overvekt av kommuner med mottak drevet av private aktører, og i mindre grad kommuner med kommunalt drevet mottak og mottak drevet av organisasjoner.

#### 3.4.3 Representativitet

Vi har også gjort en kort frafallsanalyse, det vil si sett nærmere på de kommunene som ikke har svart i undersøkelsen. Tabellen nedenfor viser antall med og uten svar for hhv vertskommune og grunnskoletilskuddene, fordelt på kommuner med ulike type mottak. Vi har også inkludert en andelsberegning som viser til andel svar av populasjonen innenfor hver av gruppene.

**Tabell 2: Frafallsanalyse**

|  | Vertskommunetilskudd |           |        |            | Grunnskoletilskudd |           |        |            |
|--|----------------------|-----------|--------|------------|--------------------|-----------|--------|------------|
|  | Med svar             | Uten svar | Totalt | Andel svar | Med svar           | Uten svar | Totalt | Andel svar |
| <b>Kommuner med ordinære plasser</b>                           | 40                   | 62        | 102    | 39 %       | 41                 | 57        | 108    | 38 %       |
| <b>Kommuner med plasser for enslige mindreårige over 15 år</b> | 10                   | 19        | 29     | 34 %       | 10                 | 17        | 27     | 37 %       |
| <b>Kommuner med EMA (under 15 år) plasser i mottak</b>         | 15                   | 21        | 36     | 42 %       | 19                 | 16        | 35     | 54 %       |
| <b>Kommuner med transittmottak</b>                             | 2                    | 5         | 7      | 29 %       | 3                  | 4         | 7      | 43 %       |
| <b>Kommuner med forsterkede plasser</b>                        | 2                    | 4         | 6      | 33 %       | 4                  | 2         | 6      | 67 %       |

#### 3.4.4 Datakvalitet

I Rambølls tilbud ble oppdraget designet med samme metodiske rammeverk og verktøy som forrige undersøkelse fra 2006. Dette innebærer at evalueringen er gjennomført med samme struktur og veiledning til spørreundersøkelsen som ved forrige kartlegging. Dette betyr at kommunene er bedt om å vurdere utgifter på flere måter, eksempelvis som andelen av netto utgifter på de relevante KOSTRA-postene som kan relateres til målgruppen. Kommunene har også hatt anledning til å utvikle egne delberegningsmodeller som underlag for oppgitt informasjon.

I praksis betyr dette at datagrunnlaget i evalueringen er basert på flere tilnærminger, hvilket øker risikoen for feilkilder i form av utgifter som ikke skal dekkes av vertskommunetilskuddet. Det gir derfor mening å stille spørsmål om hvordan dette har påvirket resultatene i den forelig-

gende evalueringen, og om økning i utgiftsnivået siden forrige kartlegging kan forklares med avgrensning av datagrunnlaget og datakvalitet, eller andre forhold. Vi vil derfor gjøre rede for hvordan vi har håndtert prosessen, fra datainnsamling til analyseresultater, inkludert kvalitetssikring og vasking av data underveis.

Risikoen for feilrapportering er håndtert i flere ledd. For det første har majoriteten av de deltaende kommunene hatt veiledende dialog med evalueringsteamet i sin innrapportering, både gjennom utvalgte dybdestudier og løpende dialog. Vi mener dette har gitt utslag på detaljeringsnivået i datagrunnlaget, og redusert underrapportering fra kommunenes side. Eksempelvis finner vi ikke samme systematiske skillet mellom kommuner utvalgt for dybdestudier og øvrige kommuner i datagrunnlaget som en fant i forrige undersøkelse. Dette mener vi kan bidra til å forklare noe av økningen i kommunenes utgiftsnivå i den foreliggende undersøkelsen.

For det andre er alle opplysninger sjekket mot kvalitative forhold og innspill der disse har foreligget, som også har inkludert en vurdering av de respektive kommunenes valgte beregningsmodell. Eventuelle misforståelser eller misforhold er korrigert der dette har vært nødvendig. Eksempelvis har vi mottatt innspill om utgifter for tjenester som ikke skal dekkes av vertskommunetilskuddet, men som kommunen selv har valgt å bruke midler på, slik som transport i forbindelse med helsetjenester, eller utgifter knyttet til voksenopplæring. Disse utgiftene er ikke inkludert i analyse av utgifter ved de lovpålagte tjenestene som skal dekkes av vertskommunetilskuddet. Vi understreker at vi i våre analyser konsekvent har benyttet datagrunnlaget avgrenset til lovpålagte tjenester, og kun behandlet øvrige utgifter som et tilleggsforhold i et eget underavsnitt i rapporten. Vi tar forbehold om at kommunen selv har skilt på utgifter som skal og ikke skal dekkes av vertskommunetilskudd, slik det presiseres i innsamlingsverktøy og tilhørende veiledningsmaterieill.

I datagrunnlaget finner vi gjennomgående eksempler på KOSTRA-poster for lovpålagte forhold som flere ikke har kunnet identifisere utgifter for. I disse tilfellene har vi valgt å *kvalifisere dataene* ved å beregne antatte utgifter ut fra snittet for det øvrige datagrunnlaget. Dette skillet er synliggjort i rapporten. Denne tilnærmingen ble, slik vi har forstått det, ikke benyttet i forrige kartlegging og kan bidra til å forklare noe av økningen i utgiftsnivået siden forrige kartlegging.

Resultatene i denne evalueringen hentyder at kommuner som drifter egne mottak har lavere vertskommunale utgifter. Det vurderes imidlertid at det også er en risiko for at kommuner som selv drifter asylmottak ikke operer med atskilte juridiske enheter og dermed rigide skiller mellom utgifter som skal dekkes av driftstilskudd og utgifter som skal dekkes av vertskommunetilskuddet. I praksis betyr dette at det er en risiko for underrapportering av vertskommuneutgifter for disse kommunene. Det varierer også hvorvidt kommunene har oppgitt faktisk tilskuddsbeløp. I disse tilfellene har vi benyttet informasjon tilskuddsbeløp fra UDI, selv om dette ser ut til å avvike fra kommunens egen informasjon der denne er oppgitt. Avviket vurderes i hovedsak som minimalt, og vi mener derfor at dette bør være et valid grunnlag å gjøre analyser på.

Det er videre vår vurdering at tidspunktet for undersøkelsen har påvirket både datakvalitet og svarprosent i undersøkelsen. Datainnsamlingen har, til tross for flere utvidelser, foregått i en periode med mye ferdigstillelse av neste års budsjett i kommunene. Det har vært en gjennomgående tilbakemelding fra kommunene at de har prioritert eget budsjettarbeid fremfor deltakelse i undersøkelsen. Vi vil også merke at det er flere forhold som gjør at en ikke kan sammenligne foreliggende resultater direkte med tidligere undersøkelser. Økte tilskuddssatser, endringer i øvrige tilskuddsordninger (eksempelvis knyttet til ekstraordinære barnevernsutgifter), samt flere tilfeller der kommuner har mer enn en type mottak (ordinære mottak, forsterkede plasser eller mottak for enslige mindreårige asylsøkere), gjør at resultatene ikke er direkte sammenlignbare.

Vår samlede vurdering er at datagrunnlaget for denne undersøkelsen er av varierende kvalitet, og at en dermed bør tolke resultatene med forsiktighet. Eksempelvis antas det at utgiftsnivået i flere tilfeller er høyere enn oppgitt, da flere kommuner ikke har lyktes med å identifisere utgifter for alle tjenesteområdene som skal dekkes av vertskommunetilskuddet og / eller tilskudd til grunnskoleopplæring. I slike tilfeller har vi, som nevnt, valgt å kvalifisere og utfylle datagrunnlaget på bakgrunn av all tilsendt informasjon, for slik sett å kunne komme nærmere et reelt tall enn dersom en kun baserer seg på oppgitt informasjon. Dette er kommentert underveis i rapporten. På overordnet nivå vurderer vi det samtidig dit hen at utgiftsnivået i mindre grad er undervurdert i denne undersøkelsen sammenlignet med tidligere undersøkelser, nettopp på grunn av kvalifiseringen av datagrunnlaget vi har gjennomført i denne undersøkelsen.



## 4. KUNNSKAP I UTVIKLING

### 4.1 Tidligere kartlegginger av vertskommunale utgifter

Det er gjennomført tre tilsvarende evalueringer på vegne av UDI av vertskommunetilskuddet tidligere, i tillegg til en undersøkelse på oppdrag fra KS.

Den første undersøkelsen var det SSB som gjennomførte i 2004-2005.<sup>10</sup> Hovedfunnene fra denne undersøkelsen viste at:

- Flertallet av kommunene i undersøkelsen fikk ikke dekket alle utgifter til lovpålagte oppgaver gjennom vertskommunekompensasjonen
- Det var stor variasjon i utgiftsbildet kommunene i mellom.
- Helsetjenestene utgjorde den største utgiftsposten (60 prosent).
- Kommunene med de største utgiftene hadde etablert egne helsetjenester for flyktninger som var tilrettelagt for målgruppen og hadde derfor kapasitet til å håndtere tunge brukere.

I 2006 innhentet KS opplysninger om utgifter til tjenester vertskommunene er lovpålagt å levere overfor asylsøkere. Undersøkelsen ble gjennomført på bakgrunn av henvendelser fra vertskommuner for asylmottak. Resultatene indikerte at kommunen ikke fikk dekket sine utgifter gjennom vertskommunekompensasjonen.<sup>11</sup> Dette gjaldt både i forhold til de grunnleggende tjenestene, og som følge av store utgifter til enkeltpersoner, spesielt barn.

I forlengelse av KS-undersøkelsen fikk Beregningsutvalget i særskilt på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet og UDI å kartlegge vertskommunenes utgifter for statlige mottak for asylsøkere for regnskapsåret 2006. Hensikten var å dokumentere forholdet mellom kommunenes utgifter og den vertskommunale kompensasjonen, samt skape et sikrere grunnlag for å foreta eventuelle justeringer i tilskuddsordningen.<sup>12</sup> Evalueringen viste at:

- Vertskommunekompensasjonen dekket i gjennomsnitt 50 prosent<sup>13</sup> av vertskommunens samlede utgifter til helsetjenester, barnevern, tolketjenester og administrasjon.
  - Årsaken til at tilskuddet ikke dekket utgiftene skyldtes store utgifter til enkeltpersoner som det ikke fantes tilskuddsordninger eller kompensasjon for.
- Det var store variasjoner mellom kommunene.
  - Skyldes dels ulikheter i tilbudet i kommunene og dels forhold knyttet til ulike asylsøkeres behov for bruk av vertskommunenes tjenester.
- Utgiftene knyttet til grunnskoleopplæring, avdelinger med forsterkende plasser og avdelinger med plasser for enslige mindreårige var høyere enn tilskuddene som skulle dekke disse utgiftene.
- Kommunene opplevde at de ulike tilskuddordningene knyttet til asylsøkere var vanskelige å orientere seg i, samtidig som ordningene ikke i tilstrekkelig grad var samordnet.

Tilskuddsnivåene ble, som følge av 2006-kartleggingen, justert for å dekke det dokumenterte avviket. Totalt ble det en realstyrking av vertskommunetilskuddsordningen med 125% fra 2007 til 2009, slik at vertskommunenes gjennomsnittlige utgifter til administrasjon, tolk, helsetjenester og barnevern var fulldekket av tilskuddsordningen<sup>14</sup>.

Beregningsutvalget gjennomførte også en mindre kartlegging av kommunenes utgifter som vertskommune for statlige transittmottak for asylsøkere for regnskapsåret 2008. Kartleggingen viste at:

<sup>10</sup> Buskoven, N. K., SSB (2005), *Vertskommunekompensasjon – kartlegging av kommunenes kostnader til asylmottak*

<sup>11</sup> Beregningsutvalget (2008), *Kommunenes kostnader i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere*

<sup>12</sup> Beregningsutvalget (2008), *Kommunenes kostnader i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere*

<sup>13</sup> I rapporten ble det korrigeret for en kommune med særlig høye utgifter, hvilket ble koblet til at kommunen skaffet leiligheter til barnefamilier mens de fortsatt var asylsøkere og dermed økte kommunale kostnader som ellers ville vært dekket av staten gjennom driftsoperatøren. Dette ga et utgiftsnivå på 2,0 ganger vertskommunekompensasjonen.

<sup>14</sup> St.prp. nr. 1 (2008-2009)

- Alle kommunene i undersøkelsen fikk dekket store deler av utgiftene gjennom særskilte helseavtaler, noe som tydet på at tilskuddsordningen var tilfredsstillende for disse kommunene.
- Det er hensiktsmessig med separate og ikke standardiserte særavtaler, da mottakene har ulike spesialoppgaver.
- Det var først og fremst utgifter til helse og barnevern som i for liten grad ble dekket av eksisterende tilskudd.

#### 4.2 NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom

Utredningen *NOU 2011:10 I velferdsstatens venterom* hadde som formål å gjøre en helhetlig vurdering av mottakstilbudet for asylsøkere i Norge. Utvalgets formål med NOU-en var å foreta en helhetlig vurdering av mottakstilbudet for asylsøkere i Norge. På bakgrunn av utvalgets gjennomgang av mottakstilbudet, kom utvalget med flere anbefalinger, deriblant:

- Det bør utredes om vertskommunenes utgifter varierer med kommunestørrelse, og om dette i tilfelle bør være grunnlag for en differensiering av vertskommunetilskuddet.
  - Større enheter kan gi mer rasjonell drift, men en større andel av mottakene ligger i dag i små kommuner. Kan det være grunnlag for differensiering av vertskommunetilskuddet etter kommunestørrelse?
- Det bør utredes nærmere hvordan vertskommunene kan få dekket utgifter til spesielt ressurskrevende personer på en bedre måte enn i dag. Dette gjelder både på undervisningssektoren, barnevernssektoren og helse- og omsorgssektoren.
  - Dette begrunnes både med at man må sikre at brukerne mottar de tjenestene de har krav på og at ressursbruken til mottaksbeboerne ikke går ut over tjenesteni-vået til kommunenes øvrige befolkning.
- Nye vertskommuner bør få et engangstilskudd på 100.000 kroner til planlegging og forberedelser.
- Ved nedleggelse av mottak bør perioden det utbetales vertskommunetilskudd for, være noe lengre enn mottakets driftsperiode for å sikre at kommunene ikke blir påført utgifter utover driftsperioden.
  - Avtalen mellom stat og driftsoperatør har en oppsigelsestid på tre måneder. En mottaksnedleggelse vil vanligvis medføre at en vertskommune må justere sin organisasjon gjennom å omplassere eller si opp sine ansatte, da med oppsigelsestider på 3-4 måneder.

## 5. RESULTATER

### 5.1 Vertskommunetilskuddet

#### 5.1.1 Overordnede funn

Av de 41 kommunene som inngår i undersøkelsen, er det oppgitt samlede utgifter på 93,8 millioner norske kroner. Til sammenligning er det samlede vertskommunale kompensasjonen for de samme kommunene på 57,2 millioner norske kroner.

Med utgangspunkt i en gjennomsnittlig beregning av utnyttet kapasitet ved mottakene i løpet av 2011, finner vi følgende:

- Kommunene hadde i snitt en utgift på 15 158 kr per beboer i 2011
- Til sammenligning mottok kommunene i snitt 9 822 kr per beboer i 2011

Resultatene viser at de 41 deltakende kommunene hadde samlede utgifter til helsetjenester, barnevernstjenester, tolk og administrasjon som var 1,7 ganger høyere enn det kommunene fikk utbetalt som kompensasjon. Tabellen nedenfor viser forholdet mellom tilskudd og utgifter i 2011. Tabellen viser gjennomsnitt<sup>15</sup>, median<sup>16</sup>, høyeste og laveste verdi.

**Tabell 3: Overordnede resultater – forholdet mellom tilskudd og utgifter 2011 (alle deltakende kommuner)**

|                                    | Innrapporterte data | Kvalifiserte data |
|------------------------------------|---------------------|-------------------|
| <b>Gjennomsnitt</b>                | 1,5                 | <b>1,7</b>        |
| <b>Median</b>                      | 1,2                 | <b>1,4</b>        |
| Høyeste                            | 7,1                 | 7,1               |
| Laveste                            | 0,7                 | 0,7               |
| Gjennomsnitt - uten ekstremverdier | 1,3                 | 1,5               |
| Median - uten ekstremverdier       | 1,2                 | 1,5               |

Tabellen over viser at det er store variasjoner i kommunenes utgiftsnivå knyttet til tjenestene som skal dekkes av vertskommunetilskuddet.

Resultatene viser en tydelig økning i utgiftsnivået i kommunene siden forrige kartlegging. Justeres utgiftsnivået som ble kartlagt ved forrige undersøkelse i 2006 i henhold til utgiftsutvikling i perioden (kommunal deflator for perioden), finner vi en utgift på 9 889 kroner per beboer, hvilket betyr at tilskuddsordningen samsvarer med tjenesteomfanget som da ble rapportert.

Det er vår vurdering at det er flere årsaker til denne økningen. Økningen kan til dels forklares med detaljeringsnivået i rapportering fra kommunene som har deltatt i undersøkelsen, slik vi har beskrevet i avsnitt 3.4.4 i denne rapporten. Som ved forrige undersøkelse ble det videre avdekket store variasjoner i utgiftsnivået forklart med enkeltsaker, der en eksempelvis har hatt mange alvorlig syke asylsøkere med stort behov for helsetjenester tatt størrelsen på målgruppen i betraktning. Dersom kommunen dekker tjenester for særlige ressurskrevende personer ser vi at dette vil gi markante utslag på kommunens utgiftsnivå.

Forskjellene kan også forklares med ulikheter i tjenestetilbudet. Noen kommuner har for eksempel etablert egne helsetilbud til målgruppen, slik som helsesøster ved mottaket, mens i andre kommuner dekkes dette av samme tilbud som for øvrige deler av befolkningen. Kvalitative funn viser imidlertid at de største forskjellene forklares ved hjelp av enkelttilfeller, slik som kostnads-krevende barnevernssaker og / eller asylsøkere med særskilte behov. Asylsøkere som plasseres i institusjon (slik som sykehjem), eller multifunksjonshemmede med store oppfølgingsbehov, anses å forklare de største utgiftsforskjellene mellom kommunene.

<sup>15</sup> Gjennomsnittet beregnes ved å summere kostnader for lovpålagte tjenester for alle deltakende vertskommuner (unntatt opprettelses- og nedleggelseskommunene), dividert på det totale tilskuddet for de samme kommunene.

<sup>16</sup> Medianen er den verdien som ligger i midten dersom en stiller alle tallene på en rekke, rangert etter størrelse. Denne påvirkes i motsetning til gjennomsnittet ikke av ekstremverdier. Ettersom datagrunnlaget preges av enkelte ekstremverdier, anses medianen i denne sammenheng som den mest hensiktsmessige verdien å fokusere på. Ekstremverdier knyttes gjerne til enkeltsaker og enkeltindivider, særlig innenfor barnevern og tjenester for personer med særskilte behov.

Videre vurderes det at flere av kommunene i utvalget prioriterer forebyggende og tidlig barnevernsinnsats, for å unngå større tiltak som omsorgsovertakelse (som heller ikke dekkes av vertskommunetilskuddet). Slike endringer i praksis siden forrige evaluering kan også bidra til å forklare de økte utgiftene for kommunene som har deltatt i denne evalueringen. Tilsvarende kan det argumenteres med at opptrapping til Samhandlingsreformen, som generelt vektlegger tidlig og forebyggende innsats for helsetjenesten, også kan bidra til å forklare det økte utgiftsnivået i den foreliggende kartleggingen.

Vi gjør oppmerksom på at forskjeller i analyseresultatene vurderes ikke å relateres til hvorvidt kommunen var utvalgt som case eller ikke, og vi gjør derfor ikke et slikt skille i de videre analysene. Vi gjør også oppmerksom på at tabellen over ikke bør sammenlignes direkte med resultatene fra 2008, da disse ble presentert for ulike typer mottak. Tabellen over inkluderer samtlige kommuner som deltok i 2011-undersøkelsen, og inkluderer dermed kommuner også med alle typer mottak.

#### 5.1.2 Forskjeller mellom kommuner med ulike typer mottak

Tabellen nedenfor gir en oversikt over gjennomsnitt, median og ekstremverdier i analysene, på et overordnet nivå, der vi har gruppert kommunene etter hva slags mottak og mottaksplasser som fantes i kommunen i 2011.

**Tabell 4: Forholdet mellom tilskudd og utgifter 2011 – ulike type mottak**

|   | Gj.snitt   | Median     | Høyeste    | Laveste    |
|---|------------|------------|------------|------------|
| Alle kommuner (innrapporterte data)                           | 1,5        | 1,2        | 7,1        | 0,7        |
| <b>Alle kommuner (kvalifiserte data)</b>                      | <b>1,7</b> | <b>1,4</b> | <b>7,1</b> | <b>0,7</b> |
| Kommuner med kun ordinære plasser (innrapporterte data)       | 1,6        | 1,3        | 7,1        | 0,7        |
| <b>Kommuner med kun ordinære plasser (kvalifiserte data)</b>  | <b>1,7</b> | <b>1,5</b> | <b>7,1</b> | <b>0,7</b> |
| Kommuner med kun EMA plasser (innrapporterte data)            | 0,8        | 1,5        | 1,3        | 2,1        |
| <b>Kommuner med kun EMA plasser (kvalifiserte data)</b>       | <b>0,9</b> | <b>0,9</b> | <b>0,9</b> | <b>0,9</b> |
| Kommuner med + forsterkede plasser (innrapporterte data)      | 1,4        | 1,4        | 1,4        | 1,4        |
| <b>Kommuner med + forsterkede plasser (kvalifiserte data)</b> | <b>1,6</b> | <b>1,6</b> | <b>1,8</b> | <b>1,4</b> |
| Kommuner med (+) transittplasser (innrapporterte data)        | 1,6        | 1,6        | 2,4        | 0,8        |
| <b>Kommuner med (+) transittplasser (kvalifiserte data)</b>   | <b>1,6</b> | <b>1,6</b> | <b>2,4</b> | <b>0,8</b> |

Årsaken til at det er gjort et slikt skille som i tabellen over, er en forståelse for at utgiftsnivået for ulike type mottaksplasser varierer i stor grad. Fem ordinære mottak har for eksempel avdelinger med forsterkede plasser, én i hver helseregion (hvorav to deltar i denne undersøkelsen). På [www.udi.no](http://www.udi.no) presiseres det som følger:

*Disse avdelingene er døgnbemannet og har helsepersonell. De tilbyr tilpasset omsorg til asylsøkere med fysiske eller psykiske hjelpebehov. Personer med psykiske plager er den primære målgruppen. Dette gjelder personer som ikke er så syke at de trenger psykiatrisk behandling. Beboere som trenger slik behandling, skal få hjelp innen det psykiatriske helsevesenet.*

Både utgiftsnivået og tilskuddsnivået antas dermed å være høyere for denne gruppen enn for kommuner som kun har ordinært mottak. Undersøkelsen av utgiftsnivået i 2006 fant også at de da deltakende kommunen med forsterket mottak hadde et utgiftsnivå som var i snitt 10,9 ganger høyere enn tilskuddet. Utvalget i denne undersøkelsen anses som for lite for å beregne et snitt eller en median for utgiftsnivået, men det er verdt å merke seg at tilskuddsøkningen i statsbudsjettet i 2008, som følge av forrige undersøkelse, ser ut til å ha absorbert de store forskjellene. Den høyeste forskjellen mellom utgifts- og tilskuddsnivå finner vi faktisk i en kommune som kun har ordinære plasser.

2006-undersøkelsen fant videre at utgiftsnivået for kommuner med asylmottak for enslige mindreårige også hadde et høyere utgifts-/ tilskuddsforhold enn øvrige kommuner med ordinære mottak. I snitt ble det beregnet at det i disse tilfellene var i snitt 8,7 ganger høyere utgifter for kommunene enn vertskommunetilskuddet ga kompensasjon for. Selv om vi i denne undersøkelsen finner eksempler på at utgiftsnivået ligger godt over snittet og medianen for gruppen som helhet, finner vi også at tilskuddsnivået ligger tilsvarende høyt. Snittet for kostnader sett i for-

hold til tilskudd ligger under tilsvarende snitt for alle kommuner, det samme gjør medianen for gruppen. Dette tyder på at økningen i tilskuddet til vertskommuner for enslig mindreårige asylsøkere har truffet bra.

Det skal merkes at det er stor spredning i utgiftsnivået i datagrunnlaget for denne undersøkelsen, særlig for kommuner med mottak med plasser for mindreårige asylsøkere og kommuner som bare har ordinære mottaksplasser. Den største forskjellen mellom utgifter og tilskudd finner vi eksempelvis i en kommune med ordinære mottaksplasser. Ser vi bort fra denne ekstremverdien reduseres gjennomsnittet til 1,5 (mens medianen forblir på 1,4). De to kommunene i undersøkelsen med forsterkede plasser har oppgitt utgifter som gir et forhold på 1,4 og 1,8 til mottatt kompensasjon.

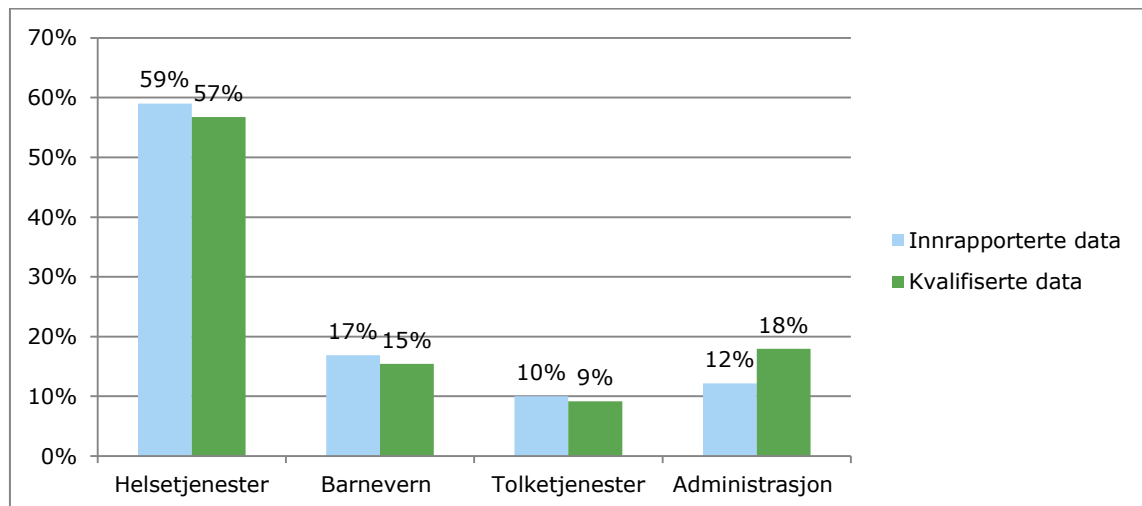
Samlet sett gir evalueringen lite grunnlag for å konkludere forskjeller i tilskuddsforholdet som kan forklares med type mottak i kommunen.

### 5.1.3 Utgifter til ulike tjenesteområder

Slik resultatene over indikerer, var det store variasjoner i utgiftsnivået i kommunene også tjenesteområdene i mellom.

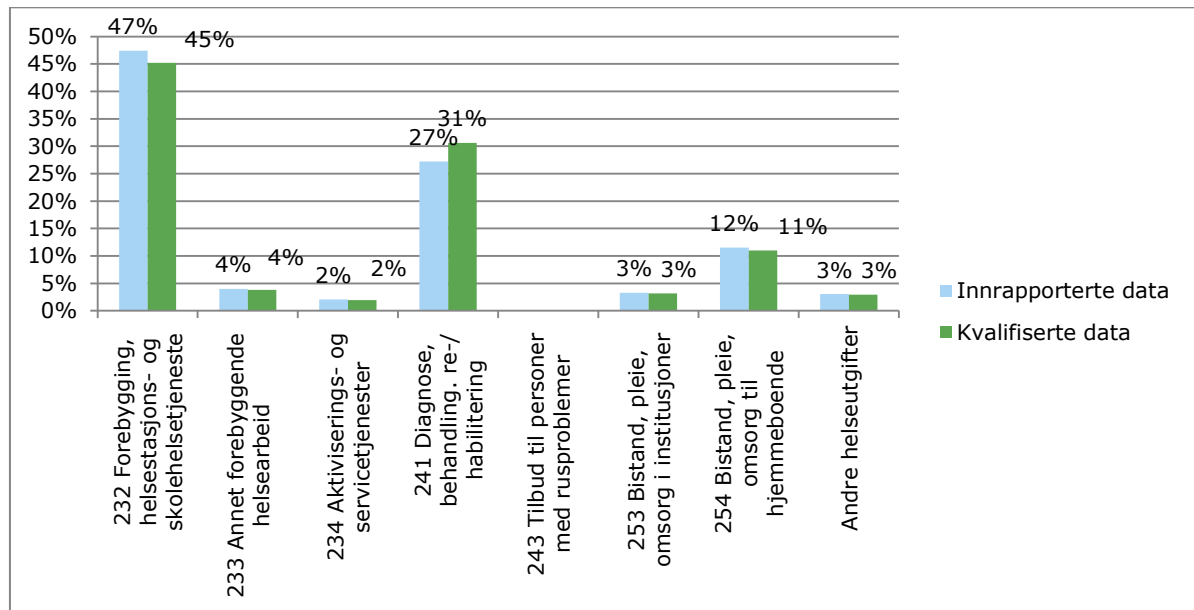
Figuren under viser en samlet oversikt over fordelingen mellom de ulike tjenesteområdene basert på det totale utgiftsnivået.

**Figur 6: Utgifter per tjenesteområde**



Figuren over viser at den største andelen av utgiftene knyttes til ulike helsetjenester for asylsøkere i mottak. Vi finner 57 prosent av utgiftene (av det kvalifiserte datagrunnlaget) under dette tjenesteområdet, etterfulgt av 18 prosent til administrasjon, 15 prosent til barnevern og 10 prosent til tolketjenester (av det kvalifiserte datagrunnlaget).

Ser vi så nærmere på utgifter til helsetjenester, som utgjør 57 prosent av de samlede utgiftene, finner vi i hovedsak to hovedposter. Figuren nedenfor gjengir fordelingen mellom de ulike helse-tjenestene.

Figur 7: Utgifter per helsetjenesteområde<sup>17</sup>

Den største posten er utgifter til KOSTRA-funksjon 232 *Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste*, der vi finner nærmere halvparten av utgiftene relatert til helsetjenester (45 prosent av det kvalifiserte datagrunnlaget). Den nest største posten er utgifter til KOSTRA-funksjon 241 *Diagnose, behandling, re-/habilitering*, der vi finner nærmere en tredjedel av utgiftene (31 prosent av det kvalifiserte datagrunnlaget).

Generelt er bruken av tolk oppgitt som en tilleggsutgift for bruken av kommunale helsetjenester, da asylsøkerne ofte har behov for tolk ved legebesøk. Ved økt bruk av helsetjenester, vil følgelig utgifter til tolk øke tilsvarende.

Flere kommuner videre har forklart høye utgifter under 241 med målgruppens bruk av legevakt og andre leger enn fastlege. En kommune henviste eksempelvis til utbredt bruk av legevakt blant kommunens relativt høye andel asylsøkere med utreiseplikt. Denne gruppen mister retten til fastlege. Kvalitative funn viser at denne gruppen da benytter den kommunale legevakten i stedet. Flere andre kommuner har forklart utgiftene med bruk av andre leger enn fastlege, der legekontorene gjerne bestiller tolk i tillegg. Tap av egenandel på grunn av misforståelser ved betaling er også oppgitt som en utgiftsfaktor i denne sammenheng.

Det er staten ved Utlendingsdirektoratet som dekker utgiftene til førstegangs helseundersøkelse i transittfasen. En av kommunene henviste imidlertid til at de kommunale utgiftene har økt som følge av at kommunen har overtatt ansvaret fra et tidligere døgnbemannet tilbud for asylsøkere i transitt med særskilte behov, utover den første helsesjekken. I intervju ble det påpekt at det er utarbeidet en kravspesifikasjon for mulig opprettelse av et statlig tilbud på Løren, som kostnadsfestet dette til 10-12 millioner kroner, et tilbud som i dag ble vurdert i hovedsak å dekkes av kommunen. Dette vurderes som en viktig forklaringsvariabel for de høye utgiftene knyttet til post 232 for 2011-kartleggingen.

Vi har videre sett på utgifter og tilskudd per mottaksplass og per beboer<sup>18</sup> innenfor de ulike tjenesteområdene, vist i tabellen under. Vi har valgt å gjøre et slikt skille ettersom de kommunale utgiftene vil variere mer med antallet beboere på mottaket, enn per plass, særlig for helse-, barnevern- og tolketjenester. Vi understreker at tabellen under inkluderer *alle kommuner som har deltatt i undersøkelsen*, og skiller dermed ikke på ulike typer mottak. Analysen er gjort på bakgrunn av det kvalifiserte datasettet, det vil der grunnlaget er utfyllt basert på øvrig informasjon.

<sup>17</sup> Vi gjør oppmerksom på at helsekostnader er kontrollert for oppførte driftsinntekter (eks fastlegeordningen), der prosentvis delberegning er gjort vha KOSTRA tall. Der kommunen har oppgitt utgiftstall direkte forstås driftsinntekter hensyntatt av kommunen selv.

<sup>18</sup> Beboere er beregnet ut fra kapasitet \* gjennomsnittlig dekningsgrad gjennom 2011

**Tabell 5: Resultater per beboer – ulike tjenesteområder**

|                 |                   | Helse-tjenester | Barne-vern | Tolke-tjenester | Adm.      | Alle tjeneste-områder | Tilskudd  |
|-----------------|-------------------|-----------------|------------|-----------------|-----------|-----------------------|-----------|
| <i>Gj.snitt</i> | <b>Per beboer</b> | 8 486 kr        | 2 816 kr   | 1 689 kr        | 2 900 kr  | <b>15 158 kr</b>      | 9 822 kr  |
|                 | <b>Per plass</b>  | 7 541 kr        | 2 424 kr   | 1 413 kr        | 2 563 kr  | <b>13 367 kr</b>      | 8 467 kr  |
| <i>Median</i>   | <b>Per beboer</b> | 6 660 kr        | 1 551 kr   | 1 176 kr        | 1 798 kr  | <b>12 397 kr</b>      | 8 595 kr  |
|                 | <b>Per plass</b>  | 5 984 kr        | 1 286 kr   | 1 024 kr        | 1 625 kr  | <b>11 281 kr</b>      | 7 677 kr  |
| <i>Høyeste</i>  | <b>Per beboer</b> | 24 988 kr       | 12 204 kr  | 11 795 kr       | 27 049 kr | <b>60 721 kr</b>      | 32 206 kr |
|                 | <b>Per plass</b>  | 22 739 kr       | 8 160 kr   | 10 733 kr       | 24 614 kr | <b>55 256 kr</b>      | 26 282 kr |
| <i>Laveste</i>  | <b>Per beboer</b> | 591 kr          | 33 kr      | 20 kr           | 209 kr    | <b>6 655 kr</b>       | 6 521 kr  |
|                 | <b>Per plass</b>  | 361 kr          | 31 kr      | 0 kr            | 187 kr    | <b>4 564 kr</b>       | 5 587 kr  |

I snitt kostet en beboer ved asylmottak (uavhengig av type mottak) 15 158 kroner for kommunen, mot et tilskudd på 9 822 kroner. Utgiften per plass (uavhengig av dekningsgrad ved mottaket) var på 13 367 kroner, mot et tilskudd på 8 467 kroner.

Det er store variasjoner i utgiftsnivået for kommunene, særlig innenfor helsetjenester og administrasjon.

Vi har intervjuet kommunen med nest høyest utgiftsnivå. Et moment som påpekes i intervjuet er at det kan ta opptil 10 måneder for å få D-nummer, tilsvarende personnummer. Før dette er på plass, har man ikke rett på fastlege. Følgelig må dette tilbys fra kommunen og dekkes av vertskommunetilskuddet. Legebesøk utløser også som regel behov for tolk. Kostnad for tolk, inkludert reise og forberedelser, ligger i denne kommunen på 1.200 kroner per time i snitt.

Videre oppgis det en overhyppighet av alvorlige sykdommer sammenlignet med øvrig befolkning. Et eksempel er tuberkulose. Her oppgis det at hjemmesykepleien bistår i å sørge for at de får nødvendige medisiner. Da det i denne kommunen er desentralisert mottak, betyr det også økt reisetid for hjemmesykepleierne sammenlignet med tilfeller med sentralisert mottak. Et annet eksempel som utløser behov for økte helsetjenester fra kommunen, er asylsøkere som er omskåret og blir gravide. Dette medfører økt behov for oppfølging både før og etter fødsel sammenlignet med øvrig befolkning. Dette ivaretas både av helsestasjon/ helsesøster og hjemmesykepleie/hjemmehjelp, som igjen skal dekkes av vertskommunetilskuddet.

Da representantene vi snakket med ble bedt om å gi eksempler på tilfeller av alvorlige sykdommer blant asylsøkerne i deres kommune, viste de til følgende;

- Tuberkulose
- HIV
- Hepatitt
- Fem dialysepasienter
  - Mye av tjenestene ytes på sykehus. I prinsippet skal ikke kommunen betale for transport til og fra sykehus og til og fra helsesøster, men i praksis har kommunen tatt regningen. (Det presiseres at i denne undersøkelsen er disse transportutgiften holdt utenfor da disse utgiftene ikke er lovpålagt.)
- Kreftpasienter
  - Disse krever mye oppfølging i hjemmet, samt at også disse har fått transport fra kommunen
- Alvorlig syke barn som krever daglig oppfølging

Det tas også opp at sykehus ofte ikke har tilstrekkelig tilgang på tolketjenester. Det opplyses om flere tilfeller der pasienter ikke har fått tilstrekkelige utredning og/ eller ikke har forstått informasjonen eller diagnosen de har fått på sykehuset. Dette har ført til flere sykehusbesøk og høyere utgifter for kommunen.

Det understrekes at det ikke er mange kommuner som har like mange tilfeller av alvorlig syke asylsøkere som eksempelet over. Dette understreker utfordringen ved å utforme en generell tilskuddsordning basert på en sats per beboer. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.1.

#### 5.1.4 Mulige kostnadsdrivere

I tillegg til de deskriptive analysene over har vi forsøkt å identifisere mulige kostnadsdrivere i datagrunnlaget, det vil si forhold som utløser større utgifter for noen kommuner. Funnene under er basert både på kvantitative og kvalitative data i evalueringen. Analysene er omtalt i detalj i vedlegg 1.

Analysene har avdekket følgende forhold:

- På basis av datagrunnlaget er det vanskelig å finne årsakssammenheng mellom type mottaksplass og utgifter/ tilskudd. Dette fordi utvalget som har besvart undersøkelsen i stor grad har flere typer mottaksplasser og ikke kan skille utgifter de ulike mottaksplassene i mellom på kommunenivå. Men kvalitative innspill er tydelige på at plasser til EMA og forsterkede plasser medfører høyere utgifter enn ordinære plasser. Dette ble også dokumentert i undersøkelsen gjennomført i 2006, og var også årsaken til at tilskuddet for disse to typene mottak ble økt relativt mer enn for de ordinære plassene.
- Vi har ikke grunnlag for å si at grad av sentralisering av mottakene har noe å si for utgiftsnivået overordnet sett, men kvalitative funn tyder på at beboere med behov for tjenester i hjemmet medfører økte utgifter ved desentraliserte mottak. Dette fordi reisetid øker ved å dra til flere steder fremfor ett sentralt mottak.
- På bakgrunn av innhentet datagrunnlag kan vi ikke konkludere med at kommunestørrelse har betydning for utgifts- eller tilskuddsnivå. Det antas at det er øvrige forklaringsvariabler for forskjellene som forekommer, som mottakets størrelse og type plasser. Det er ikke en systematisk fordeling av type plasser eller kapasitet ved mottakene og kommunestørrelse.
- De kvantitative og kvalitative funnene kan tyde på at utgiftene per beboer er noe høyere med kortere gjennomsnittlig botid. I kvalitative intervjuer forklares dette med høyere utgifter til helsesjekk ved ankomst, samt at det alltid vil være knyttet en viss saksbehandling ved registrering i kommunale systemer og lignende. Samtidig understrekes det at den største driveren for helseutgifter i hovedsak knyttes til enkeltsaker for asylsøkere med store pleiebehov.
- Funnene i denne undersøkelsen tyder ikke på store forskjeller basert på andel av ulike aldersgrupper. Kvalitativt sett er det nevnt at barn i alderen 0-5 år gjennomgår flere helsesjekker (særlig første leveår), men dette ser ikke ut til å slå nevneverdig ut på utgiftsnivået. Dette begrunnes igjen med at den største enkeltdriveren for utgifter knyttet til helse er enkelttilfeller med stort behov for pleie og øvrige tjenester.
- Kvalitative innspill hentydet at mottak med en høy andel av beboere med utreiseplikt vil kunne øke kommunens utgifter for helsetjenester, da særlig for bruk av legevakt og andre akutte kommunale helsetjenester. Datagrunnlaget gir imidlertid ikke grunnlag for å trekke en slik konklusjon.
- Det kan se ut til at mottak drevet av private medfører noe høyere utgifter for vertskommunene. Ut fra vårt datamateriell er det vanskelig å trekke klare årsakssammenhenger. Det kan derfor være interessant å studere sammenhengen mellom utgifter for driverne av mottak og utgiftene for vertskommunene, samt eventuelle forskjeller i aktivitets- og tjenestenivået ved de ulike mottakene for å undersøke om dette er høyere for mottak drevet av kommuner eller frivillige og følgelig kan avlaste kommunale tjenester.
- Utgiftene per beboer synker med kapasiteten. Det legges til grunn at dette skyldes stordriftsfordeler ved at en etablert tjeneste kan serve mange uten å måtte justere opp antall årsverk eller lignende. Samtidig ser vi at tilskuddet per beboer også synker med kapasiteten ved mottaket. Dette skyldes at det gis et fast grunntilskudd til alle vertskommuner, uavhengig av kapasitet. Grunntilskuddet til kommuner med mottak med stor kapasitet vil da måtte fordeles på flere beboere enn kommuner der mottakene har lav kapasitet. Effekten av at både utgiftene og tilskuddet per beboer synker med kapasitet ser ut til i hovedsak å utjevne hverandre da



forholdet mellom utgifter og tilskudd er relativt likt de ulike gruppene i mellom (gitt at man tar ut ekstremverdiene). Dette snittet ligger da rundt 1,5 for alle kategorier.

- Det er et gjennomgående funn, både kvalitative og kvantitative, at en av de største kostnadsdriverne er utgifter knyttet til enkeltsaker, eksempelvis i barnevernet eller for asylsøkere med særlige behov. Personer med alvorlige funksjonshemminger og / eller psykiske / somatiske sykdommer opplyses å øke utgiftene betraktelig. Ved desentraliserte mottak vil slike utgifter være enda større, der betydelig transport og reisetid kommer i tillegg for eksempel for hjemmesykepleien. Et eksempel på denne type spesielle behov er en asylsøker som bor i desentralisert mottak som mates gjennom sonde fire ganger om dagen av hjemmesykepleien. I kvalitative intervju påpekes det at denne type asylsøkere egentlig skulle hatt forsterkede plasser, men at det ikke er stor nok kapasitet av denne type plasser. Kvalitative tilbakemeldinger kan tyde på at større kommuner rundt Oslo har til dels høyere andel asylsøkere med særlige behov. Begrunnelsen gitt i tilbakemeldinger er nærheten til spesialistsykehusene som ligger i Oslo.

I vurderingen av funnene kan man generelt sett si at kvalitet i tjenestetilbudet vil være en kostnadsdriver. Da kvaliteten på tjenestene kommunene i mellom ikke er undersøkt, kan vi ikke vurdere effekten av kvalitetsforskjeller i tjenestetilbudet og hvilke utslag dette eventuelt gir.

Videre vil henføring av kostnader også slå ut som forskjeller i kostnadsnivå kommuner i mellom. I denne sammenheng er den tydelige tendens til at kommuner med mottak drevet av private har noe høyere utgifter interessant. Skyldes forskjellene at kommuner som selv drifter mottak i mindre grad henfører kostnader til henholdsvis mottaket og tjenester som skal dekkes av vertskommunetilskuddet? Har kommuner som drifter mottak stordriftsfordeler i betydning av at tjenester som skal ytes ved mottaket kan benytte delte stillinger i mottaket og øvrig kommunalt tjenestetilbud? Er det kvalitetsforskjeller mellom mottak driftet av kommuner/ frivillige og private? Må vertskommuner med private drivere ivareta flere tjenester enn dersom de drifter mottakene selv? For å kunne si noe om hvorvidt det faktisk er private drivere av mottak som bidrar til økte utgifter for vertskommunene, eller om det er noen av de øvrige elementene nevnt her, må man gjennomføre en undersøkelse der man kan isolere de ulike effektene.

Den kostnadsdriveren som peker seg ut som den sterkeste, både gjennom kvalitative og kvantitative funn, er enkeltsaker der beboere har alvorlige funksjonshemminger, psykiske eller somatiske lidelser. Denne sammenhengen anses også å forsterkes i kommende år, da samhandlingsreformen medfører større ansvar for kommunene for forebygging, behandling og rehabilitering i disse tilfellene.

Tendensen til at stordriftsfordelene ved større mottak utjevnes av reduserte inntekter per beboer, er også et tydelig funn. Dette tyder på at man har truffet med fordelingen mellom fast tilskudd per mottak og variabelt tilskudd per beboer. Vi ser derfor ingen behov for å gjøre om på dette forholdet.

Et mindre tydelig funn er at utgiftene per beboer ser ut til å øke med kortere gjennomsnittlig botid. Dette oppgis å skyldes økte administrasjonsutgifter og økte utgifter knyttet til helseoppfølging i starten av oppholdet. Samtidig er det også kvalitative tilbakemeldinger som tyder på at lang gjennomsnittlig botid også kan medføre økte utgifter. Av årsaker nevnes frustrasjon som igjen kan føre til psykiske/ psykosomatiske lidelser med tilhørende behov for oppfølging. Vi har ikke funnet belegg for denne tendensen i vårt datasett. Videre understrekes det også i de kvalitative intervjuene igjen at det er enkelttilfellene med behov for mange tjenester som er den viktigste utgiftsdriveren. Uten at vi har belegg i vårt datagrunnlag for å si noe om dette, kan det tenkes at enkelttilfeller med stort behov for tjenester får sine asylsøknader behandlet raskere og blir raskere bosatt enn øvrige beboere. Dette kan igjen være en av årsakene til tendensen til at kort gjennomsnittlig botid medfører noe høyere utgifter. Vi anser med andre ord belegget for å si at kort gjennomsnittlig botid medfører høyere utgifter som svakere enn for de ovennevnte tendenser.

Som beskrevet under de enkelte punktene, er det for de øvrige kostnadsdriverne ikke belegg for å si at det er noen klar årsakssammenheng. Da undersøkelsesdesignet i hovedsak er lagt opp for å kartlegge utgiftsnivået i kommunen, er det vanskelig å skille effektene av ulike variabler fra hverandre. Se for øvrig vedlegg 1 for mer detaljert beskrivelse av de undersøkte utgiftsdriverne.

#### 5.1.5 Opprettelse og nedleggelse av mottak

Denne evalueringen har inkludert et fokus på hvordan opprettelse og nedleggelse påvirker kommunens utgiftsnivå. Til tross for et begrenset datagrunnlag for en slik analyse antydes det i denne undersøkelsen at slike merutgifter i stor grad er avhengig av størrelsen på tilbudet. Gitt at man i stor grad kan serve asylsøkere med etablerte tjenester, medfører opprettelse / nedleggelse lave merutgifter, men dersom kommunen må eller har bygget opp et stort apparat rundt mottaket kan dette få mer betydelige økonomiske konsekvenser for kommunen. Vi fremhever i denne sammenheng at det, i henhold til oppdragsgiver, for de fleste store mottak (med flere enn 300 plasser) foreligger uoppsigelige leiekontrakter, og at disse ikke vil kunne nedlegges med kort varsel. Et eventuelt behov vil derfor gjelde kommuner med mottak med færre enn 300 plasser. Sistnevnte gruppe utgjør samtidig det store flertallet av vertskommuner, da det ikke er mange mottak med over 300 plasser.

Et tenkt eksempel kan være en kommune som har etablert en helsestasjon for flyktninger og asylsøkere. Denne helsestasjonen har lokaler med en leieavtale som løper ut året. Si at helsestasjonen har to kontorer og ett venterom. Gitt at kontorene er på 15 m<sup>2</sup> per stykk og venterom på 25 m<sup>2</sup>. Gitt at det også er øvrige arealer, som vaskerom, toaletter, pauserom og garderobe til ansatte etc., vil arealbehovet sannsynligvis komme opp i om lag 100 m<sup>2</sup>. Leieprisen for denne type lokaler vil i stor grad avhenge av størrelsen på kommunen, tilgang på lokaler, sentralitet med mer. For å legge oss på et relativt lavt nivå, kan man regne en leiepris på kr. 1.000 pr/ m<sup>2</sup>/ år. Dette utgjør da en årlig utgift på 100.000 kroner. Gitt at lokalet ikke lar seg si opp, eller ikke lar seg bruke av øvrig kommunal virksomhet, vil dette være utgifter vertskommunen må dekke i perioden mellom nedleggelse av mottaket og opphøret av leiekontrakten.

I vårt datagrunnlag er det kun to kommuner som har mottak som er lagt ned i løpet av 2011. Begge kommunene melder om en styrt nedleggelse som i liten grad har medført utgifter for kommunen utover nedleggingsperioden. I begge tilfeller er det ikke bygget opp tjenester som ikke kan gå over i annen kommunal virksomhet. Disse kommunene har derfor ikke behov for kompensasjon ved nedleggelsen. Men det er også gitt kvalitative tilbakemeldinger om at kommuner som har bygget opp et stort apparat over tid kan få utfordringer ved både opprettelse og nedleggelse av mottak. Da det ikke er mange mottak som opprettes og nedlegges i et normalår, bør derfor sammenhengen mellom vertskommunale utgifter som skyldes opprettelse og nedleggelse av mottak følges over tid slik at populasjonen øker og man følgelig kan undersøke årsaksammenhenger og kostnadsdrivere.

Gitt at det er store variasjoner i størrelse på mottak og tilhørende behov for oppbygging og nedbygging av kommunale tjenester ved hhv opprettelse og nedleggelse av mottak, ser vi det som utfordrende å foreslå en gitt sum som kompensasjon for denne type utgifter.

Videre er det også kommuner som har gitt kvalitative tilbakemeldinger om at de ønsker tettere dialog med UDI ved både opprettelse og nedleggelse av mottak. I prinsippet skal dialogen foregå mellom driver av mottak og kommunen, men det uttrykkes ønske om heller for mye informasjon enn for lite. Spesielt gjelder dette i de tilfeller der det ikke er kommunen selv som driver mottaket.

#### 5.1.6 Andre vertskommunale utgifter

I tillegg til utgiftene over, har 27 av de deltakende kommunene opplyst om kostnader på til sammen 5,8 millioner kroner knyttet til øvrige tjenestoområder særlig innenfor sosial- og kulturområdene. I snitt finner vi 215 687 kroner per kommune til øvrige tjenester (av dem som har oppgitt slike utgifter), hvilket i snitt utgjør 10 prosent av kommunens samlede utgifter.

Det understrekes at dette er utgifter knyttet til tjenester som ikke er lovpålagte og følgelig ikke dekkes av vertskommunetilskuddet. Samtidig er dette utgifter kommunene pådrar seg til dels grunnet etablering av mottak fordi de ønsker å gi asylsøkerne et godt tilbud på lik linje med den øvrige befolkningen.

Utgiftene knyttes oftest til bibliotekstjenester. Av begrunnelse for dette vises det til at bibliotek har gått til innkjøp av datamaskin med nettilgang som et tilbud til asylsøkerne. Dette tilbudet kan selvsagt benyttes av hele befolkningen, og kan slik sett ikke henføres direkte til asylmottaket.

Men det kan hende denne type innkjøpe hadde skjedd på et senere tidspunkt og/ eller i mindre omfang uten asylmottak – spesielt i små kommuner.

Øvrige tjenester inkluderer sosialt forebyggende arbeid, kulturaktiviteter og barnepass. Vi gjør her oppmerksom på at dette utgiftsbildet ikke inkluderer utgifter til grunnskoleopplæring for asylsøkere, ettersom dette dekkes av en egen tilskuddsordning og behandles i mer detalj under.

## 5.2 Utgifter til grunnskoleopplæring

### 5.2.1 Vår analytiske tilnærming

Idealet for denne undersøkelsen har vært at kommunen isolerer utgifter med grunnskoleopplæring kun for gruppen asylsøkere, for å kunne beregne en snittutgift per asylsøker. De fleste kommuner har imidlertid ikke kunnet avgrense utgifter knyttet til asylsøkende elever i grunnskoleopplæring alene, og mange har heller ikke eksplisitt informasjon om denne gruppen som kan isolere slike utgifter.

Videre finnes det flere ulike modeller for grunnskoleopplæring av asylsøkere i ulike kommuner, eksempelvis ved egne innføringsklasser, i egne innføringsklasser og / eller som en del av ordinær undervisning. Dette påvirker både tilgjengelighet av informasjon, og mulige metoder for å delberegne slike utgifter ved hjelp av nærliggende informasjon. Vi understreker i denne sammenheng at tallene under i mange tilfeller er basert på skjønsmessige vurderinger fra skoleeier og / eller skoleleders side, dog etter beste evne kvalifisert med objektive data.

Dersom kommunen ikke har kunnet isolere faktiske utgifter for målgruppen har vi etterstrebet et «minimumsbilde», det vil si en beregning av utgifter knyttet til minoritetsspråklige elever, for videre beregne andelen som kan knyttes til asylsøkerelevne.

Selv en slik tilnærming har ikke vært mulig for alle deltakende kommuner. I våre analyser har vi derfor fokusert på å synliggjøre utgifter per elev. Dersom det ikke har vært mulig å isolere utgifter for asylsøkerelevne har vi benyttet en snittutgift per minoritetsspråklige elev i kommunen som en delberegning.

Det skal videre bemerkes at mange har ikke kunnet identifisere utgifter knyttet til eksempelvis spesialundervisning, som anses som en høy utgiftspost i denne sammenheng. Et komplekst tilfelle vil kunne utløse betydelige ressurser, hvilket ikke gjenspeiles i tilfredsstillende grad i datagrunnlaget for analysene under. Resultatene skal dermed tolkes med forsiktighet.

### 5.2.2 Overordnede funn

En grunnskoleelev uten enkeltvedtak om spesialundervisning og / eller språkopplæring og/ eller som krever andre særskilte ressurser, koster i gjennomsnitt 91 352 kroner per år for de deltakende kommunene. Til sammenligning var tilskuddet i 2011 på 73 170 kroner per elev per år. Utgifter for opplæring av elever uten tilleggsressurser utgjør dermed i snitt 1,2 ganger høyere utgifter enn grunnskoletilskuddet gir midler til.

Til sammenligning viser analyser av evalueringens datagrunnlag at en asylsøkerelev koster i snitt 101 456 kroner per år<sup>19</sup> for kommunen, inkludert administrative utgifter på kommunenivå. Dette gir et utgiftsforhold som er 1,4 ganger høyere enn tilskuddsbeløpet.

Her skal det merkes at kvaliteten på datagrunnlaget er svakt, og at utgifter særlig knyttet til spesialundervisning og administrasjon på skolenivå, og til dels til språkopplæring, har vært vanskelig for mange å identifisere. Vi har derfor gjort en egen utregning der vi antar at kommuner uten oppgitte utgifter til disse postene har samme snittutgift per elev som hele gruppen, der gjennomsnittet er beregnet utfra de kommunene som har oppgitt slik informasjon.

På et overordnet nivå gir en slik tilnærming en utgift på 118 965 kroner per asylsøkerelev per år, inkludert administrasjon på kommunenivå. En slik antakelse gir et utgiftsforhold som er 1,6 ganger høyere enn tilskuddssatsen.

<sup>19</sup> Denne utregningen er gjort ved hjelp av et gjennomsnittlig antall elever i løpet kalenderåret, der dette ikke har vært tilgjengelig er beregningen gjort med data for et gitt måletidspunkt (høsten 2011). Det samme måletidspunktet har generelt sett vært utgangspunkt for budsjetteringer av ressurser.

Kvalitative funn bekrefter resultatene over, der informantene som har deltatt i denne undersøkelsen gjennomgående har gitt tilbakemelding om et betydelig avvik mellom tilskudd og reelle utgifter for opplæringen, særlig knyttet til ressurser for enkeltvedtak om språkopplæring og spesialundervisning, samt elever med særskilte behov slik som fysiske funksjonshemminger og generelt høyere oppfølgingsbehov på grunn av nylige traumer og turbulent livssituasjon.

### 5.2.3 Ulike organiseringsformer

Forholdet mellom tilskudd og utgifter har i flere tilfeller variert systematisk med måten kommunen har valgt å organisere opplæringen på. I snitt har de deltakende kommunene oppgitt høyere utgifter knyttet til opplæring i ordinære klasser, enn opplæring ved innføringskoler og innføringsklasser. Selv om snittutgiftene per asylsøker elev varierer i stor grad mellom ulike kommuner, finner vi en gjennomgående trend i at kommunene har oppgitt høyere gjennomsnittlige utgifter per elev knyttet til opplæring i ordinær undervisning.

Tabellen under viser forholdet mellom tilskudd og utgifter (per elev<sup>20</sup>) i 2011, fordelt på ulike måter å organisere opplæringen på. Vi gjør oppmerksom på at vi i tabellen gjør et skille mellom analyseresultater av innsendte data, og analyseresultater av «kvalifiserte data», det vil si at vi har antatt gjennomsnittsutgifter for alle poster der kommunen ikke har kunnet identifisere informasjonen.

**Tabell 6: Forholdet mellom tilskudd og utgifter 2011 – ulike organiseringsformer for opplæring av asylsøkere**

|                 |                   | Alle elever - uten PPT, språkopplæring, etc. (49) | Innføringskoler (4) | Innføringsklasser (23) | Ordinære klasser (29) |
|-----------------|-------------------|---|---------------------|------------------------|-----------------------|
| <b>Gj.snitt</b> | Innsendte data    | 1,2   | 1,4                 | 1,3                    | <b>1,6</b>            |
|                 | Kvalifiserte data | N/A   | N/A                 | 1,5                    | <b>1,9</b>            |
| <b>Median</b>   | Innsendte data    | 1,2   | 1,3                 | 1,1                    | <b>1,6</b>            |
|                 | Kvalifiserte data | N/A   | N/A                 | 1,4                    | <b>1,9</b>            |
| <b>Høyeste</b>  | Innsendte data    | 2,1   | 1,7                 | 2,4                    | <b>2,4</b>            |
|                 | Kvalifiserte data | N/A   | N/A                 | 2,6                    | <b>2,9</b>            |
| <b>Laveste</b>  | Innsendte data    | 1,0   | 1,1                 | 0,7                    | <b>1,1</b>            |
|                 | Kvalifiserte data | N/A   | N/A                 | 0,8                    | <b>1,1</b>            |

Tabellen over viser at ordinære klasser generelt sett har hatt høyere utgifter per elev enn innføringsklasser og innføringskoler. Dette støttes av kvalitative funn, der informanter fra flere kommuner har pekt på at større grupper har stordriftsfordeler ettersom man med større grupper bedre kan utnytte lærerressursene.

Tabellen nedenfor gjengir analyseresultatene av utgifter per elev, fordelt på ulike organiseringsformer, av innsendte og kvalifiserte data. Vi gjør oppmerksom på at utgiftene ikke inkluderer administrasjon på kommunenivå.

**Tabell 7: Utgifter per elev – ulike organiseringsformer for opplæring av asylsøkere**

|                 |                   | Alle elever – uten PPT, språkopplæring, etc. (49) | Innføringskoler (4) | Innføringsklasser (23) | Ordinære klasser (29) |
|-----------------|-------------------|---|---------------------|------------------------|-----------------------|
| <b>Gj.snitt</b> | Innsendte data    | 91 352 kr   | 100 660 kr          | 92 810 kr              | 118 590 kr            |
|                 | Kvalifiserte data | N/A   | N/A                 | 109 159 kr             | 140 522 kr            |
| <b>Median</b>   | Innsendte data    | 87 152 kr   | 97 875 kr           | 78 136 kr              | 119 914 kr            |
|                 | Kvalifiserte data | N/A   | N/A                 | 100 056 kr             | 140 431 kr            |
| <b>Høyeste</b>  | Innsendte data    | 150 894 kr  | 127 744 kr          | 173 844 kr             | 178 484 kr            |
|                 | Kvalifiserte data | N/A   | N/A                 | 193 759 kr             | 210 781 kr            |
| <b>Laveste</b>  | Innsendte data    | 71 044 kr   | 79 148 kr           | 51 759 kr              | 80 494 kr             |
|                 | Kvalifiserte data | N/A   | N/A                 | 60 295 kr              | 80 494 kr             |

<sup>20</sup> Ibid.

I snitt har kommunene oppgitt av innføringsklasser i størst grad samsvarer med utgiftsnivået for alle elever, der en asylsøker elev er beregnet å koste 92 810 kroner per år. Medianen i disse klassene ligger imidlertid lavere enn snittet, der vi finner 78 136 kroner per elev per år. Generelt sett finner vi at utgiften per elev er høyest i ordinære klasser, med et snitt på 118 590 kroner per elev per år. Justeres denne analysen for antatte utgifter kommunen ikke har identifisert øker dette snittet til 140 522 kroner per elev per år.

Tabellen over viser at det er store forskjeller i oppgitt utgift per elev i datagrunnlaget. Den laveste utgiften finner i en av innføringsklassene i utvalget, som beløper seg til 51 759 kroner per elev per år. Kvalifiseres tallene med beregning av ikke identifiserte utgifter øker denne til 69 295 kroner per elev per år.

De høyeste utgiftene finner vi i ordinære klasser, der den høyeste beregningen basert på kommunens egen informasjon har vært 178 484 kroner per elev per år. Kvalifiseres denne med antatte utgifter ikke identifisert i undersøkelsen øker denne til 210 781 kroner per elev.

Resultatene støttes av kvalitative funn, der flere kommuner har rapportert tilbake om stordriftsfordeler ved sentralisering av opplæringen. Dette kan eksempelvis handle om at en i en innføringsklasse kan øke lærertetthet for språkopplæring mv og dermed får redusert utgiftene per elev, eller at spesifikk fag- og språkkompetanse er mer tilgjengelig ved mer sentraliserte opplæringsarenaer enn der asylsøker elevene er spredt på et større antall nærskoler. Enkelte kommuner kan også vise til et sentralisert tilbud av språkkompetanse som enkelt skolene kan benytte seg av etter behov. Det skal merkes at disse kommunene er av en viss størrelse, og dermed også har et visst antall minoritetsspråklige elever for øvrig, som gjør det mulig med en slik løsning. For mindre kommuner vil dette ofte ikke være mulig.

I en av besøkskommunene ble det videre argumentert at et sentralt opplæringstilbud er en formålstjenlig måte for kommunen å håndtere uforutsigbarheter knyttet til mottak av asylsøkere, både i forhold til antall asylsøkere og opprinnelse (og dermed språklige behov). I den aktuelle kommunen hadde kommunen ansatt en lærer og en assistent som en «grunnstamme», der de har tilsatt ytterligere ressurser etter behov. En annen av besøkskommunene, en mindre kommune med et lavt antall asylsøkere, støttet dette argumentet med en tilbakemelding om at en slik tilnærming sikret en bedre tilgang på faglig personell og spesialkompetanse.

Noen informanter har argumentert med at intensiv felles opplæring i oppstarten også begrenser utgifter for nærskolene, der behovet for tilleggsressurser antas å bli lavere med tiden. Intensiv språkopplæring vil eksempelvis kunne gi et færre antall enkeltvedtak om språkopplæring ved nærskolene, og dermed begrense skolenes tilleggsutgifter.

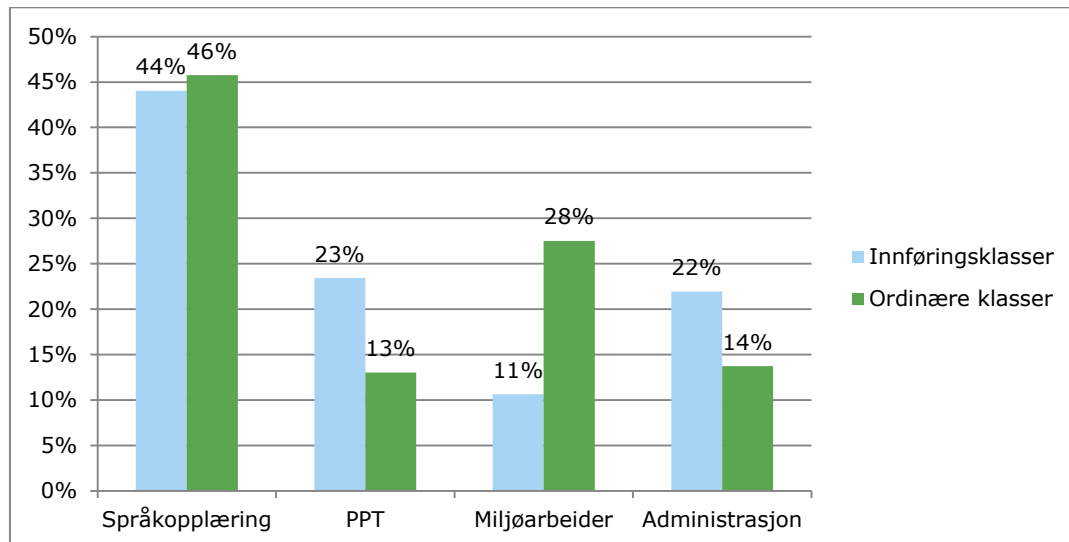
På den annen side kan slike forhold forklares med politiske og strategiske prioriteringer i kommunen, som for eksempel vektlegger langsiktig integrering i nærmiljøet. Flere informanter har påpekt forholdet mellom kompetansetilgang og stordriftsfordeler ved opplæringen på den ene siden og integrering i nærmiljø som viktig å balansere for opplæringstilbudet til asylsøker elever. Mer konkret ble det i intervjuene også argumentert med at sentralisering av opplæringen vil øke transportutgifter, særlig i kommuner med desentralisert mottak.

#### 5.2.4 Fordeling av ressurser

I undersøkelsen er det etterspurt informasjon knyttet til ulike ekstra tiltak for elevene i målgruppen, særlig knyttet til spesialundervisning, språkopplæring (morsmål- og / eller tospråklig opplæring), miljøarbeidere knyttet til målgruppen og skolens administrasjon av opplæring for målgruppen. Vi har også etterspurt informasjon om administrasjon på kommunenivå, eksempelvis ved koordinering av opplæring mellom ulike skoler eller lignende.

Utgiftene forekommer slik sett på forskjellige nivåer i opplæringssystemet. På skolenivå vil en kunne forvente utgifter for ledelse / administrasjon og på klassenivå. Figurene nedenfor viser fordelingen av identifiserte ressurser på skolenivå, fordelt på innføringsklasser og ordinære klasser. Innføringsskoler har ikke vært aktuelt å inkludere i denne sammenheng, der slike utgifter antas å inkluderes i skolens totale regnskap.

**Figur 8: Utgifter fordelt på ulike ekstra tiltak og innsats**



I figuren over er kun ekstra innsats inkludert i analysene, det vil utgifter knyttet til enkeltvedtak om språkopplæring og / eller spesialundervisning, samt ekstra ressurser knyttet til bruk av miljøarbeider for målgruppen. Øvrig undervisningsutgifter er ikke inkludert i analysen over.

Figuren viser at de fleste ressursene benyttes til språkopplæring for elevene. I underkant av halvparten av utgiftene knyttet til ekstra innsats for målgruppen er rapportert som språkopplæring. Utover denne posten er det stor variasjon mellom innføringsklasser og ordinære klasser med henhold til hvor innsatsen prioriteres. I innføringsklassene finner vi eksempelvis en høyere andel av spesialundervisning (PPT), der 23 prosent av utgiftene knyttes til slike tiltak<sup>21</sup>. I ordinære klasser har kommunene oppgitt flere utgifter knyttet til miljøarbeidere enn spesialundervisning, og relaterer 28 prosent av utgiftene til slik innsats. Til slutt rapporterer kommunene at 22 prosent og 14 prosent av utgiftene knyttes til administrasjon ved skolen for hhv innføringsklasser og ordinære klasser.

Resultatene støttes av kvalitative funn, der det har vært et tydelig fokus på merutgifter knyttet til språkopplæring og spesialundervisning. Flere av informantene påpekte hvordan utredning for PPT også gjerne medfører høyere utgifter enn i øvrige tilfeller, der en med tiden avdekker større behov enn kanskje opprinnelig antatt. En av informantene formulerte dette med at jo lengre den aktuelle personen blir i kommunen, jo mer avdekkes, som igjen utløser rettigheter til spesialundervisning. Her skal det imidlertid merkes at tilbakemeldingene varierer, der enkelte har argumentert for at målgruppen generelt sett har større behov for spesialundervisning enn øvrige elever, mens andre har anslått en lavere andel elever med rett til spesialundervisning enn snittet.

Det er også verdt å merke seg gjennomgående tilbakemelding om ekstra lærerressurser for målgruppen, særlig i ordinær undervisning. Mange opplever at den enkelte lærer bruker mer tid på oppfølging og dialog med foreldre mv enn med øvrige elever, og at dette har vært et vanskelig forhold å utgiftsfeste i undersøkelsen. I en kommune ble dette forholdet anslått til at kontaktlærer bruker i snitt 1,5 ganger mer tid på oppfølging mv for asylsøkerelven enn øvrige elever. Bruk av sosiallærer og / eller rådgiver ved skolen er også eksempler på merutgifter på skolenivå.

En av informantene understreket videre at utgiftene ikke øker suksessivt med antall asylsøkerelver, og at en andel av utgiftene kan knyttes til å ha et tilbud i drift uavhengig av omfang, både for lærerressurser og administrasjon av opplæringstilbudet. Videre bekrefter evalueringen at det varierer hvem som bærer ulike type utgifter, slik som tolkeutgifter. I noen kommuner vil dette være en utgift som bæres på skolenivå, mens de andre kommuner kanskje finnes en felles tolke-

<sup>21</sup> Av hensyn til kvaliteten på datagrunnlaget for denne evalueringen kan vi ikke si noe om andelen vedtak om spesialundervisning for målgruppen.

tjeneste som skolen har mulighet til å benytte seg av. I en kommune er eksempelvis tolkeutgifter flyttet fra helse- og sosialavdeling til skoleavdeling i kommunen.

27 av 41 deltakende kommuner har i tillegg oppgitt utgifter knyttet til administrasjon av tilbudet om grunnskoleopplæring for asylsøkere på kommunenivå. Utgiftene beløper seg på tilsammen 59, 6 millioner kroner. Tabellen nedenfor gjengir resultatene av en nærmere analyse av innsendte og kvalifiserte data, der de resterende 14 kommunene er inkludert.

**Tabell 8: Utgifter per elev – utgifter på kommunenivå**

|                 |                   | Utgift per elev -<br>utgifter på kommunenivå |
|-----------------|-------------------|--|
| <b>Gj.snitt</b> | Innsendte data    | 2 208 kr                                     |
|                 | Kvalifiserte data | 2 208 kr                                     |
| <b>Median</b>   | Innsendte data    | 1 341 kr                                     |
|                 | Kvalifiserte data | 1 468 kr                                     |
| <b>Høyeste</b>  | Innsendte data    | 20 048 kr                                    |
|                 | Kvalifiserte data | 20 048 kr                                    |
| <b>Laveste</b>  | Innsendte data    | 158 kr                                       |
|                 | Kvalifiserte data | 158 kr                                       |

Tabellen over viser store forskjeller i utgifter på kommunenivå. Den største utgiften er beregnet til 20 048 kroner per elev per år. Kvalitative funn viser at dette relateres til et halvt årsverk sentralt i kommunen som administrerer opplæringstilbudet for til sammen 13 minoritetsspråklige elever, inkludert asylsøkere. Utgiften per elev er her beregnet ut fra disse 13 elevene.

Det skal her merkes at utgiftsforskjellene ikke relateres til antall asylsøkende elever i kommunen.

#### 5.2.5 Kostnadsdrivende faktorer

Kvalitative funn i undersøkelsen viser at den største faktoren som utløser høye utgifter for skolen og for kommunen er enkeltelever med særskilte behov.

Rektor ved en av skolene som ble intervjuet som en del av denne undersøkelsen skisserte følgende utgiftsbilde for en slik situasjon:

**Tabell 9: Eksempel - asylbarn med store, vedvarende behov jfr. Opplæringslovens §5.1 - spesialundervisning**

| Ressurser   | Pr.år                       |
|---|-----------------------------|
| <b>Grunnressurs (lokalt utgiftsnivå):</b>                             | 60 000 kr                   |
| <b>Ekstra grunnressurs pga levekårsjustering (lokal prioritering)</b> | 6 000 kr                    |
| <b>Særskilt norsk:</b>  | 18 720 kr                   |
| <b>Morsmål:</b>   | 18 720 kr                   |
| <b>Ressurs til spesialundervisning:</b>                               | 132 000 - 800 000 kr        |
| <b>Sum</b>  | <b>235 440 - 903 440 kr</b> |

Tabellen over illustrerer hvordan behov for spesialundervisning generelt vurderes som en viktig kostnadsdrivende faktor, som i enkelte tilfeller kan utløse store merutgifter for kommunen. Generelt sett ble det i intervjuene påpekt at behovet for ekstra ressurser er større for denne målgruppen enn for øvrige elever, med eksempler på elever i ordinær undervisning med egne fulltidsassistenter koblet til atferdsproblemer og psykologiske traumer, og til mangelfull skolegang. Dersom personen ikke får eller ikke får nok oppfølging fra spesialisthelsetjenester eller lignende vil dette kunne være innsats, og dermed utgifter, som gjøres på skolenivå.

For elever med særskilte behov, slik som multifunksjonshemmede, viser intervjuene at både skolen og kommunen vil kunne få betydelige økte utgifter, særlig dersom eleven er plassert i ordinær undervisning uten et etablert apparat for oppfølging ved skolen. Flere av informantene har i denne sammenheng vist til et behov for en tilsvarende ordning som muligheten for å søke særskilt tilskudd fra IMDi for lignende situasjoner med flyktninger.

Vi finner også eksempler på kommuner som har valgt å kanalisere noen av midlene til en felles buffer, som skolene kan motta midler fra etter behov ved særskilte tilfeller. To av casekommunene i denne undersøkelsen viste til en slik ordning.

Analysene i denne undersøkelsen antyder at større grupper med asylsøkende og / eller øvrige minoritetsspråklige elever koster mindre per elev enn opplæring av færre elever med vedtak om språkopplæring og / eller spesialundervisning, i ordinære klasser. For nærmere detaljer om opplæringsform som kostnadsdrivende faktor henvises til avsnitt 5.2.3.

I utvalget finner vi videre eksempler der kommunen mener asylantene har utløst klassesdeling, som i et tilfelle ble utgiftsfestet til 541 125 kroner i en kommune med til sammen 32 asylsøkere i grunnskolealder. Dette medfører til sammen nærmere 17 000 kroner per elev i merutgifter for den aktuelle kommunen.

Et gjennomgående tema i intervjuene i denne undersøkelsen har vært knyttet til uforutsigbarhet i behovet for tjenester fra kommunens side. Enkelte har gitt tilbakemeldinger om at større endringer i antall asylsøkerelever og deres opprinnelse (og dermed språklige behov) oppleves som frustrerende for kommunen, at en i perioder har ansatte i kommunen som har «mindre å gjøre» og at dette gjør det mer ressurskrevende for kommunen å drifte tilbudet. Store variasjoner i språklige behov kan også oppleves som utfordrende for kommunen, der særlig mindre kommuner har vært opptatt av tilgangen på språkkompetanse.

Slike variasjoner ble også knyttet til nedleggelse av et tilbud. En av de deltagende kommunene viste eksempelvis til at det løpet av 14 dager ble overført asylsøkere fra en nabokommune der mottaket ble lagt ned, og at dette ga den aktuelle kommunen umiddelbare utfordringer for å kunne tilby grunnskoleopplæring for de nye elevene. Informanten argumenterte også med at en slik situasjon vil gi merutgifter for kommunen der mottaket legges ned, særlig i forbindelse med oppsigelsesfrist for eventuelle tilsatte. Slike forhold synes særlig utfordrende for mindre kommuner, der kommunen har etablert et tilbud for å serve mottaket, og ikke har kunnet benytte eksisterende tjenester.

Det er videre fremmet utfordringer knyttet til situasjoner der asylsøkeren ikke bor i mottak, men fortsatt har rett til grunnskoleopplæring. Et ekstremt tilfelle kan være en situasjon der personen sitter i kirkeasyl, som ikke er tilskuddsberettiget, men der kommunen er pliktig til å tilby skolegang. I det gitte tilfelle hadde barnevernet avslått mulighet for hjelpetiltak, hvilket igjen medførte ytterligere press på skoletilbudet.

Øvrige hypoteser testet i denne undersøkelsen er eventuelle sammenhenger med kommunens størrelse, sentralisering av mottaket og antall asylsøkende elever i kommunen. Analysene i denne undersøkelsen finner ingen tendenser til slike korrelasjoner.

#### 5.2.6 Øvrige forhold

Samlet sett gir evalueringen grunnlag for å konkludere med at tilskuddet ikke dekker utgifter knyttet til tilleggsressurser som språkopplæring, spesialundervisning og / eller særskilte behov. To informanter argumenterte i denne sammenheng at det ville være hensiktsmessig med en liknende modell som for utregning av tilskudd for gjesteelever fra nærliggende kommuner, eller tilskudd for privatskolelever, der det legges til en andel for å dekke eksempelvis spesialundervisning.

Enkelte informanter har argumentert med at tilskuddsordningen slik den fungerer i dag kan gi merutgifter for kommunen dersom eleven ankommer etter den 1. i måneden, ettersom kommunen kun får tilskudd for de elever som er registrert denne datoen. Andre opplever at denne skjevheten utjevnes med at asylsøkerelever også forlater opplæringssystemet i løpet av perioden det gis tilskudd for. For mindre kommuner, der slike endringer vil kunne være mer sjeldne, ble det argumentert at ordningen kunne skape en større eventuell ujevnhet enn for større kommuner der antallet vanligvis vil være høyere.

En annen faktor som ble trukket inn i intervjuene var at utgiftsnivået vurderes som høyere ved oppstart enn senere i opplæringstilbudet. Kartlegging av elevens behov, utredning for enkeltvedtak etc. (inkludert tolk) vil kunne medføre større utgifter for skolen og / eller kommunen sentralt,



enn senere i opplæringsløpet, hvor et slikt tilbud er etablert. Dette kan eksempelvis sammenfalle med at en ikke mottar tilskudd for august måned, som ofte knyttes til slike oppstartskostnader også på generell basis.

Det er også avdekket et eksempel på en kommune som ikke hadde klart å orientere seg om tilskuddsordningen, og som hadde forstått at de med desentralt mottak ikke kvalifiserte for tilskudd. Tilbakemeldingen fra denne kommunen var et behov for lettere tilgjengelig søknadssystem på tvers av tilskuddsordninger for denne målgruppen og for flyktninger for øvrig.

Avslutningsvis skal nevnes en gjennomgående tilbakemelding om at ordningen er basert på et tungt byråkratisk system. Månedlig rapportering til fylkesmannen for utbetaling av tilskudd oppleves som omstendelig og tidkrevende, og kan bidra til å forklare variasjoner i kommunens utgifter sentralt. Flere av kommunene henviste til fysiske lister kontrollert mot hverandre, ofte i dialog med de aktuelle skolene. En slik tilnærming vurderes å øke feilmargin for oppgitte opplysninger.

## 6. EVALUERINGENS HOVEDFUNN

I dette kapittelet vil vi gjengi hovedfunnene fra undersøkelsen, samt gi innspill til eventuelle endringer av struktur for henholdsvis vertskommunetilskuddet og grunnskoletilskuddet.

På et overordnet nivå vil vi understreke at datagrunnlaget i evalueringen er av varierende kvalitet. Dette betyr at vi skal tolke resultatene med forsiktighet.

### 6.1 Vertskommunetilskuddet

Tilskuddssatsen ble etter forrige kartlegging doblet, på bakgrunn av det utgiftsnivået som da ble avdekket. Justeres utgiftsnivået som ble kartlagt ved forrige undersøkelse i 2006 i henhold til utgiftsutvikling i perioden (kommunal deflator for perioden), finner vi en utgift på 9 889 kroner per beboer, hvilket betyr at tilskuddsordningen samsvarer med tjenesteomfanget som da ble rapportert.

Resultatene i denne undersøkelsen viser imidlertid en tydelig økning i utgiftsnivået i kommunene siden forrige kartlegging. Det er vår vurdering at det er flere årsaker til denne økningen.

Som ved forrige undersøkelse ble det avdekket store variasjoner i utgiftsnivået forklart med enkelt saker, der en eksempelvis har hatt mange alvorlig syke asylsøkere med stort behov for helse-tjenester tatt størrelsen på målgruppen i betraktning. Dersom kommunen dekker tjenester for særlige ressurskrevende personer ser vi at dette vil gi markante utslag på kommunens utgiftsnivå.

Et annet eksempel er at flere av tjenestene i større grad ivaretas på kommunalt nivå. I barnevernstjenesten har man de senere år økt fokus på forebyggende tiltak i hjemmet, som er et kommunalt ansvar, fremfor vedtak om tiltak i eller utenfor hjem og omsorgsovertakelse som er et statlig ansvar<sup>22</sup>. Undersøkelsen viser her at utgiftene til barnevernstjenester har økt siden forrige kartlegging. Opptrapping til Samhandlingsreformen, som generelt vektlegger tidlig og forebyggende innsats for helsetjenesten, kan også bidra til å forklare det økte utgiftsnivået i den foreliggende kartleggingen. Et fokus her er mer sammensatte tjenester, der ulike deler av tjenesteapparatet involveres for å finne rett innsats. Dette vil også til dels gjelde målgruppen, og kan bidra til å forklare utgiftsøkningen knyttet til barnevern og helsetjenester. Utgifter til tolketjenester og administrasjon vil i slike tilfeller øke parallelt med tjenesteutgifter.

I forrige undersøkelse ble det vurdert at utgiftsnivået var underrapportert. Vi har i denne undersøkelsen kvalifisert datagrunnlaget ved å utfylle poster der kommunene ikke har kunnet identifisere utgifter. Det er derfor vår vurdering at graden av underrapporterte utgifter er redusert i denne undersøkelsen, noe som også kan bidra til å forklare det økte utgiftsnivået i denne undersøkelsen.

Evalueringen gir ikke grunnlag for å konkludere at utgiftsnivået varierer med kommunestørrelse. Kapasiteten ved mottaket forklarer i større grad slike forskjeller. Vi ser da at utgiften per beboer reduseres med mottakets kapasitet, samtidig som tilskuddet per beboer reduseres tilsvarende. Kvalitative funn tyder imidlertid på at mindre kommuner kan ha større utfordringer knyttet både til rekruttering ved opprettelse av mottak og nedbemanning / oppsigelse av lokaler og øvrige faste utgifter ved nedleggelse av asylmottak enn tilsvarende for større kommuner.

Analysene i denne undersøkelsen viser at de deltakende vertskommunene i snitt har 1,7 ganger høyere utgifter knyttet til asylsøkere i ordinære plasser, enn de får dekning for gjennom tilskuddsordningen. Dersom en ser bort fra ekstremverdiene i datagrunnlaget finner vi at snittet reduseres til 1,5. Dette betyr at tilskuddssatsen for ordinære plasser bør vurderes økt med 50 prosent for å dekke det kartlagte utgiftsnivået. Tatt tynt datagrunnlag i betraktning, antyder våre analyser at tilskuddssatser for plasser til enslige mindreårige, forsterkede plasser og transittplasser er dekkende med dagens satser.

<sup>22</sup> Kommunene har etter barnevernlovens § 2-1 ansvar for å utføre de oppgaver som ikke er lagt til et statlig organ. Alle kommuner skal ha en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter loven. Barneverntjenesten skal blant annet gi råd og veiledning, foreta undersøkelser, treffe vedtak etter loven, forberede saker for behandling i fylkesnemnda, og iverksette og følge opp tiltak. Kommunalt barnevern har også ansvar for å finne tiltak som kan virke forebyggende (§ 3-1).

Kvalitative funn i evalueringen viser at utgiftsnivået særlig øker med utgiftskrevende enkelttilfeller. Fremfor å øke generelt tilskudd med 50 prosent, kan en løsning være å øke antallet forsterkede plasser. Dette er en løsning som allerede eksisterer, og følgelig er enkel å administrere. En alternativ og / eller tilleggsløsning kan være at staten overtar ansvaret for særlig ressurskrevende personer med behov for mange og / eller sammensatte tjenester. Et eksempel kan være multifunksjonshemmede med behov for personlig assistent og øvrige praktiske og helsemessige tjenester.

**For å håndtere økte vertskommunale utgifter kan staten vurdere:**

1. Å øke tilskuddssatsen til ordinære plasser for å tilpasse til utgiftsnivået per 2011.
2. Å øke antallet forsterkede plasser, for å gi kommunene fleksibilitet til å håndtere utgifter til tjenester for særlige ressurskrevende personer. Denne løsningen kan eventuelt kombineres med ovenstående.
3. Å overta ansvaret for en gitt gruppe asylsøkere, slik som personer med særskilte behov, eventuelt alle forsterkede plasser. En slik løsning kan også kombineres med ovenstående.

Nivået på økningen i det generelle tilskuddet, vil avhenge av i hvilken grad man velger også å justere antall forsterkede plasser og/ eller overføre ansvaret for særlig ressurskrevende tilfeller til staten. Jo flere forsterkede plasser og/ eller grad av ansvarsoverføring, jo mindre vil behovet for å justere det generelle tilskuddet være.

For å redusere både usikkerhet og administrasjon knyttet til fordeling av forsterkede plasser og / eller ansvarsovertakelse, må det utarbeides klare retningslinjer for hvordan disse fordeles.

## 6.2 Grunnskoletilskudd

En grunnskoleelev uten enkeltvedtak om spesialundervisning og / eller språkopplæring og/ eller som krever andre særskilte ressurser, koster i gjennomsnitt 91 352 kroner per år for de deltakende kommunene. Til sammenligning var tilskuddet i 2011/ 2012 på 73 170 kroner per elev per skoleår. Gitt denne tilskuddssatsen viser analysene at opplæring av elever uten tilleggsressurser utgjør i snitt 1,2 ganger høyere utgifter enn grunnskoletilskuddet gir midler til.

Asylsøkerne har i hovedsak behov for både norskopplæring og eventuelt morsmålsopplæring. Videre kommer tilfeller der det er behov for ytterligere oppfølging, som PPT. Gitt at kvaliteten på datagrunnlaget er svakt, og at utgifter særlig knyttet til spesialundervisning og administrasjon på skolenivå, og til dels til språkopplæring, har vært vanskelig for mange å identifisere, har vi gjort en utregning der vi antar at kommuner uten oppgitte utgifter til disse postene har samme snittutgift per elev som hele gruppen. På et overordnet nivå gir en slik tilnærming en utgift på 118 965 kroner per asylsøker elev per år, inkludert administrasjon på kommunenivå. En slik antakelse gir et utgiftsforhold som er 1,6 ganger høyere enn tilskuddssatsen.

Videre finner vi en gjennomgående trend i at kommunene har oppgitt høyere gjennomsnittlige utgifter per elev knyttet til opplæring i ordinær undervisning, enn tilsvarende opplæring ved innføringskoler og innføringsklasser. Vi finner imidlertid meget store variasjoner i utgiftsnivået per elev per skoleår i vårt datagrunnlag. Dette gjelder for øvrig generelt for alle typer elever. Kommunestørrelse, demografi, geografiske forhold og organisering av grunnskoletilbudet er svært ulikt kommunene i mellom. Disse grunnleggende forskjellene antas også å forklare store deler av forskjellene kommunene i mellom i denne undersøkelsen.

Videre gjelder det også for utgifter til grunnskoletilbudet til asylsøkere at dette i stor grad påvirkes individuelle forhold som krever økt oppfølging og tjenestetilbud. Her er det trukket frem eksempler på barn med multifunksjonshemminger som krever stor grad av tilpasning og følgelig betydelig økte utgifter.

Det er også vist at det kun er elever som bor i mottak som gir rett til grunnskoletilskudd. Selv om den store majoriteten av målgruppen bor i mottak, er det også tilfeller der asylsøkere ikke bor i mottak. Kommunene er pliktige til å tilby grunnskoleopplæring også til den delen av målgruppen som ikke bor i mottak, uten at dette utløser rett til kompensasjon. Dette skillet synes kunstig og urettferdig for de kommunene som da har asylsøkere som bor utenfor mottak.

Basert på funnene i denne undersøkelsen, foreslår vi følgende endringer i grunnskoletilskuddet:

**For å håndtere differansen mellom kommunens utgifter og tilskuddssatsen kan staten vurdere:**

1. Å øke tilskuddssatsen til for å dekke kommunenes reelle utgiftsnivå. Det er vår vurdering at denne bør økes med 60 prosent, basert på analysene i denne evalueringen.
2. Å inkludere alle asylsøkere som har rett til grunnskoleopplæring, og som ikke dekkes av øvrige ordninger, inngå i tilskuddsordningen. Kommunene er pliktig til å gi skoletilbud uavhengig av om vedkommende bor i mottak eller andre steder (slik som kirkeasyl), og vil ha utgifter til opplæring for hele gruppen.
3. Vurdere om staten skal overta ansvaret for tilrettelegging for personer med særskilte behov, eksempelvis knyttet til psykiske og / eller somatiske forhold.

Tilsvarende som for foreslåtte endringer i vertskommunetilskuddet, gjelder det også her at retningslinjene for eventuell statlig ansvarsovertakelse for særlig ressurskrevende personer må tydeliggjøres og informeres om overfor kommunene.

Det må også tydeliggjøres og informeres om hvordan kommunene kan søke, og få, grunnskoletilskuddet. Tilbakemeldinger gitt i kvalitative intervju viser at kommunene til dels har utfordringer med å finne frem i ulike kompensasjonsordninger og derfor ikke har søkt på alle tilskudd de har rett på. Et eksempel på misforståelse knyttet til søknad om kompensasjon om grunnskoletilskudd ble gitt i et intervju. Det oppgis i søknaden at asylsøkerne må være bosatt i mottak. Kommunen hadde desentralisert mottak, og vedkommende med ansvar for skole forsto det da som at asylsøkerne var bosatt i egne boliger og følgelig ikke bodde i mottak. Dermed ble det ikke søkt om kompensasjon for et semester. Denne type begrepsavklaring og veiledning er essensielt for at kommunene skal klare å finne frem til de tilskudd de har rett og krav på.

### 6.3 Videre undersøkelser

I denne undersøkelsen har det kommet opp forhold som kan være verd å undersøke videre. For eksempel er utvalget av kommuner med mottak som har blitt nedlagt i løpet av 2011 for lavt til at man kan trekke konklusjoner basert på datagrunnlaget i denne undersøkelsen. For å undersøke utgifter for vertskommunene knyttet til opprettelse og nedleggelse av mottak, bør det derfor gjennomføres en tidsstudie over flere år. Dette vil kunne gi belegg for å konstatere kostnadsdrivere, samt hvilket nivå kostnadene ligger på gitt ulike forutsetninger.

Det at funnene tyder på at kommuner med mottak driftet av private har utgifter som synes høyere enn mottak driftet av kommunale eller frivillige organisasjoner, kan også være verd å undersøke nærmere.

For tilskudd til grunnskoleopplæring er det et tydelig behov for ytterligere kunnskap om både tilbud og utgiftsnivå. Det anbefales i den forbindelse å kartlegge både behov, tjenestetilbud og utgiftsnivå etter eventuell justering av tilskuddssatsen, for eventuell revurdering av tilskuddssatser.

Videre er det klare tilbakemeldinger fra kommunene om at det er utfordrende å kartlegge utgiftene vi har spurt om i denne undersøkelsen. Dersom man ønsker å gjøre jevnlige undersøkelser av disse utgiftene, foreslås det å informere kommunene om dette og be dem opprette aktiviteter i regnskapet slik at utgiftene som skal dekkes av hhv grunnskoletilskuddet og vertskommunetil-

skuddet enklere kan identifiseres ved senere anledninger. Noen kommuner har allerede gjort en tilnærmet inndeling av disse utgiftene, men spesielt utgifter knyttet til administrasjon og legetjenester oppgis å være utfordrende å kartlegge uten at det gjøres aktive grep i forkant av regnskapsføringen.

## VEDLEGG 1

I det følgende presenteres de beregninger og analyser som er gjort på bakgrunn av innhentede data. Disse beregningene og analysene danner grunnlaget for de funn som er beskrevet i tidligere kapitler. Alle analyser under er gjort på grunnlag av kvalifiserte data.

### 1.1 Totalt

Tabellen under viser en totaloversikt over fordeling av utgifter, tilskudd og kapasitet. Denne tabellen benyttes som sammenligningsgrunnlag for de øvrige analysene.

| Totalt              | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg.<br>/ beboer | Barnevern<br>nutg./<br>beboer | Tolkeutg.<br>/ beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet  |
|---------------------|-------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|------------|
| <b>Gjennomsnitt</b> | <b>1,7</b>        | <b>15158</b>        | <b>8 486</b>          | <b>2 816</b>                  | <b>1 689</b>          | <b>2 900</b>        | <b>9 822</b>        | <b>180</b> |
| <b>Median</b>       | <b>1,4</b>        | <b>12397</b>        | <b>6 660</b>          | <b>1 551</b>                  | <b>1 176</b>          | <b>1 798</b>        | <b>8 595</b>        | <b>160</b> |
| Høyeste             | 7,1               | 60721               | 24 988                | 12 204                        | 11 795                | 27 049              | 32 206              | 490        |
| Laveste             | 0,7               | 6655                | 591                   | 33                            | 20                    | 209                 | 6 521               | 34         |

Ved å ta bort de to høyeste og de to laveste verdiene, får vi tilsvarende følgende tabell:

| Totalt              | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg.<br>/ beboer | Barnevern<br>nutg./<br>beboer | Tolkeutg.<br>/ beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet  |
|---------------------|-------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|------------|
| <b>Gjennomsnitt</b> | <b>1,5</b>        | <b>14059</b>        | <b>8 141</b>          | <b>2 882</b>                  | <b>1 420</b>          | <b>2 286</b>        | <b>9 896</b>        | <b>177</b> |
| <b>Median</b>       | <b>1,5</b>        | <b>12684</b>        | <b>6 712</b>          | <b>1 721</b>                  | <b>1 251</b>          | <b>1 784</b>        | <b>8 690</b>        | <b>160</b> |
| Høyeste             | 2,8               | 28419               | 22 499                | 12 204                        | 6 269                 | 7 136               | 32 206              | 490        |
| Laveste             | 0,9               | 7854                | 2 311                 | 91                            | 20                    | 209                 | 6 521               | 34         |

Ved å ta ut ekstremverdiene, reduseres gjennomsnittet for utgifter/ tilskudd fra 1,7 til 1,5. Per beboer reduseres differansen mellom utgifter per beboer og tilskudd per beboer fra 5.336 kroner til 4.163 kroner.

### 1.2 Type mottaksplasser

I dette avsnittet har vi sett på fordeling av utgifter og tilskudd basert på type mottaksplass.

Generelt sett er det vanskelig å skille utgiftene for de ulike typene mottaksplasser. Grunnen er at hovedvekten av kommunene som har besvart undersøkelsen har mottak med ulike typer mottaksplasser. Det har derfor ikke vært mulig å skille hvilke utgifter som følger av de ulike typene mottaksplasser. Funnene kan derfor vanskelig generaliseres, selv om man kan se noen overordnede tendenser som lar seg forklare med kvalitative funn.

Tabellen under viser fordeling av utgiftene og tilskudd per beboer. Videre vises utgiftene sett i forhold til tilskuddet, samt kapasiteten ved mottakene vist i antall plasser.

| Type mottak                   |          | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg./<br>beboer | Barnevern<br>utg./<br>beboer | Tolkeutg./<br>beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet |
|-------------------------------|----------|-------------------|---------------------|----------------------|------------------------------|----------------------|---------------------|---------------------|-----------|
| Kun EMA (2)                   | Gjennoms | 0,9               | 28 347              | 16 346               | 6 999                        | 1 206                | 3 796               | 32 129              | 37        |
|                               | Median   | 0,9               | 28 347              | 16 346               | 6 999                        | 1 206                | 3 796               | 32 129              | 37        |
|                               | Høyeste  | 0,9               | 28 419              | 22 323               | 12 204                       | 1 335                | 4 625               | 32 206              | 40        |
|                               | Laveste  | 0,9               | 28 276              | 10 370               | 1 793                        | 1 077                | 2 968               | 32 051              | 34        |
| Forsterkede<br>plasser + (2)  | Gjennoms | 1,6               | 15 854              | 9 485                | 3 788                        | 1 023                | 2 070               | 10 035              | 308       |
|                               | Median   | 1,6               | 15 854              | 9 485                | 3 788                        | 1 023                | 2 070               | 10 035              | 308       |
|                               | Høyeste  | 1,8               | 16 282              | 9 939                | 4 255                        | 1 023                | 2 996               | 10 846              | 465       |
|                               | Laveste  | 1,4               | 15 426              | 9 031                | 3 320                        | 1 023                | 1 144               | 9 224               | 150       |
| Transittplasse<br>r + (2)     | Gjennoms | 1,6               | 12 433              | 6 710                | 758                          | 2 854                | 1 839               | 8 476               | 445       |
|                               | Median   | 1,6               | 12 433              | 6 710                | 758                          | 2 854                | 1 839               | 8 476               | 445       |
|                               | Høyeste  | 2,4               | 17 384              | 12 829               | 1 454                        | 2 854                | 3 432               | 9 601               | 490       |
|                               | Laveste  | 0,8               | 7 482               | 591                  | 61                           | 2 854                | 246                 | 7 352               | 400       |
| Ordinære<br>plasser +<br>(21) | Gjennoms | 1,7               | 14 830              | 9 140                | 2 123                        | 2 440                | 2 054               | 9 548               | 222       |
|                               | Median   | 1,4               | 13 470              | 6 660                | 1 133                        | 1 410                | 1 580               | 8 470               | 179       |
|                               | Høyeste  | 4,1               | 31 358              | 22 499               | 8 379                        | 11 795               | 5 079               | 32 051              | 490       |
|                               | Laveste  | 0,8               | 7 482               | 591                  | 61                           | 57                   | 209                 | 6 521               | 34        |
| Kun ordinære<br>plasser (19)  | Gjennoms | 1,7               | 14 831              | 7 663                | 3 113                        | 1 181                | 3 791               | 8 947               | 141       |
|                               | Median   | 1,5               | 11 838              | 6 504                | 2 365                        | 1 081                | 1 978               | 8 843               | 130       |
|                               | Høyeste  | 7,1               | 60 721              | 24 988               | 8 870                        | 3 240                | 27 049              | 12 620              | 200       |
|                               | Laveste  | 0,7               | 6 655               | 2 311                | 33                           | 20                   | 261                 | 7 045               | 80        |

### Kun ordinære plasser

Det er 19 kommuner som har mottak der det kun er ordinære mottaksplasser i utvalget som har besvart spørreundersøkelsen. Vi ser at utgifter sett i forhold til tilskudd ligger noe høyt, men dersom vi justerer for den høyeste verdien, reduseres gjennomsnittet for utgifter/ tilskudd til 1,5. Medianen øker til 1,6. Gjennomsnittlig totalutgift reduseres til 13.508 kroner, og gjennomsnittlig tilskudd synker til 8.462 kroner.

Sammenlignet med det overordnede resultatet vist i avsnitt 1.1 i dette vedlegget, ligger gjennomsnittet i underkant av gjennomsnittet for hele populasjonen. Dette tyder på at utgiftsnivået øker gitt at man har andre typer mottaksplasser, noe man også fant i tidligere undersøkelser og som også er justert for gjennom ulike satser for ulike typer mottaksplasser.

### Ordinære plasser i kombinasjon med andre typer plasser

For kommuner med mottak som både har ordinære plasser og andre typer plasser, ligger gjennomsnittet og median for utgifter/ tilskudd på samme nivå som for den totale populasjonen. Ved å ta ut høyeste og laveste verdi, synker snittet til 1,4 og medianen til 1,3. Både utgifter (14.830 kroner) og tilskudd (9.548 kroner) ligger noe lavere enn for totalpopulasjonen, men høyere enn for kommuner med mottak som kun har ordinære plasser, gitt at det justeres for ekstremverdier. Dette bygger opp under funnet at andre typer mottaksplasser medfører både høyere utgift og høyere tilskudd enn ordinære plasser.

Samtidig ser vi at tilskudd per beboere ikke ligger tilsvarende over mottak med kun ordinære plasser. Som vi vil komme tilbake til i avsnitt 1.9 under, antas dette å skyldes at de kombinerte mottakene har større kapasitet enn mottakene med kun ordinære plasser. I praksis betyr dette at den faste grunnsatsen kommunene får, må deles på flere beboere og følgelig gi lavere tilskudd per beboer. Slik sett kan det se ut til at den økte satsen per beboere for plasser til EMA og forsterkede plasser mer enn oppveies av effekten av økt kapasitet ved mottak med blandede plasser sammenlignet med kommuner som kun har mottak med ordinære plasser.

### Transittplasser

Det er kun to kommuner i utvalget som har besvart undersøkelsen. Av de to er det én kommune med et rent transittmottak, og én kommune med både ordinære plasser, transittplasser og plasser for EMA. Det kan derfor vanskelig trekkes noen konklusjoner på bakgrunn av disse resultatene.

### Forsterkede plasser

Det er også to kommuner som har mottak med forsterkede plasser, men begge kommuner har også andre typer mottaksplasser. Vi kan derfor ikke isolere effekten av forsterkede mottak, og ettersom det også kun er en populasjon på to kan vi heller ikke generalisere effektene.

Det vi kan si er at både gjennomsnittlig utgift ligger over gjennomsnittet for totalpopulasjonen (uten ekstremverdier). Da de forsterkede plassene er ment for asylsøkere med større hjelpebehov, er dette naturlig. Samtidig viser beregningene en gjennomsnittsutgift for hele populasjonen i de to kommunene, og man kan derfor ikke påvise forskjellen i utgifter mellom forsterkede plasser og øvrige plasser.

Vi kan derimot ikke se en stor effekt på tilskudd per beboer, til tross for at det er høyere satser for forsterkede plasser. For det første skyldes dette som nevnt at tilskuddet fordeles på alle beboere. For det andre er det relativt stor kapasitet ved de to mottakene som har forsterkede plasser. Som nevnt tidligere, vil mottak med liten kapasitet få forholdsvis mye høyere tilskudd per beboer gitt den faste grunnsatsen, og tilsvarende lavere for kommuner med mottak med høy kapasitet. Det antas at denne effekten motvirker effekten av høyere tilskudd per forsterket plass.

### Plasser for EMA

Det er kun to mottak som har mottak kun for EMA av de kommunene som inngår i populasjonen som har besvart undersøkelsen. For disse to gjelder det at både tilskudd per beboer og utgifter per beboer ligger betydelig over gjennomsnittet for både totalpopulasjonen og alle de andre kombinasjonene av typer mottaksplasser. Forholdet mellom utgifter og tilskudd er også oppgitt til 0,9 for begge kommunene.

Vi vil allikevel være forsiktige med å trekke konklusjoner basert på disse svarene. For det første fordi utvalget kun er to kommuner. For det andre har begge mottakene lav kapasitet – hhv 34 og 40 plasser. Gitt den faste grunnsatsen alle kommuner får, uavhengig av kapasitet, vil dette favorisere små mottak da det blir færre beboere å fordele grunnsatsen på. Slik vi ser resultatene, vil sistnevnte effekt sannsynligvis være den mest utslagsgivende for mottak med så liten kapasitet.

### Oppsummering

På basis av datagrunnlaget er det vanskelig å finne årsakssammenheng mellom type mottaksplass og utgifter/ tilskudd. Dette fordi utvalget som har besvart undersøkelsen i stor grad har flere typer mottaksplasser og ikke kan skille utgifter de ulike mottaksplassene i mellom på kommunenivå. Men man kan se en tendens til at forsterkede plasser og plasser for EMA medfører høyere utgifter, men også høyere tilskudd per beboer.

## 1.3 Sentralisering

Vi har undersøkt hvorvidt grad av sentralisering har betydning for utgiftsnivå og forholdet mellom utgifter og tilskudd, se tabellen under.

| Grad av sentralisering |                 | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg.<br>/ beboer | Barnevern<br>nutg./<br>beboer | Tolkeutg.<br>/ beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet  |
|------------------------|-----------------|-------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|------------|
| Sentralisert           | <b>Gjennoms</b> | <b>1,3</b>        | <b>14 275</b>       | <b>8 603</b>          | <b>2 114</b>                  | <b>1 065</b>          | <b>2 792</b>        | <b>11 886</b>       | <b>157</b> |
|                        | <b>Median</b>   | <b>1,2</b>        | <b>12 971</b>       | <b>8 152</b>          | <b>1 114</b>                  | <b>1 077</b>          | <b>2 968</b>        | <b>9 224</b>        | <b>150</b> |
|                        | Høyeste         | 1,9               | 28 419              | 22 323                | 12 204                        | 1 902                 | 7 136               | 32 206              | 400        |
|                        | Laveste         | 0,7               | 7 482               | 591                   | 33                            | 20                    | 209                 | 6 521               | 34         |
| Desentralisert         | <b>Gjennoms</b> | <b>2,2</b>        | <b>17 693</b>       | <b>9 219</b>          | <b>3 390</b>                  | <b>2 968</b>          | <b>3 899</b>        | <b>8 195</b>        | <b>195</b> |
|                        | <b>Median</b>   | <b>1,5</b>        | <b>12 262</b>       | <b>6 243</b>          | <b>3 320</b>                  | <b>1 448</b>          | <b>1 784</b>        | <b>8 056</b>        | <b>165</b> |
|                        | Høyeste         | 7,1               | 60 721              | 24 988                | 8 379                         | 11 795                | 27 049              | 10 846              | 465        |
|                        | Laveste         | 0,8               | 6 655               | 4 107                 | 91                            | 549                   | 272                 | 6 534               | 120        |
| Delvis<br>sentralisert | <b>Gjennoms</b> | <b>1,5</b>        | <b>12 602</b>       | <b>7 042</b>          | <b>3 077</b>                  | <b>1 199</b>          | <b>1 550</b>        | <b>8 636</b>        | <b>200</b> |
|                        | <b>Median</b>   | <b>1,5</b>        | <b>12 262</b>       | <b>6 243</b>          | <b>3 320</b>                  | <b>1 448</b>          | <b>1 784</b>        | <b>8 056</b>        | <b>165</b> |
|                        | Høyeste         | 7,1               | 60 721              | 24 988                | 8 379                         | 11 795                | 27 049              | 10 846              | 465        |
|                        | Laveste         | 0,8               | 6 655               | 4 107                 | 91                            | 549                   | 272                 | 6 534               | 120        |

### Sentralisert mottak

Det som regnes som sentralisert mottak (statistikk fra UDI), er mottak der 0-30% av plassene er desentraliserte. Det er 17 av 41 (41%) kommuner som faller inn i denne kategorien. Gjennomsnittlig sett ligger utgiftsnivå og tilskuddsnivå under det totale gjennomsnittet. For de sentraliserte mottakene er det også langt mindre sprik i forholdet mellom utgifter og tilskudd.

### Desentraliserte mottak

Mottak som regnes som desentraliserte har fra 70-100% av plassene som desentraliserte. Det er 15 av de 41 kommunene som har desentraliserte mottak. Her er det langt større sprik i forholdet mellom utgifter og utgifter. Om vi tar bort høyeste og laveste verdi, er den gjennomsnittlige ut-



giften på 13.889 kroner og gjennomsnittlig tilskudd på 8.224 kroner per beboer. Både gjennomsnittlige utgifter og gjennomsnittlig tilskudd ligger lavere enn snittet for hele populasjonen.

Når det gjelder forskjeller i tilskudd per beboer, antas det at dette kan forklares med kapasitet i mottak. For eksempel er de to mottakene som bare har EMA med en kapasitet på hhv 34 og 40, sentraliserte mottak. Det er også små forskjeller i tilskuddsnivå per beboer for desentraliserte og delvis sentraliserte mottak.

Når det gjelder utgiftsnivå, viser de kvalitative utgiftene at beboeres helsetilstand kan ha stor betydning for utgiftsnivået for desentraliserte mottak, og følgelig også slå ut i store forskjeller kommuner i mellom. Det er gitt eksempler der beboere i desentraliserte mottak har behov for daglige tjenester fra hjemmesykepleie og hjemmehjelpstjenesten. Dette medfører blant annet økt reisetid for disse tjenestene sammenlignet med tilsvarende behov ved sentraliserte mottak.

### Delvis sentraliserte mottak

For de delvis sentraliserte mottakene ligger både utgifter og tilskudd per beboer like under gjennomsnittet for totalpopulasjonen. Forholdet mellom utgifter og tilskudd er derimot helt likt, dersom vi ser bort fra ekstremverdiene. Også for denne gruppen er avvikene mellom de ulike observasjonene lavere enn tilfellet er for kommuner med desentraliserte mottak. Det er 9 av 41 kommuner som har denne type mottak.

### Oppsummering

Vi har ikke grunnlag for å si at sentralisering har noe å si for utgiftsnivået overordnet sett, men kvalitative funn tyder på at beboere med behov for tjenester i hjemmet medfører økte utgifter ved desentraliserte mottak. Dette fordi reisetid øker ved å dra til flere steder fremfor ett sentralt mottak.

## 1.4 Kommunestørrelse

Vi har undersøkt hvorvidt størrelsen på kommunen har noe å si for tilskudd- og utgiftsfordeling, se tabellen under.

| Antall innbyggere               |          | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg.<br>/ beboer | Barnevern<br>nutg./<br>beboer | Tolkeutg.<br>/ beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet |
|---------------------------------|----------|-------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-----------|
| 0-9.999<br>innbyggere           | Gjennoms | 1,7               | 17 098              | 8 227                 | 4 446                         | 1 202                 | 4 283               | 10 777              | 137       |
|                                 | Median   | 1,5               | 13 932              | 6 691                 | 3 568                         | 1 248                 | 2 994               | 9 103               | 128       |
|                                 | Høyeste  | 7,1               | 60 721              | 24 988                | 12 204                        | 1 902                 | 27 049              | 32 206              | 278       |
|                                 | Laveste  | 0,7               | 8 468               | 3 800                 | 33                            | 406                   | 270                 | 7 379               | 40        |
| 10.000-<br>19.999<br>innbyggere | Gjennoms | 1,5               | 12 576              | 8 575                 | 1 206                         | 940                   | 2 137               | 8 646               | 174       |
|                                 | Median   | 1,3               | 11 016              | 7 621                 | 548                           | 1 075                 | 1 574               | 8 863               | 179       |
|                                 | Høyeste  | 2,8               | 25 181              | 22 499                | 5 027                         | 1 415                 | 5 079               | 10 576              | 225       |
|                                 | Laveste  | 0,9               | 7 854               | 2 311                 | 91                            | 57                    | 209                 | 6 521               | 125       |
| 20.000<br>innbyggere og<br>over | Gjennoms | 1,7               | 14 811              | 8 701                 | 2 424                         | 2 653                 | 1 865               | 9 589               | 231       |
|                                 | Median   | 1,5               | 12 262              | 6 556                 | 1 793                         | 1 327                 | 1 602               | 7 912               | 182       |
|                                 | Høyeste  | 4,1               | 31 358              | 22 323                | 6 713                         | 11 795                | 3 709               | 32 051              | 490       |
|                                 | Laveste  | 0,8               | 6 655               | 591                   | 61                            | 20                    | 246                 | 6 534               | 34        |

### Kommuner med 0-9.999 innbyggere

Det er 16 kommuner med færre enn 10.000 innbyggere som inngår i populasjonen som har be svart undersøkelsen. Ved første øyekast ser det ut til at små kommuner kommer dårligere ut enn store kommuner, men dersom man tar ut ekstremverdiene, får man følgende tabell:

| Antall innbyggere     |          | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg.<br>/ beboer | Barnevern<br>nutg./<br>beboer | Tolkeutg.<br>/ beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet |
|-----------------------|----------|-------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-----------|
| 0-9.999<br>innbyggere | Gjennoms | 1,4               | 14 549              | 7 163                 | 4 511                         | 1 277                 | 2 838               | 10 801              | 137       |
|                       | Median   | 1,5               | 13 932              | 6 632                 | 3 568                         | 1 487                 | 2 994               | 9 103               | 126       |
|                       | Høyeste  | 2,2               | 28 276              | 12 280                | 12 204                        | 1 902                 | 7 136               | 32 206              | 278       |
|                       | Laveste  | 0,9               | 8 468               | 3 800                 | 710                           | 406                   | 270                 | 7 379               | 40        |

Når vi har tatt ut ekstremverdiene, ser vi at utgiftene per beboer ligger like under tilsvarende gjennomsnitt for totalpopulasjonen, mens gjennomsnittlig tilskudd per beboer ligger noe over. Forholdet mellom utgifter og tilskudd ligger derfor like i underkant av det totale gjennomsnittet.

### Kommuner med 10.000-19.999 innbyggere

For denne type kommuner ser vi at gjennomsnittlig tilskudd per beboer og gjennomsnittlig utgift per beboer ligger noe under snittet. Samtidig er det ikke noe i datagrunnlaget som tilsier at mellomstore kommuner har fordeler eller ulemper med tanke på verken utgifter eller tilskudd. Det er ti kommuner som inngår i denne gruppen.

Når det gjelder tilskudd, antas det at det er forskjeller i kapasitet som forklarer forskjellen mellom de tre kommunegruppene i mellom.

### Kommuner med 20.000 innbyggere og flere

Gitt at vi justerer for høyeste og laveste verdi for de største kommunene, finner man noe lavere utgifter per beboer og til tilnærmet likt tilskuddsnivå per beboer sett i forhold til de to andre gruppene av kommuner, se tabellen under.

| Antall innbyggere                         |                 | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg.<br>/<br>beboer | Barnever<br>nutg./<br>beboer | Tolkeutg.<br>/<br>beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet  |
|---|-----------------|-------------------|---------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|---------------------|---------------------|------------|
| <b>20.000<br/>innbyggere og<br/>flere</b> | <b>Gjennoms</b> | <b>1,6</b>        | <b>14 102</b>       | <b>8 605</b>             | <b>2 621</b>                 | <b>1 822</b>             | <b>1 765</b>        | <b>9 731</b>        | <b>226</b> |
|   | <b>Median</b>   | <b>1,5</b>        | <b>12 262</b>       | <b>6 556</b>             | <b>2 079</b>                 | <b>1 319</b>             | <b>1 563</b>        | <b>7 912</b>        | <b>174</b> |
|   | Høyeste         | 2,5               | 28 419              | 22 323                   | 6 713                        | 6 269                    | 3 709               | 32 051              | 490        |
|   | Laveste         | 0,8               | 6 655               | 4 827                    | 157                          | 20                       | 246                 | 6 534               | 34         |

Når det gjelder tilskudd, ser vi det som sannsynlig at forskjeller i kapasitet kan forklare forskjellen i tilskudd per beboer.

Når det gjelder forskjeller i utgifter per beboer, har vi mindre grad gode forklaringsvariabler. En kvalitativ tilbakemelding som er gitt, er at det kan synes som om de større kommunene rundt Oslo har flere beboere med store hjelpebehov grunnet sykdomsbilde og/ eller funksjonshemninger. Begrunnelsen antas å være delt; både at det er bygget opp et godt tilbud til denne gruppen i disse byene, men også at det er nærhet til spesialistsykehusene i Oslo som kan forestå nødvendig behandling.

På den annen side finner vi blant de store kommunene kvalitative eksempler på stordriftsfordeler i større kommuner, der eksempelvis sentraliserte tolketjenester kjøpes inn av tjenesteområder etter behov.

Vi understreker at dette er funn som ikke er undersøkt kvantitativt.

### Oppsummering

På bakgrunn av innhentet datagrunnlag kan vi ikke konkludere med at kommunestørrelse har betydning for utgifts- eller tilskuddsnivå. Det antas at det er øvrige forklaringsvariabler for de forskjellene som forekommer i det foreliggende datagrunnlaget.

## 1.5 Gjennomsnittlig botid

Tabellen under viser forskjeller i utgifter og tilskudd for kommuner med mottak med gjennomsnittlig botid hhv over og under ett år. Det er 16 kommuner med mottak med gjennomsnittlig botid under ett år og 25 kommuner med gjennomsnittlig botid over ett år.

| Botid                         |                 | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg.<br>/<br>beboer | Barnever<br>nutg./<br>beboer | Tolkeutg.<br>/<br>beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet  |
|-------------------------------|-----------------|-------------------|---------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|---------------------|---------------------|------------|
| <b>Botid under<br/>ett år</b> | <b>Gjennoms</b> | <b>1,3</b>        | <b>14 957</b>       | <b>7 798</b>             | <b>3 770</b>                 | <b>1 475</b>             | <b>2 719</b>        | <b>12 684</b>       | <b>137</b> |
|                               | <b>Median</b>   | <b>1,1</b>        | <b>12 397</b>       | <b>7 191</b>             | <b>2 362</b>                 | <b>1 104</b>             | <b>2 968</b>        | <b>9 601</b>        | <b>130</b> |
|                               | Høyeste         | 2,5               | 28 419              | 22 323                   | 12 204                       | 6 269                    | 5 463               | 32 206              | 400        |
|                               | Laveste         | 0,7               | 7 482               | 591                      | 33                           | 57                       | 261                 | 7 411               | 34         |
| <b>Botid over ett<br/>år</b>  | <b>Gjennoms</b> | <b>1,9</b>        | <b>15 275</b>       | <b>8 882</b>             | <b>2 338</b>                 | <b>1 835</b>             | <b>3 008</b>        | <b>8 171</b>        | <b>0</b>   |
|                               | <b>Median</b>   | <b>1,5</b>        | <b>12 404</b>       | <b>6 530</b>             | <b>1 095</b>                 | <b>1 253</b>             | <b>1 569</b>        | <b>8 037</b>        | <b>205</b> |
|                               | Høyeste         | 7,1               | 60 721              | 24 988                   | 8 379                        | 11 795                   | 27 049              | 10 846              | 181        |
|                               | Laveste         | 0,8               | 6 655               | 3 800                    | 91                           | 20                       | 209                 | 6 521               | 490        |

Som tabellen viser, finner vi ikke store forskjeller i gjennomsnittlige utgifter de to gruppene i mellom. Dersom man tar ut ekstremverdiene i hver gruppe, får vi følgende tabell:

| Botid                 |          | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg.<br>/ beboer | Barnever<br>nutg./<br>beboer | Tolkeutg.<br>/ beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet |
|-----------------------|----------|-------------------|---------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-----------|
| Botid under<br>ett år | Gjennoms | 1,2               | 15 419              | 9 093                 | 3 695                        | 1 022                 | 2 709               | 13 799              | 113       |
|                       | Median   | 1,1               | 12 397              | 8 152                 | 2 362                        | 1 091                 | 2 968               | 10 070              | 125       |
|                       | Høyeste  | 1,8               | 28 419              | 22 323                | 12 204                       | 1 868                 | 5 463               | 32 206              | 178       |
|                       | Laveste  | 0,9               | 7 854               | 2 311                 | 551                          | 57                    | 261                 | 8 215               | 34        |
| Botid over ett<br>år  | Gjennoms | 1,6               | 13 179              | 8 120                 | 2 208                        | 1 342                 | 2 037               | 8 128               | 215       |
|                       | Median   | 1,5               | 12 404              | 6 530                 | 1 114                        | 1 253                 | 1 519               | 8 037               | 186       |
|                       | Høyeste  | 2,8               | 25 181              | 22 499                | 8 379                        | 3 240                 | 7 136               | 10 846              | 490       |
|                       | Laveste  | 1,0               | 7 933               | 3 800                 | 91                           | 20                    | 209                 | 6 521               | 120       |

I den justerte tabellen ser vi noe større forskjeller. Med tanke på utgifter, viser kvalitative tilbakemeldinger at helseutgiftene kan være noe høyere det første året, der behov for helsesjekk og oppfølging er større enn den første helsesjekken ved ankomst. Dette kan synes å gjenspeiles i helseutgiftene per beboer som er lavere for kommuner med mottak med gjennomsnittlig botid over ett år. På den andre siden er det også gitt tilbakemeldinger om at de største helseutgiftene som regel er knyttet til enkelttilfeller med store hjelpebehov. Det er gjerne denne type tilfeller som gir seg utslag for ekstremtilfellene som er tatt ut i tabellen over.

Forskjellen i tilskuddsnivå antas i større grad å henge sammen med kapasitet enn med gjennomsnittlig botid.

### Oppsummering

De kvantitative og kvalitative funnene kan tyde på at utgiftene per beboer er noe høyere med kortere gjennomsnittlig botid. Dette forklares med høyere utgifter til helsesjekk i forlengelse av første helsesjekk ved ankomst. Samtidig understrekes det at driverne til helseutgifter i hovedsak knyttes til enkeltsaker for asylsøkere med store pleiebehov.

## 1.6 Andel i ulike aldersgrupper

Vi har undersøkt hvorvidt ulike andeler av ulike aldersgrupper har noe å si for utgifts- og tilskuddsnivået.

### Andel barn i alderen 0-5 år

Barn i alderen 0-5 år har hyppigere oppfølging enn andre aldersgrupper, særlig første leveår. En hypotese er derfor at kommuner med høy andel av barn i denne aldersgruppen også har høyere utgifter. Tabellen under viser resultatene.

| Andel barn i alderen 0-5 år |          | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg.<br>/ beboer | Barnever<br>nutg./<br>beboer | Tolkeutg.<br>/ beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet |
|-----------------------------|----------|-------------------|---------------------|-----------------------|------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-----------|
| 0-9%                        | Gjennoms | 1,5               | 15 800              | 9 760                 | 2 129                        | 1 300                 | 3 355               | 12 357              | 199       |
|                             | Median   | 1,4               | 13 415              | 7 535                 | 1 114                        | 1 327                 | 3 400               | 8 549               | 153       |
|                             | Høyeste  | 2,8               | 28 419              | 22 499                | 12 204                       | 2 854                 | 7 136               | 32 206              | 490       |
|                             | Laveste  | 0,8               | 6 655               | 591                   | 61                           | 406                   | 246                 | 6 521               | 34        |
| 10-19%                      | Gjennoms | 1,8               | 15 197              | 8 138                 | 2 929                        | 1 464                 | 3 039               | 8 753               | 187       |
|                             | Median   | 1,4               | 12 971              | 6 504                 | 2 365                        | 1 058                 | 1 415               | 8 470               | 170       |
|                             | Høyeste  | 7,1               | 60 721              | 24 988                | 8 379                        | 6 269                 | 27 049              | 12 620              | 465       |
|                             | Laveste  | 0,7               | 7 854               | 2 311                 | 33                           | 20                    | 209                 | 6 547               | 90        |
| 20% og over                 | Gjennoms | 1,7               | 14 316              | 7 617                 | 3 320                        | 2 727                 | 2 135               | 8 812               | 144       |
|                             | Median   | 1,4               | 11 626              | 6 717                 | 3 530                        | 1 487                 | 1 719               | 8 923               | 138       |
|                             | Høyeste  | 4,1               | 31 358              | 18 070                | 8 870                        | 11 795                | 5 079               | 10 070              | 190       |
|                             | Laveste  | 0,9               | 8 468               | 4 107                 | 91                           | 619                   | 261                 | 7 606               | 106       |

Som man ser av tabellen, finner man ikke støtte for nevnte hypotese i vårt datagrunnlag. Som nevnt flere ganger tidligere, forklares høye helseutgifter med enkelttilfeller som krever høyt tjenestenivå. Dersom man tar ut ekstremverdiene, finner vi fremdeles at kommuner med lavest andel barn i alderen 0-5 år har de høyeste utgiftene til helse per beboer.

### Andel barn i alderen 6-13 år

Tabellen under viser fordeling kommunene i mellom basert på andel barn i alderen 6-13 år.

| Andel barn i alderen 6-13 |          | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg.<br>/ beboer | Barnevern<br>nutg./<br>beboer | Tolkeutg.<br>/ beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet |
|---------------------------|----------|-------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-----------|
| 0-9%                      | Gjennoms | 1,4               | 12 833              | 7 289                 | 2 256                         | 1 316                 | 2 407               | 9 575               | 186       |
|                           | Median   | 1,2               | 11 059              | 6 504                 | 1 114                         | 1 077                 | 1 798               | 8 843               | 155       |
|                           | Høyeste  | 2,8               | 28 276              | 22 499                | 12 204                        | 6 269                 | 7 136               | 32 206              | 490       |
|                           | Laveste  | 0,7               | 6 655               | 591                   | 33                            | 20                    | 246                 | 6 521               | 40        |
| 10% og over               | Gjennoms | 2,0               | 18 130              | 10 015                | 3 599                         | 2 235                 | 3 502               | 10 138              | 173       |
|                           | Median   | 1,5               | 14 590              | 7 887                 | 3 320                         | 1 560                 | 1 835               | 8 566               | 165       |
|                           | Høyeste  | 7,1               | 60 721              | 24 988                | 8 870                         | 11 795                | 27 049              | 32 051              | 465       |
|                           | Laveste  | 0,9               | 8 791               | 3 800                 | 91                            | 549                   | 209                 | 7 295               | 34        |

Det synes å være noe høyere utgifter for kommuner med høyere andel barn i alderen 6-13 år. Det er ikke gitt kvalitative innspill som kan forklare denne forskjellen.

### Andel i alderen 20-66 år

Det er klart flest beboere i denne alderen i mottakene.

Den eneste forskjellen vi kan se i utvalget, er når vi skiller ut mottakene for EMA. De øvrige mottakene har fra 41% og mer i denne aldersgruppen. Forskjellen mellom mottak for EMA og øvrige typer mottak er forklart i avsnitt 1.2 i dette vedlegget.

### Andelen i hhv alderen 14-16 år, 17-19 år og 67 år og over

For alle disse tre aldersgruppene er andelen så liten at man ikke kan trekke noen konklusjoner på bakgrunn av tallene.

### Oppsummering

Funnene i denne undersøkelsen tyder ikke på store forskjeller basert på andel av ulike aldersgrupper. Kvalitativt sett er det nevnt at barn i alderen 0-5 år gjennomgår årlige helsesjekker, men dette ser ikke ut til å slå nevneverdig ut på utgiftsnivået. Dette begrunnes igjen med at den største enkeltdriveren for utgifter knyttet til helse er enkelttilfeller med stort behov for pleie og øvrige tjenester.

## 1.7 Andel med utreiseplikt

En hypotese er at beboere med utreiseplikt har større sannsynlighet for å pådra seg psykiske og psykosomatiske lidelser som følge av vedtak om utreiseplikt. Vi har derfor undersøkt om vi kan finne en sammenheng mellom dette i vårt datagrunnlag.

| Andel med utreiseplikt |          | Utg./<br>tilskudd | Tot.utg./<br>beboer | Helseutg.<br>/ beboer | Barnevern<br>nutg./<br>beboer | Tolkeutg.<br>/ beboer | Adm.utg./<br>beboer | Tilskudd/<br>beboer | Kapasitet |
|------------------------|----------|-------------------|---------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------|---------------------|---------------------|-----------|
| 0-9%                   | Gjennoms | 0,8               | 21 392              | 11 094                | 4 686                         | 1 206                 | 3 675               | 24 619              | 158       |
|                        | Median   | 0,9               | 28 276              | 10 370                | 1 793                         | 1 206                 | 3 432               | 32 051              | 40        |
|                        | Høyeste  | 0,9               | 28 419              | 22 323                | 12 204                        | 1 335                 | 4 625               | 32 206              | 400       |
|                        | Laveste  | 0,8               | 7 482               | 591                   | 61                            | 1 077                 | 2 968               | 9 601               | 34        |
| 10-19%                 | Gjennoms | 1,6               | 12 328              | 6 852                 | 2 145                         | 1 391                 | 2 298               | 7 779               | 184       |
|                        | Median   | 1,6               | 12 047              | 6 530                 | 443                           | 1 412                 | 2 181               | 8 117               | 155       |
|                        | Høyeste  | 2,2               | 19 267              | 10 500                | 8 870                         | 1 902                 | 4 110               | 8 845               | 350       |
|                        | Laveste  | 1,0               | 8 055               | 4 636                 | 157                           | 647                   | 564                 | 6 521               | 125       |
| 20% og over            | Gjennoms | 1,8               | 15 104              | 8 541                 | 2 650                         | 1 834                 | 3 031               | 8 818               | 183       |
|                        | Median   | 1,4               | 12 397              | 6 660                 | 1 648                         | 1 058                 | 1 723               | 8 595               | 165       |
|                        | Høyeste  | 7,1               | 60 721              | 24 988                | 8 379                         | 11 795                | 27 049              | 12 620              | 490       |
|                        | Laveste  | 0,7               | 6 655               | 2 311                 | 33                            | 20                    | 209                 | 6 547               | 80        |

Som tabellen over viser, finner vi liten støtte for teorien om høyere utgifter ved økt andel beboere med utreiseplikt. Dersom vi tar ut ekstremverdiene, reduseres denne differansen ytterligere.

Kvalitative funn tyder ikke på at utgiftene reduseres for denne gruppen. Når det gjelder helseutgifter har denne gruppen kun anledning til å benytte legevakt og eventuell akutt helsehjelp. Funn fra intervjuene viser at denne gruppen kan få økte helseproblemer, både psykiske og somatiske, grunnet avslaget.

### Oppsummering

Vi kan ikke se at utgiftene øker med andel beboere med utreiseplikt.

## 1.8 Type driftsoperatør

Vi har også undersøkt hvorvidt type driftsoperatør kan ha noe å si for utgifts- og tilskuddsnivået i de ulike kommunene.

| Type driftsoperatør    |          | Utg./ tilsk | Tot.utg./ | Helseutg. | Barnevern | Tolkeutg. | Adm.utg./ | Tilskudd/ | Kapasitet |
|------------------------|----------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Kommunal               | Gjennoms | 1,2         | 11 229    | 6 748     | 1 548     | 1 027     | 2 621     | 9 407     | 197       |
|                        | Median   | 1,0         | 9 332     | 6 262     | 1 036     | 966       | 2 991     | 9 150     | 158       |
|                        | Høyeste  | 1,7         | 19 610    | 12 280    | 3 320     | 1 868     | 5 463     | 11 642    | 465       |
|                        | Laveste  | 0,8         | 6 655     | 2 311     | 443       | 406       | 564       | 7 912     | 80        |
| Privat                 | Gjennoms | 1,9         | 16 787    | 9 394     | 3 278     | 1 948     | 2 990     | 9 921     | 170       |
|                        | Median   | 1,6         | 14 481    | 7 535     | 1 793     | 1 319     | 1 645     | 8 464     | 155       |
|                        | Høyeste  | 7,1         | 60 721    | 24 988    | 12 204    | 11 795    | 27 049    | 32 206    | 490       |
|                        | Laveste  | 0,9         | 7 933     | 3 800     | 91        | 20        | 209       | 6 521     | 34        |
| Frivillig              | Gjennoms | 1,0         | 9 353     | 4 032     | 1 195     | 1 034     | 2 649     | 9 942     | 237       |
|                        | Median   | 0,8         | 9 165     | 5 144     | 61        | 1 034     | 2 779     | 9 601     | 182       |
|                        | Høyeste  | 1,5         | 11 414    | 6 361     | 3 491     | 1 034     | 3 432     | 12 620    | 400       |
|                        | Laveste  | 0,7         | 7 482     | 591       | 33        | 1 034     | 1 737     | 7 606     | 130       |
| Kommunal/<br>frivillig | Gjennoms | 1,1         | 10 718    | 6 007     | 1 430     | 1 028     | 2 630     | 9 553     | 208       |
|                        | Median   | 1,0         | 9 165     | 6 020     | 920       | 1 023     | 2 885     | 9 205     | 160       |
|                        | Høyeste  | 1,7         | 19 610    | 12 280    | 3 491     | 1 868     | 5 463     | 12 620    | 465       |
|                        | Laveste  | 0,7         | 6 655     | 591       | 33        | 406       | 564       | 7 606     | 80        |

Vi må først påpeke at det er langt flere mottak som drives av private (30) enn av hhv kommuner (8) og frivillige organisasjoner (3). Det er også langt større sprik i dataene for kommuner med privat drevne asylmottak enn for de to øvrige. Av totalpopulasjonen, er det hele 76% som drives av private aktører, mens det tilsvarende er 13% som drives av kommuner og 10% som drives av frivillige organisasjoner. Det er slik sett naturlig at det er en overvekt av vertskommuner med mottak drevet av private i denne undersøkelsen.

Samtidig ser vi at kommuner med mottak drevet av frivillige organisasjoner rapporterer om langt lavere utgifter. Det må påpekes at det ene mottaket er et transittmottak, og at det slik sett har andre funksjoner enn de øvrige mottakene. Videre er det kun tre mottak som er drevet av frivillige. For øvrig finner vi ingen gode forklaringer for hvorfor mottak drevet av frivillige er billigere for kommunen. En teori er at det kan være høyere grad av frivillige aktiviteter på og rundt mottaket. Dette kan i så fall virke forbyggende for psykiske helseproblemer og behov for barneverns tiltak. Dette kan vi derimot ikke lese ut fra våre data, og det må i så fall gjøres en undersøkelse rettet mot ulikheter mellom de tre typer drivere for å avdekke denne type forskjeller.

Dersom vi tar bort ekstremverdiene for kommuner med mottak drevet av private, får vi følgende tabell:

| Type driftsoperatør |          | Utg./ tilsk | Tot.utg./ | Helseutg. | Barnevern | Tolkeutg. | Adm.utg./ | Tilskudd/ | Kapasitet |
|---------------------|----------|-------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Privat              | Gjennoms | 1,6         | 14 697    | 8 528     | 3 091     | 1 545     | 2 184     | 10 047    | 172       |
|                     | Median   | 1,5         | 13 683    | 6 892     | 1 721     | 1 319     | 1 645     | 8 464     | 163       |
|                     | Høyeste  | 2,8         | 28 419    | 22 499    | 12 204    | 6 269     | 7 136     | 32 206    | 490       |
|                     | Laveste  | 0,9         | 7 933     | 3 800     | 91        | 20        | 209       | 6 521     | 34        |

Vi ser at til tross for at vi tar bort de kommunene med høyest utgifter, ligger fremdeles utgiftsnivået for kommuner med mottak drevet av private høyere enn for kommuner med mottak drevet av frivillige eller av kommunen selv.

Det er ikke gitt kvalitative tilbakemeldinger som kan forklare denne forskjellen i stor grad. Men det er kommuner, som selv driver mottak, som oppgir at de har helsesøster som har delt stilling ved mottaket og i kommunen. Gitt at beboerne mottar flere helsetjenester ved mottaket dersom kommunen driver mottaket, kan dette forklare at det er mindre behov for helsetjenester utenfor mottaket. Det kan også forstås at kommunen i disse tilfellene ikke har atskilte juridiske enheter for drift av mottak og øvrige vertskommunale tjenester, hvilket antas å kunne påvirke utgiftsnivået i de aktuelle kommunene. Da vi ikke har undersøkt utgiftsnivået driverne av mottak har ved å drifte mottakene, kan vi ikke vise en eventuell sammenheng mellom høyere utgifter på kommunalt nivå gitt lavere utgifter ved driften av mottaket eller motsatt.

### Oppsummering

Det kan se ut til at mottak drevet av private medfører noe høyere utgifter for vertskommunene. Ut fra vårt datamateriell er det vanskelig å trekke klare årsakssammenhenger. Det kan derfor

være interessant å studere sammenhengen mellom utgifter for driverne av mottak og utgiftene for vertskommunene, da spesielt med tanke på aktivitetsnivået ved de ulike mottakene for å undersøke om dette er høyere for mottak drevet av kommuner eller frivillige og følgelig kan avlaste kommunale tjenester.

### 1.9 Kapasitet ved mottak

Til slutt har vi undersøkt hvorvidt kapasitet ved mottak har noe å si for utgifts- og tilskuddsnivået i de ulike kommunene.

| Kapasitet mottak      | Utg./ tilsk | Tot.utg./ | Helseutg. | Barnever | Tolkeutg. | Adm.utg./ | Tilskudd/ | Kapasitet |     |
|-----------------------|-------------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----|
| Kapasitet 0-49        | Gjennoms    | 0,9       | 28 347    | 16 346   | 6 999     | 1 206     | 3 796     | 32 129    | 37  |
|                       | Median      | 0,9       | 28 347    | 16 346   | 6 999     | 1 206     | 3 796     | 32 129    | 37  |
|                       | Høyeste     | 0,9       | 28 419    | 22 323   | 12 204    | 1 335     | 4 625     | 32 206    | 40  |
|                       | Laveste     | 0,9       | 28 276    | 10 370   | 1 793     | 1 077     | 2 968     | 32 051    | 34  |
| Kapasitet 50-99       | Gjennoms    | 1,4       | 16 004    | 10 216   | 1 648     | 1 558     | 3 406     | 11 153    | 85  |
|                       | Median      | 1,4       | 16 004    | 10 216   | 1 648     | 1 558     | 3 406     | 11 153    | 85  |
|                       | Høyeste     | 1,7       | 19 610    | 12 280   | 1 648     | 1 868     | 5 463     | 11 642    | 90  |
|                       | Laveste     | 1,2       | 12 397    | 8 152    | 1 648     | 1 248     | 1 348     | 10 663    | 80  |
| Kapasitet 100-199     | Gjennoms    | 1,8       | 15 733    | 8 612    | 3 013     | 1 871     | 3 180     | 8 842     | 150 |
|                       | Median      | 1,5       | 13 328    | 6 712    | 1 759     | 1 081     | 1 798     | 8 844     | 150 |
|                       | Høyeste     | 7,1       | 60 721    | 24 988   | 8 870     | 11 795    | 27 049    | 12 620    | 190 |
|                       | Laveste     | 0,7       | 7 854     | 2 311    | 33        | 20        | 261       | 6 521     | 106 |
| Kapasitet 200 og over | Gjennoms    | 1,5       | 11 248    | 6 442    | 1 767     | 1 388     | 1 892     | 7 843     | 296 |
|                       | Median      | 1,4       | 11 059    | 5 611    | 1 075     | 1 164     | 1 401     | 7 352     | 235 |
|                       | Høyeste     | 2,4       | 17 384    | 12 829   | 4 989     | 2 854     | 4 119     | 10 846    | 490 |
|                       | Laveste     | 0,8       | 6 655     | 591      | 61        | 908       | 209       | 6 534     | 200 |

Vi ser to tendenser i tabellen over. For det første ser det ut til at utgiftene synker med størrelsen på kapasiteten. Dette er naturlig, da man oppnår stordriftsfordeler ved å tilby tjenester til flere asylsøkere under ett. Man vil uansett ha noen faste utgifter ved å gi et tilbud til asylsøkerne, uavhengig av antall beboere på mottaket. Dette kan være leie av lokaler, stillinger som må opprettes særskilt for å gi dette tilbudet og lignende. Denne tendensen holder seg også dersom vi tar bort ekstremverdiene, selv om man da får en lavere gjennomsnittsutgift for kommuner med mottak med kapasitet 50-99 enn tilsvarende kapasitet på 100-199, se tabellen under.

| Kapasitet mottak      | Utg./ tilsk | Tot.utg./ | Helseutg. | Barnever | Tolkeutg. | Adm.utg./ | Tilskudd/ | Kapasitet |     |
|-----------------------|-------------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----|
| Kapasitet 0-49        | Gjennoms    | 0,9       | 28 347    | 16 346   | 6 999     | 1 206     | 3 796     | 32 129    | 37  |
|                       | Median      | 0,9       | 28 347    | 16 346   | 6 999     | 1 206     | 3 796     | 32 129    | 37  |
|                       | Høyeste     | 0,9       | 28 419    | 22 323   | 12 204    | 1 335     | 4 625     | 32 206    | 40  |
|                       | Laveste     | 0,9       | 28 276    | 10 370   | 1 793     | 1 077     | 2 968     | 32 051    | 34  |
| Kapasitet 50-99       | Gjennoms    | 1,4       | 16 004    | 10 216   | 1 648     | 1 558     | 3 406     | 11 153    | 85  |
|                       | Median      | 1,4       | 16 004    | 10 216   | 1 648     | 1 558     | 3 406     | 11 153    | 85  |
|                       | Høyeste     | 1,7       | 19 610    | 12 280   | 1 648     | 1 868     | 5 463     | 11 642    | 90  |
|                       | Laveste     | 1,2       | 12 397    | 8 152    | 1 648     | 1 248     | 1 348     | 10 663    | 80  |
| Kapasitet 100-199     | Gjennoms    | 1,5       | 13 384    | 7 587    | 2 905     | 1 414     | 2 278     | 8 736     | 151 |
|                       | Median      | 1,5       | 12 262    | 6 660    | 1 759     | 1 104     | 1 858     | 8 845     | 150 |
|                       | Høyeste     | 2,8       | 25 181    | 22 499   | 8 870     | 6 269     | 7 136     | 10 576    | 190 |
|                       | Laveste     | 0,9       | 7 854     | 2 311    | 91        | 20        | 261       | 6 521     | 106 |
| Kapasitet 200 og over | Gjennoms    | 1,6       | 12 177    | 7 272    | 2 051     | 1 456     | 1 721     | 7 640     | 295 |
|                       | Median      | 1,6       | 11 832    | 6 020    | 1 454     | 1 253     | 1 386     | 7 295     | 235 |
|                       | Høyeste     | 2,4       | 17 384    | 12 829   | 4 989     | 2 854     | 4 119     | 10 846    | 490 |
|                       | Laveste     | 1,2       | 7 933     | 3 800    | 157       | 1 021     | 209       | 6 534     | 200 |

Den andre effekten er at tilskudd per beboer synker med kapasiteten på mottaket. Denne effekten er også tydelig både med og uten ekstremverdiene.

Som nevnt tidligere, kan denne effekten forklares med at det gis et grunntilskudd til vertskommuner. Dette grunntilskuddet er fast, og varierer ikke med størrelse, og er ment som kompensasjon for at kommunen har visse faste utgifter ved at det etableres mottak i kommunen. Dette samsvarer som nevnt med det fallende utgiftsnivået per beboer og de stordriftsfordeler det legges til grunn at man oppnår ved høy kapasitet på mottaket. Men dette betyr at jo flere beboere et mottak har, desto lavere vil da grunntilskuddet per beboer være. Tilskudd per beboer utgjøres da av summen av satsen per beboer (for hhv ordinære plasser, plasser for EMA og forsterkede plasser) og grunntilskudd per beboer.

Det er samtidig interessant å se at forholdet mellom utgifter og tilskudd er relativt like de ulike gruppene i mellom, gitt at man tar ut ekstremverdiene. Dette tilsier at stordriftsfordelene, som gir lavere utgifter per beboer, i stor grad veies opp av redusert tilskudd per beboer ved økt kapasitet. Det kan se ut til at

Det må presiseres at mottakene i gruppen med kapasitet fra 0-49 er kommuner med rene EMA mottak, se avsnitt 1.2 i dette vedlegget. Da satsen for EMA plasser er høyere enn for ordinære plasser, vil dette følgelig gi høyere tilskudd per beboer enn for ordinære plasser. Samtidig er det vist at disse plassene også er dyrere enn ordinære plasser, og at det høyere tilskuddet derfor er ment å dekke disse høyere utgiftene. For de tre andre kategoriene, gitt at ekstremverdiene tas ut, er tilsvarende snitt på 1,4 for kommuner med mottak med kapasitet på 50-99, 1,5 for kommuner med mottak på 200 og over, samt 1,6 for kommuner med mottak med kapasitet på 100-199 plasser.

### **Oppsummering**

Utgiftene per beboer synker med kapasiteten samtidig, men det gjør også tilskuddet per beboer. Disse to effektene ser ut til i hovedsak å utjevne hverandre da forholdet mellom utgifter og tilskudd er relativt likt de ulike gruppene i mellom dersom man tar ut ekstremverdiene. Dette snittet ligger da rundt 1,5 for alle kategorier.