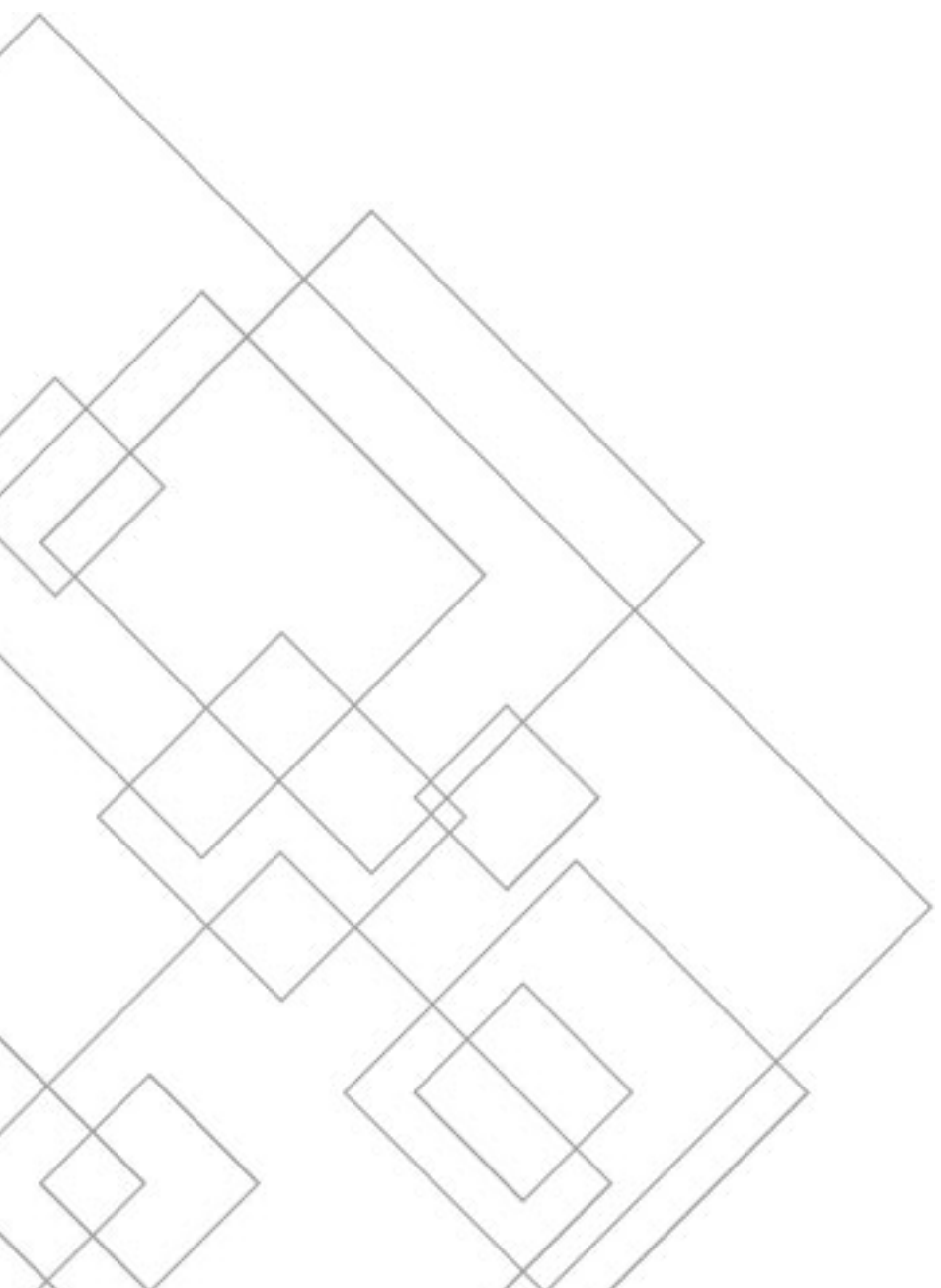


# **Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2016**

Rapport fra Beregningsutvalget august 2017



**IMDi**  
Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet

Rapporten utgitt i 2017

# Innhold

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1 Innledning og mandat .....</b>                                                 | <b>5</b>  |
| <b>2 Sammendrag.....</b>                                                            | <b>8</b>  |
| <b>3 Nåværende tilskuddsordninger .....</b>                                         | <b>13</b> |
| 3.1 Integreringstilskuddet.....                                                     | 13        |
| 3.2 Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere ..... | 14        |
| <b>4 Kartlagte utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse .....</b> | <b>16</b> |
| 4.1 Kort om metode og representativitet.....                                        | 16        |
| 4.2 Hovedfunn.....                                                                  | 18        |
| 4.3 Resultater per utgiftsområde.....                                               | 19        |
| 4.4 Variasjon mellom kommuner .....                                                 | 25        |
| <b>5 Kartlagte utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad .....</b>            | <b>28</b> |
| 5.1 Utgifter til utbetalt sosialhjelp.....                                          | 28        |
| 5.2 Utgifter til utbetalt introduksjonsstønad .....                                 | 30        |
| 5.3 Utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad sett i sammenheng .....             | 32        |
| <b>6 Kartlagte utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....</b>         | <b>33</b> |
| 6.1 Målgruppe og utvalg av kommuner.....                                            | 33        |
| 6.2 Deltakere og undervisningstimer .....                                           | 33        |
| 6.3 Utgiftsnivået i kommunene .....                                                 | 35        |
| 6.4 Utgiftsfordelingen.....                                                         | 38        |
| <b>7 Tilskuddenes dekningsgrad og endringer over tid (2010–2016) .....</b>          | <b>39</b> |
| 7.1 Forholdet mellom beregnede utgifter og integreringstilskuddet i 2016 .....      | 39        |
| 7.2 Utgifter til personer som utløser integreringstilskudd – endring over tid.....  | 40        |
| 7.3 Forholdet mellom beregnede utgifter og norsktilskuddet i 2016.....              | 46        |
| 7.4 Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap – endring over tid .....     | 47        |
| <b>8 Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder .....</b>                              | <b>49</b> |
| 8.1 Målgruppen .....                                                                | 49        |
| 8.2 Sosialhjelp .....                                                               | 51        |
| 8.3 Introduksjonsstønad.....                                                        | 53        |
| 8.4 Integreringstiltak og administrasjon av disse .....                             | 55        |
| 8.5 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap .....                                     | 62        |
| 8.6 Kommunale helsetjenester .....                                                  | 65        |



# 1 Innledning og mandat

Som en oppfølging av St.meld. nr. 61 (1989–90) oppnevnte Kommunal- og arbeidsdepartementet høsten 1990 Beregningsutvalget. Utvalget gjennomfører en årlig kartlegging av de kommunale utgiftene til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Beregningsutvalget legger med dette fram sin 26. rapport<sup>1</sup>.

De kartlagte utgiftene sees opp imot integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (norsktilskuddet). Kartleggingens målsetning er å gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes utgifter til personer som utløser disse to tilskuddene. Siden Beregningsutvalgets oppdrag er å kartlegge kommunenes samlede utgifter, er metodene for innsamling og kvalitetssikring av tall og beregninger utformet med dette for øye, og ikke for å gi sammenlignbare fordelinger etter tjenesteområde. Resultatet av kartleggingen inngår i regjeringens beslutningsgrunnlag for tilskuddordningenes satser. Kapittel 3 beskriver de nåværende tilskuddsordningene mer inngående.

Det året flyktningen bosettes i kommunen og i de fire neste årene, skal integreringstilskuddet dekke gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering. I dette utgiftsbildet inngår sosialhjelp, introduksjonsstønad, samt integreringstiltak og administrasjon av disse til flyktninger. Ved hjelp av spørreskjemaer til 22 utvalgskommuner innrapporteres det opplysninger om utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Denne spørreskjemaundersøkelsen blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene direkte fra allerede eksisterende kommunerapportering. Resultatet av utvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse gjennomgås nærmere i kapittel 4. Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad innhentes ved hjelp av KOSTRA-tall<sup>2</sup> bearbeidet av Statistisk Sentralbyrå (SSB). Kapittel 5 presenterer årets resultater for utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad.

Tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap gis til kommuner som tilbyr voksne innvandrere denne undervisningen. Plikt og rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap reguleres etter introduksjonsloven. Kapittel 6 beskriver utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i utvalgskommunene. I hvilken grad integreringstilskuddet og norsktilskuddet dekker de kartlagte utgiftene presenteres nærmere i kapittel 7.

Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger, mottar et særskilt tilskudd som utbetales i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Utgifter til enslige mindreårige,

1 Tidligere rapporter fra årene 1990–2015 er tilgjengelig på [www.imdi.no](http://www.imdi.no)

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

samt særskilt tilskudd til denne gruppen, kartlegges gjennom et eget spørreskjema til utvalgskommunene og er beskrevet i egen tilleggsrapport.

I 2016 mottok kommuner som bosatte flere flyktninger enn anmodet fra IMDi et ekstratilskudd på kr 50 000 per person. I tillegg ble det utbetalt et ekstratilskudd på kr 100 000 per enslig mindreårig som ble bosatt i 2016. Beregningsutvalget har valgt å ikke ta med inntekter fra disse ekstratilskuddene i beregningene. Årsaken er at utvalgets kartlegging brukes som grunnlag for fremtidig justering av det ordinære statlige integreringstilskuddet. Ekstratilskudd i 2016 var midlertidige stimuleringsstilskudd for raskere bosetting, og bør etter utvalgets vurdering ikke påvirke det fremtidige ordinære integreringstilskuddet.

### **Sammensetning av Beregningsutvalget**

Utvalget består av fire representanter for kommunesektoren og fire representanter for staten. Beregningsutvalget har i perioden juli 2016 – juni 2017 hatt følgende sammensetning:

#### *Fra staten:*

Katarina Heradstveit, leder av utvalget, analysesjef, IMDi

Marit Helness, seniorrådgiver, Fylkesmannen i Nordland (f.o.m januar 2016)

Kjartan N. Stokke, seniorrådgiver, Fylkesmannen i Buskerud (t.o.m desember 2016)

Mats Øivind Willumsen, seniorrådgiver, Fylkesmannen i Vestfold

Tor-Arne Arnesen, seniorrådgiver, IMDi

#### *Fra kommunesektoren:*

Nina Gran, spesialrådgiver, Kommunesektorens organisasjon (KS)

Sigbjørn Iversen, fagsjef, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, Oslo kommune

Rune Bye, fagsjef, Kommunesektorens organisasjon (KS)

Ingvill Wessel Alisøy, leder, Flyktningetjenesten, Gran og Lunner kommune

Rådgiver Anne Marit Ryen fra IMDi er utvalgets sekretær. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad til Beregningsutvalgets målgruppe er beregnet for utvalget av Kari Kraakenes, rådgiver i SSB.

### **Mandatet for 2016-kartleggingen lyder nå:**

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

### *Integreringstilskuddet*

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

*Beregningene skal gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes utgifter til personer som utløser integreringstilskudd. Kommunenes utgifter knyttet til de årskullene og gruppene som til enhver tid er omfattet av integreringstilskuddsordningen skal fremgå i rapporten.*

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

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

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

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

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

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

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

## 2 Sammenheng

Beregningsutvalget gjennomfører en årlig kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. De kartlagte utgiftene sees opp imot integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (norsktilskuddet). Utvalgets metode er innhenting av opplysninger gjennom spørreskjema og systematisk veiledning i 22 utvalgskommuner. Kartleggingen er supplert med data fra SSB og IMDi.

I løpet av 2016 ble det bosatt 15 291 flyktninger. Det er omtrent dobbelt så mange personer som i 2014 og 4 000 flere enn i 2015, som var forrige rekordår. Hovedbildet i årets kartlegging er at bosettingen av flyktninger vokste kraftig i 2016, mens det var en moderat vekst i kommunenes utgifter per flyktning. Kommunenes gjennomsnittlige utgifter er estimert til 797 800 kroner per flyktning i femårsperioden etter bosetting i 2016. Dette er en økning i utgifter på 2,9 prosent fra 2015, noe som er omtrent på nivå med den generelle pris- og lønnsveksten i kommunesektoren som var 2,6 prosent<sup>3</sup> i samme periode.

Den største andelen av de samlede utgiftene er knyttet til kommunenes integreringstiltak og administrasjon av disse på 453 700 kroner per person<sup>4</sup>. Dette er en utgiftsvekst på 1,6 prosent fra 2015. Tar man i betraktning beregnet pris- og lønnsvekst i kommunesektoren på 2,6 prosent i 2016 gir dette en realnedgang på 1 prosent. Realnedgangen i utgifter per person vil ha sammenheng med økt kapasitetsutnyttelse i eksisterende integreringsapparat i kommunen. Flere kommuner melder om noe oppbemanning innenfor tjenestetilbudet til flyktninger i 2016 på grunn av høyere bosetting de siste to årene. Likevel er oppbemanningen relativ lav sett i sammenheng med det høye antallet personer som ble bosatt i 2016 og 2015.

Utgifter til introduksjonsstønad er i gjennomsnitt 219 500 kroner per flyktning i femårsperioden etter bosetting i 2016. Dette er utgiftsområdet som øker mest med 6,9 prosent. Økningen er hovedsakelig grunnet en høyere andel personer som deltar i introduksjonsprogrammet i 2016 sammenlignet med 2015. Utbetalt sosialhjelp er i gjennomsnitt 92 700 kroner per person i femårsperioden etter bosetting og holder seg nærmest uendret fra 2015 til 2016. Årsaken til dette er at andel flyktninger som mottar sosialhjelp er stabil og går kun ned med 0,4 prosent fra 2015 til 2016.

3 Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, mai 2017. Tilgjengelig på [kmd.dep.no](http://kmd.dep.no)

4 I 2016 er beregnet gjennomsnittlig utgift til integreringstiltak og administrasjon av disse for et år 90 700 kroner per person i målgruppen. Beløpet multipliseres med fem for å få utgifter for femårsperioden hvor integreringstilskuddet blir utbetalt og utgjør 453 700 kroner per person.

**Tabell 2.1 Resultat for kartleggingen av 2016 og 2015. Gjennomsnittsutgift per person i målgruppen for femårsperioden for integreringstilskuddet.**

|                                                                   | <b>2016</b>    | <b>2015</b>    | <b>Endring</b> | <b>Prosentvis endring</b> |
|-------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------------------|
| <b>Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse</b> | 453 700        | 446 500        | 7 200          | 1,6 %                     |
| <b>Utbetalt sosialhjelp</b>                                       | 92 700         | 92 600         | 100            | 0,1 %                     |
| <b>Utbetalt introduksjonsstønad</b>                               | 219 500        | 205 300        | 14 200         | 6,9 %                     |
| <b>Utgifter til helsetjenester*</b>                               | 31 900         | 31 100         | 800            | 2,6 %                     |
| <b>Samlede utgifter per person</b>                                | <b>797 800</b> | <b>775 500</b> | <b>22 300</b>  | <b>2,9 %</b>              |

\* Undersøkelsen omfattet ikke kommunale nettoutgifter knyttet til helsetjenester. Det legges derfor til en prisjustert sats for helseutgifter til de samlede kartlagte utgiftene. Denne satsen er på 31 100 kroner per person. Se kapittel 8 for nærmere beskrivelse av hvordan helseutgiftene er beregnet.

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

Tabell 2.2. viser forholdet mellom integreringstilskuddets satser og beregnet gjennomsnittlig utgift per person i målgruppen i 2016 og 2015. Resultatet i årets kartlegging viser at tilskuddet fortsatt dekker over 90 prosent av utgiftene i 2016.

Integreringstilskuddets satser i femårsperioden er 767 400 kroner per person for enslige voksne og 717 400 kroner per person for andre. Dette er en oppjustering av satsene på henholdsvis 2,8 prosent og 3 prosent fra 2015. Vektes integreringstilskuddet etter andel enslige voksne og andre i målgruppen utgjør dette et gjennomsnittlig utbetalt tilskudd på 736 900 kroner per person over fem år i 2016. Det vektete tilskuddsbeløpet kan sammenlignes med gjennomsnittlig utgift per person i målgruppen over fem år på 797 800 kroner. Forskjell mellom tilskudd og utgift over fem år blir da 60 900 kroner per person i målgruppen. Tilskuddets dekningsgrad faller marginalt fra 93,3 prosent i 2015 til 92,3 prosent i 2016. Dekningsgraden er funnet ved å dele tilskuddet på gjennomsnittlig beregnet utgift for femårsperioden.

Beregningsutvalget trekker fra relevante statstilskudd og andre inntekter på områder som inngår i undersøkelsen.

**Tabell 2.2 Forhold mellom beregnet utgift per person i målgruppen og integreringstilskuddets satser i 2016 og 2015. Kroner.**

|                                                                            | <b>2016</b>  | <b>2015</b>   | <b>Endring</b> | <b>Prosentvis endring</b> |
|----------------------------------------------------------------------------|--------------|---------------|----------------|---------------------------|
| <b>Integreringstilskudd, enslige voksne</b>                                | 767 400      | 746 200       | 21 200         | 2,8 %                     |
| <b>Integreringstilskudd, voksne, barn og EM</b>                            | 717 400      | 696 200       | 21 200         | 3,0 %                     |
| <b>Samlede utgifter i femårsperioden</b>                                   | 797 800      | 775 500       | 19 700         | 2,5 %                     |
| <b>Beregnet utbetalt tilskudd per person i målgruppen i femårsperioden</b> | 736 900      | 723 700       | 13 200         | 1,8 %                     |
| <b>Forskjell mellom vektet tilskudd og utgift per person</b>               | 60 900       | 51 800        | 9 100          | 17,6 %                    |
| <b>Dekningsgrad</b>                                                        | <b>92,3%</b> | <b>93,3 %</b> |                | <b>-1,0 %</b>             |

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

Kommunene får et per capita-tilskudd (persontilskudd) fordelt over tre år for å dekke utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (norsk-tilskuddet). Beregningsutvalget kartlegger utgiftene til alle personer som mottar opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 22 utvalgs kommuner. Kartleggingen danner grunnlaget for å finne en utgift per undervisningstime, samt beregninger av forholdet mellom norsktilskuddets sats og utgift per person.

Gjennomsnittlig utgift per undervisningstime i 2016 var på 1 330 kroner uten lokaler og på 1 640 kroner med lokaler. Vekst i utgifter per undervisningstime både med og uten lokaler er lavere enn beregnet pris- og lønnsveksten i kommunesektoren på 2,6 prosent i 2016. Utgifter uten lokaler holder seg stabile fra 2015 til 2016. Veksten i timepris med lokaler skyldes i stor grad behov for større lokaler på grunn av et høyere antall deltakere i opplæringen.

For å beregne gjennomsnittsutgift per undervisningstime er utgiftene summert for alle utvalgs kommunene og delt på det totale undervisningstimetallet i disse kommunene.

**Tabell 2.3 Timepris med og uten lokaler i 2016 og 2015. Kroner.**

|                            | <b>2016</b> | <b>2015</b> | <b>Endring</b> | <b>Prosentvis endring</b> |
|----------------------------|-------------|-------------|----------------|---------------------------|
| <b>Timepris u/ lokaler</b> | 1 330       | 1 320       | 10             | 0,8 %                     |
| <b>Timepris m/ lokaler</b> | 1 640       | 1 610       | 30             | 1,9 %                     |

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for 2016 og 2015.

Det er en økning i både antall deltakere og antall undervisningstimer i årets kartlegging. Økningen i antall deltakere skyldes flere deltakere med rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. En høyere andel elever med rett og plikt etter introduksjonsloven av den totale elevmassen gir en naturlig økning i antall undervisningstimer fordi disse har rett på inntil 3000 timer undervisning.

Med kjennskap til gjennomsnittlig antall timer opplæring som gjennomføres per deltaker, utgift per undervisningstime og gruppestørrelse vil man kunne beregne en gjennomsnittlig utgift per elev. De ulike variablene som inngår i beregningene vil variere mellom kommuner. Antall timer er et anslag basert på uttrekk av registrerte timer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) gjort i 2014<sup>5</sup>.

Eksemplene i tabell 2.4 illustrerer norsktilskuddets (høy sats) dekningsgrad med tre ulike gruppestørrelser. Tilskudd per deltaker med høy sats var tilsammen 129 600 kroner fordelt over tre år. De andre variablene holdes konstante. Om det gis 1 100 undervisningstimer per deltaker og timeprisen er 1 640 kroner, vil det være nødvendig med en gruppestørrelse på 15 personer for at norsktilskuddet skal dekke utgiftene.

**Tabell 2.4 Norsktilskuddets dekningsgrad for 2016. Kostnader per deltaker etter ulik gruppestørrelse.**

| Timespris<br>m/lokaler | Gruppe-<br>størrelse | Antall timer<br>per deltaker | Kostnad per<br>deltaker | Tilskudd per<br>deltaker høy<br>sats 2016 | Avvik   |
|------------------------|----------------------|------------------------------|-------------------------|-------------------------------------------|---------|
| 1 640                  | 10                   | 1 100                        | 180 400                 | 129 600                                   | -50 800 |
| 1 640                  | 12                   | 1 100                        | 150 333                 | 129 600                                   | -20 733 |
| 1 640                  | 15                   | 1 100                        | 120 267                 | 129 600                                   | 9 333   |

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for 2016 og 2015, NIR og IMDi.

Fra 2010 til 2016 har de samlede utgiftene som skal dekkes av integreringstilskuddet hatt en nominell økning på 19 prosent. Når det tas hensyn til lønns- og prisvekst i kommunesektoren på 21 prosent<sup>6</sup> i samme periode gir dette en *realnedgang* på 2 prosent. De enkelte utgiftsområdene har ulik utvikling.

Det er en realvekst på 5 prosent for utbetalt sosialhjelp og en realvekst på 19 prosent for utbetalt introduksjonsstønad for perioden 2010 til 2016. Flere enslige voksne blant førstegangsboisatte i denne perioden har blant annet bidratt til en slik vekst i utgifter. Enslige personer gir i gjennomsnitt høyere utgifter grunnet boløsning og deltakelse i

<sup>5</sup> Antall timer baserer seg på et uttrekk fra gamle NIR i 2014 fordi man ikke har god nok datakvalitet i nye NIR til å foreta en lignende uttrekk for 2016.

<sup>6</sup> Kommunal deflator for årene 2010 til 2016 beregnet av Tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

introduksjonsprogrammet. For utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse er det en realnedgang i utgifter på 11 prosent per person i målgruppen for perioden 2010 til 2016. Dette kan tyde på visse stordriftsfordeler knyttet til økt bosetting i perioden, men det er vanskelig å måle effekten av dette.

Fra 2010 til 2016 har timepris per undervisningstime uten lokaler økt med 300 kroner eller 29 prosent. Timepris med lokaler har økt med 380 kroner eller 30 prosent i samme periode.

## 3 Nåværende tilskuddsordninger

### 3.1 Integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, for flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, i året de blir bosatt i kommunen og de fire påfølgende år<sup>7</sup>. Som integreringstiltak regner vi tjenester innen sosialrådgivning, introduksjonsprogram, barne- og ungdomsvern, innvandrer/flyktningkontor, tolk, støttekontakt, bolig /boligadministrasjon, sysselsettings-tiltak, yrkeskvalifisering, integreringstiltak i grunnskolen, kultur- og ungdomstiltak, barnehage og utgifter i den kommunale helsetjenesten, samt felleskostnader knyttet til disse områdene. Integreringstilskuddets satser framgår av tabell 3.1.

For personer som kommer på familieegjenforening til personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, mottar kommunen kun tre års integreringstilskudd. Barn som blir født inntil 6 måneder etter at mor er bosatt i en kommune, vil utløse integreringstilskudd.

I tillegg til integreringstilskuddet utbetales det flere ekstratilskudd. Det utbetales et engangstilskudd ved førstegangsbosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonshemninger og/eller atferdsvansker på 181 000 per person i 2016. Engangstilskudd for personer over 60 år er på 162 000 per person i 2016. Barnehagetilskudd er på 24 500 i 2016 (engangstilskudd). Kommunene mottar også et særskilt tilskudd for enslige mindreårige flyktninger, som i 2016 var på 207 000 kroner per person.

For personer med alvorlige funksjonshemninger og/eller atferdsvansker kan det søkes om et ekstra årlig tilskudd på inntil 1 111 000 kroner per år (i 2016) i maksimalt fem år. Denne satsen samsvarer nå med innslagspunktet til Helsedirektoratets tilskuddsordning for brukere med særlig ressurskrevende helse- og sosialtjenester i kommunene.

---

<sup>7</sup> Fra 1.1.91 ble finansieringssystemet for kommunenes arbeid med bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag lagt om i tråd med forslaget i St.meld. nr. 61 (1989–90).

**Tabell 3.1 Integreringstilskuddets satser fra 2010 til 2016. Etter antall år bosatt i Norge. Kroner.**

| Utbe-<br>talin-<br>gsår | Totalt                                                                | 1 år                                                                 | 2 år    | 3 år    | 4 år   | 5 år   |
|-------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|---------|---------|--------|--------|
| <b>2010</b>             | 574 300 (voksne)<br>554 300 (barn)                                    | 147 500 (voksne)<br>127 500 (barn)                                   | 146 400 | 130 400 | 80 000 | 70 000 |
| <b>2011</b>             | 631 500 (enslige voksne)<br>581 500 (voksne og EM)<br>561 500* (barn) | 200 000 (enslige voksne)<br>150 000 (voksne og EM)<br>130 000 (barn) | 150 000 | 131 500 | 80 000 | 70 000 |
| <b>2012</b>             | 651 500 (enslige voksne)<br>598 000 (voksne og EM)<br>576 500 (barn)  | 210 000 (enslige voksne)<br>156 500 (voksne og EM)<br>135 000 (barn) | 156 500 | 135 000 | 80 000 | 70 000 |
| <b>2013</b>             | 666 800 (enslige voksne)<br>616 800 (voksne og EM)<br>596 800 (barn)  | 215 000 (enslige voksne)<br>165 000 (voksne og EM)<br>145 000 (barn) | 166 800 | 135 000 | 80 000 | 70 000 |
| <b>2014</b>             | 717 600 (enslige voksne)<br>669 600 (andre)                           | 225 000 (enslige voksne)<br>177 000 (andre)                          | 200 000 | 142 600 | 80 000 | 70 000 |
| <b>2015</b>             | 746 200 (enslig voksne)<br>696 200 (andre)                            | 232 000 (enslig voksne)<br>182 000 (andre)                           | 210 000 | 152 000 | 82 200 | 70 000 |
| <b>2016</b>             | 717 400 (enslig voksne)<br>767 400 (andre)                            | 234 000 (enslig voksne)<br>184 000 (andre)                           | 220 000 | 160 000 | 83 400 | 70 000 |

\* Fra 2011 utløste også barn født inntil 6 måneder etter at mor var bosatt i en kommune integrerings-tilskudd.

Kilde: IMDi

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

Kommunene får et per capita-tilskudd (persontilskudd) fordelt over tre år for å dekke utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Årsaken til at tilskuddet utbetales over tre år er at utgiftene er størst for kommunene de første tre årene, og det er også i denne perioden de fleste gjennomfører opplæringen. Tilskudds-satsene for 2016 er listet i tabellen nedenfor.

**Tabell 3.2 Satser for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i 2016 og 2015. Kroner.**

| Tilskuddsår | Satser for bosatte fra og med 2016 |                | Satser for bosatte til og med 2015 |                |
|-------------|------------------------------------|----------------|------------------------------------|----------------|
|             | Lav sats                           | Høy sats       | Lav sats                           | Høy sats       |
| <b>År 1</b> | 13 100                             | 31 900         | 12 800                             | 31 900         |
| <b>År 2</b> | 22 600                             | 58 200         | 22 000                             | 57 800         |
| <b>År 3</b> | 13 300                             | 39 500         | 12 900                             | 35 900         |
| <b>Sum</b>  | <b>49 000</b>                      | <b>129 600</b> | <b>47 700</b>                      | <b>125 600</b> |

Kilde: Prop. 1 S (2015–2016) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Lav sats gjelder personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Personer fra nordiske land utløser ikke noe tilskudd. Personer som kommer fra Afrika, Asia, Oseania (unntatt Australia og New Zealand), Øst-Europa, Sør-Amerika og Mellom-Amerika, utløser høy sats. Tilskudd gis som et innbyggertilskudd per person i målgruppen for norsktilskuddet.

I tillegg ble det utbetalt et grunntilskudd til kommuner som per 15. januar 2016 hadde mellom 1 og 150 innbyggere i personkretsen for rett og plikt, eller kun rett, til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Formålet med tilskuddet er å bedre økonomiske rammevilkår for små og mellomstore kommuner når det gjelder norskopplæring. Tilskuddet betales ut i to satser. Lav sats på 185 000 kroner tildeles kommuner med 1–3 personer i nevnte målgruppe. Høy sats på 575 000 kroner utbetales til kommuner med 4–150 personer i målgruppen.

## 4 Kartlagte utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse

For å kartlegge kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse gjennomfører Beregningsutvalget en egen undersøkelse. Dette blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene direkte fra eksisterende kommunerapportering. Omtrent 20 kommuner deltar i kartlegging hvert år, og i årets undersøkelse var det 22 kommuner. Kommunene er valgt ut etter deres representativitet og målgruppens sammensetning.

Hovedfunnet i årets undersøkelse er at bosettingen vokste kraftig uten at kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon økte like mye. De største utgiftsområdene er sosial rådgivning, administrasjon av introduksjonsordningen, boligutgifter og barnevern som tilsammen utgjør 75 prosent av de samlede utgiftene.

### 4.1 Kort om metode og representativitet

Flyktninger i kartleggingskommunene utgjør 30,6 prosent av alle flyktninger som mottar integreringstilskudd. For å fremme kontinuitet og dermed bedre datakvalitet, deltar kommunene i cirka fem år i kartleggingen. Dette betyr at det hvert år er noen nye kommuner i undersøkelsen.

Følgende 22 kommuner deltok i 2016 (nye kommuner er understreket): Fredrikstad, Ski, Bærum, Asker, Oslo, Gjøvik, Drammen, Øvre Eiker, Larvik, Skien, Kragerø, Kristiansand, Songdalen, Haugesund, Karmøy, Bergen, Gloppen, Kristiansund, Trondheim, Bodø, Vadsø og Alta.

**Tabell 4.1 Endringer i målgruppens sammensetning i 2016 og 2015.**

| <b>Endringer i målgruppen</b>                          | <b>2016</b> | <b>2015</b> | <b>Endring</b> | <b>Prosentvis endring</b> |
|--------------------------------------------------------|-------------|-------------|----------------|---------------------------|
| <b>Antall personer i målgruppen, hele landet</b>       | 56 627      | 45 764      | 10 863         | 23,7 %                    |
| <b>Antall personer i målgruppen, utvalgs kommunene</b> | 17 318      | 14 515      | 2 804          | 19,3 %                    |
| <b>Antall førstegangsbosatte, hele landet*</b>         | 15 291      | 11 342      | 3 949          | 34,8 %                    |
| - hvorav familier                                      | 7 734       | 5 429       | 2 305          | 42 %                      |
| - hvorav enslige voksne                                | 5 907       | 5 148       | 759            | 15 %                      |
| - hvorav enslige mindreårige                           | 1 599       | 691         | 908            | 131 %                     |
| <b>Antall førstegangsbosatte, utvalgs kommunene</b>    | 5 277       | 3 774       | 1 503          | 39,8 %                    |
| <b>Antall enslige mindreårige hele landet</b>          | 3 530       | 2 283       | 1 247          | 54,6 %                    |
| <b>Antall enslige mindreårige utvalgs kommunene</b>    | 1 239       | 791         | 448            | 56,6 %                    |

\* Totaltallet for landet inkluderer personer med skjermet identitet som ikke er listet som voksen, familie eller enslig mindreårig i tabellen. Dette er 51 personer i 2016 og 74 personer i 2015.

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

I løpet av 2016 ble det bosatt 15 291 flyktninger. Det er omtrent dobbelt så mange personer som i 2014 og 4 000 flere enn i 2015, som var forrige rekordår. Totalt var det 56 627 personer som mottok integreringstilskudd i 2016. I takt med voksende bosetting på landsnivå øker målgruppen i utvalgs kommunene fra 14 515 personer i 2015 til 17 318 personer i 2016. Personer i målgruppen var ved utgangen av 2016 bosatt i 375 kommuner, en økning på 34 kommuner fra 2015.

Tjenesteområdene som undersøkelsen omfatter, er sosialkontortjenester, innvandrere/flyktningkontortjenester, administrasjon av introduksjonsprogram, eksamensrettet grunnskoleopplæring for voksne, administrasjon av kvalifiseringsprogram, øvrige sysselsettingstiltak, bolig/boligadministrasjonstjenester, støttekontakt, det statlige tilskuddet til enslige mindreårige, barne- og ungdomsvern, ekstratiltak i grunnskolen, kultur- og ungdomstiltak, barnehager og felleskostnader knyttet til disse områdene.

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

En sammenligning av personene i utvalget med alle flyktninger bosatt i denne perioden, viser at utvalget er rimelig representativt for hele målgruppen med hensyn til bosettingsår, alder og kjønn. I kartleggingen vil resultatene fra de store byene telle mer fordi en større andel av flyktningene bor i disse kommunene. Andelen enslige mindreårige utgjør på landsbasis 6,2 prosent og i utvalgs kommunene 7,4 prosent. Dette er en høyere andel enslige mindreårige enn i 2015. Familier utgjør en noe høyere andel av alle førstegangsbosatte i landet i 2016 sammenlignet med 2015.

## 4.2 Hovedfunn

Utvalgskommunenes totale utgifter til målgruppen har vokst fra 1,3 milliard kroner i 2015 til 1,5 milliard kroner i 2016; en oppgang på 21,5 prosent. Utgiftsøkningen kommer hovedsakelig som en følge av at antall personer i målgruppen øker med 19,3 prosent.

I 2016 er beregnet gjennomsnittlig utgift til integreringstiltak og administrasjon av disse *for et år*, 90 700 kroner<sup>8</sup> per person i målgruppen for integreringstilskudd. Beløpet multipliseres med fem for å få utgifter for femårsperioden hvor integreringstilskuddet blir utbetalt. Utgift til integreringstiltak og administrasjon av disse blir da 453 700 kroner per person i femårsperioden. Fra 2015 er det en vekst på 7 200 kroner eller 1,6 prosent i gjennomsnittsutgift per person i målgruppen. Dette gir en realnedgang i utgifter på 1 prosent om man sammenligner med den generelle pris- og lønnsveksten i kommunesektoren på 2,6 prosent.

Bosettingen vokser kraftig i 2016 uten at kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse øker like mye. Realnedgangen i utgifter per person i målgruppen vil ha sammenheng med økt kapasitetsutnyttelse i eksisterende integreringsapparat i kommunen. Flere kommuner melder om noe oppbemanning innenfor tjenestetilbudet til flyktninger i 2016 på grunn av høyere bosetting de siste to årene. Likevel er oppbemanningen relativt lav sett i sammenheng med det høye antallet personer som ble bosatt i 2016 og 2015.

På grunn av den høye bosettingen i 2016 utgjør førstegangsbosatte en større andel av målgruppen sammenlignet med 2015 og tidligere års kartlegginger. Førstegangsbosatte i 2016 utgjorde 30,6 prosent mot 24,9 prosent i 2015. I likhet med 2015 foregikk mye av bosettingen sent på året og det er derfor lavere utgifter per person for denne gruppen i 2016. Lavere utgifter for årskull en motvirkes av at årskull to etter bosetting utgjør en høyere andel sammenlignet med 2015-kartleggingen. Årskull to utgjorde 18,4 prosent av målgruppen i 2015-kartleggingen<sup>9</sup> og 21,5 prosent i 2016-kartleggingen<sup>10</sup>. Årskull to er generelt sett dyrere per person fordi målgruppen ofte er i introduksjonsprogram hele året.

Avsnittene nedenfor går nærmere inn på endringer i undersøkelsen per utgiftsområde.

---

8 Kommunenenes utgifter til Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og kvalifiseringsstønad inngår i utgiftsum for integreringstiltak og administrasjon av disse for 2016-kartleggingen.

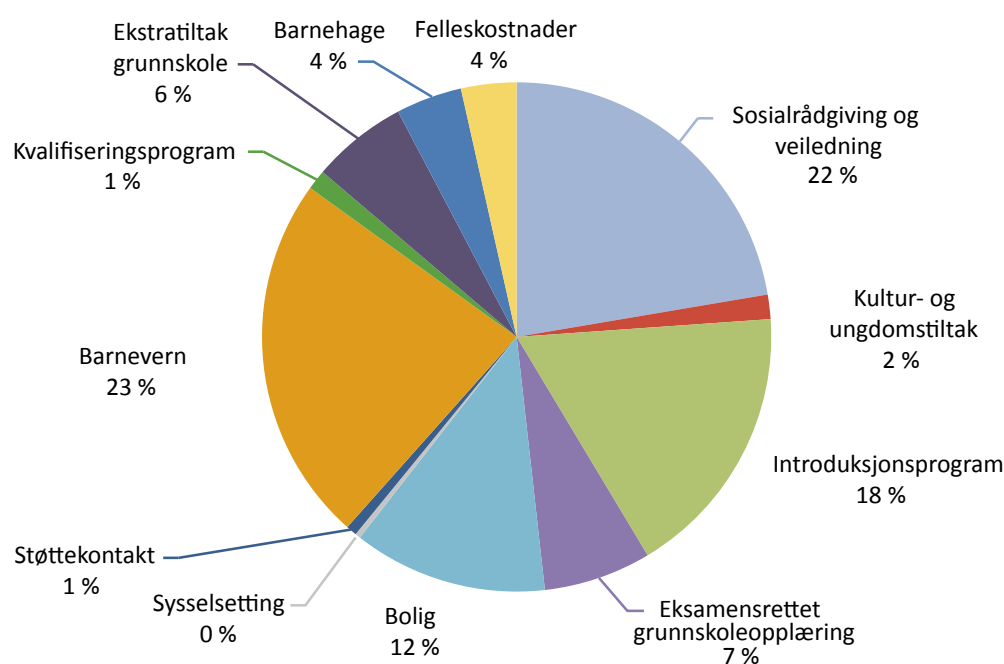
9 Det vil si personer bosatt i 2014.

10 Det vil si personer bosatt i 2015.

## 4.3 Resultater per utgiftsområde

Figur 4.1 viser andelen av utgiftene fordelt på de ulike utgiftsområdene. De største utgiftsområdene er sosial rådgivning og veiledning, administrering av introduksjonsordningen, boligutgifter og barnevern, som til sammen utgjør 75 prosent av de samlede utgiftene.

**Figur 4.1 Prosentvis utgiftsfordeling og utgiftsområder.**



Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av integreringstiltak og administrasjon av disse i 2016.

Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder andel av totalutgiften som går til de enkelte utgiftsområdene. En viktig årsak er at organiseringen av tjenestene og utgiftsføringen kan variere fra kommune til kommune. Utgifter til samme type tiltak kan være regnskapsført på ulike funksjoner i kommunenes regnskap. I tillegg kan regnskapsføringen på forskjellige tjenestekområder variere over tid i en kommune. Oppsplittede data vil derfor i begrenset grad kunne brukes som grunnlag for å trekke konklusjoner om aktivitetsnivået på de enkelte tjenestekområdene. Siden Beregningsutvalgets oppdrag er å kartlegge kommunenes samlede utgifter, er metodene for innsamling og kvalitets-sikring av tall og beregninger utformet med dette for øye, og ikke for å gi sammenlignbare fordelinger etter tjenestekområde.

**Tabell 4.2 Gjennomsnittsverdier innen ulike utgiftsområder i 2016.**  
**Utgift per person i målgruppen for integreringstilskuddet per år.**  
**Mest brukte KOSTRA-funksjoner i parentes. Kroner.**

| Utgiftsområde                                                   | Median        | Gjen-<br>nom-<br>snitt | Endring i<br>gjennomsnitt<br>fra 2015 |
|-----------------------------------------------------------------|---------------|------------------------|---------------------------------------|
| Sosial rådgivning og veiledning (funksjon 242)                  | 19 700        | 22 800                 | 900                                   |
| Introduksjonsprogram (funksjon 275)                             | 16 400        | 17 900                 | 900                                   |
| Eksamensrettet grunnskoleopplæring                              | 7 500         | 7 000                  | 1 400                                 |
| Kvalifiseringsprogram                                           | 300           | 1 300                  | -300                                  |
| Sysselsetting div tiltak (funksjon 273)                         | 0             | 300                    | -10                                   |
| Boliger og boligadministrasjon<br>(funksjon 265 og 121)         | 7 400         | 12 600                 | -1 200                                |
| Støttekontakt (funksjon 234)                                    | 200           | 700                    | -100                                  |
| Det statlige tilskuddet til enslige mindreårige<br>(fratrekkes) | 9 400         | 11 400                 | 2 800                                 |
| Barnevern (funksjon 244, 251, 252)                              | 22 000        | 23 900                 | 3 100                                 |
| Ekstratiltak i grunnskole (funksjon 202)                        | 5 800         | 6 200                  | 20                                    |
| Kulturtiltak (diverse funksjoner)                               | 1 100         | 1 600                  | 100                                   |
| Barnehage (funksjon 201, 211, 221)                              | 4 300         | 4 300                  | -600                                  |
| Fellesutgifter funksjon 120, 130, 180                           | 4 300         | 3 600                  | -50                                   |
| <b>Total (Avrundet)</b>                                         | <b>87 900</b> | <b>90 700</b>          | <b>1 500</b>                          |

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av integreringstiltak og administrasjon av disse for 2016.

Tabell 4.2 viser gjennomsnitts- og medianutgiften for hvert enkelt tjenesteområde som er kartlagt i 2016. Median er den midterste observasjonen når observasjonene er sortert i stigende rekkefølge. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier, slik gjennomsnittet blir. Forskjell mellom median og gjennomsnitt skyldes blant annet at noen kommuner har høye eller lave utgifter, og disse kommunene trekker gjennomsnittet opp eller ned. Endringer i de enkelte tjenesteområdene kommenteres i det følgende avsnitt. Tallene som oppgis i rapporten er avrundet, men prosentvis endring fra 2015 til 2016 er beregnet ut i fra tall som ikke er avrundet.

#### *Sosial rådgivning og veiledning*

Kommunene ble bedt om å oppgi hvor stor del av kommunens administrasjon og tiltak innen sosialtjenester knyttet til rådgivning, veiledning og økonomisk sosialhjelp i 2016 som ble brukt på flyktninger/personer med opphold på humanitært grunnlag bosatt fra 1.1.2012 til 31.12.2016.

Netto driftsutgifter til sosial rådgivning og veiledning per person i målgruppen er beregnet til 22 800 kroner i gjennomsnitt. Blant utvalgs kommunene varierte utgiftene per person i målgruppen innen dette feltet fra 14 200 til 39 300 kroner. Medianutgiften var 19 700 kroner. En årsak til disse variasjonene er at kommuner med flyktningkontor

under NAV fører en del relevante utgifter på dette tjenesteområdet som andre kommuner fører under andre tjenesteområder. I tillegg utbetaler enkelte kommuner ytelser direkte til målgruppen i etableringsfasen, som i andre kommuner ville vært klientført. Om utgiftene er klientført, kommer disse med i sosialhjelpstatistikken til SSB. Om kommunen betaler ut ikke-klientførte ytelser til målgruppen etter et eget pengereglement, vil disse utgiftene komme med under sosial rådgivning og veiledning.

Utgifter til sosial rådgivning og veiledning øker med 3,9 prosent fra 2015 til 2016. Kommunene gir tilbakemelding om noe oppbemanning innenfor flyktningtjenesten i 2016 på grunn av høy bosetting de to siste årene, men dette er kun en moderat vekst per person i målgruppen. Utgift *per sosialhjelpsmottaker* øker også moderat fra 72 200 kroner per sosialhjelpsmottaker i 2015-kartleggingen til 75 100 kroner i 2016. I likhet med utviklingen på landsnivå holder andelen sosialhjelpsmottakere i målgruppen seg stabil i utvalgs-kommunene fra 2015 og 2016.

### *Introduksjonsordningen*

Kommunene ble bedt om å oppgi de utgiftene som er direkte knyttet til tilrettelegging og gjennomføring av introduksjonsordningen.

Netto driftsutgifter totalt til administrasjon av introduksjonsprogram per person i målgruppen er beregnet til 17 900 kroner i gjennomsnitt. Utgiften per person i målgruppen varierte blant kommunene fra 3 700 til 47 000 kroner, og medianutgiften var 16 400 kroner.

Administrasjon av introduksjonsordningen har hatt en oppgang siden 2015, med 900 kroner eller 5,3 prosent. Det er en økning i antall programrådgivere og kjøp av kurs innenfor flyktningtjenesten i 2016 som en følge av flere deltakere i introduksjonsprogrammet de to siste årene. Til tross for noe økt tjenestekapasitet er veksten i utgifter per person i målgruppen moderat.

Variasjon i utgifter til administrasjon av introduksjonsordningen må sees i sammenheng med kartlagte utgifter innenfor sosial rådgivning og veiledning. Dette gir et mer reelt sammenlikningsgrunnlag fordi det er store forskjeller i hvordan kommuner organiserer sitt arbeid med målgruppen. I enkelte kommuner vil flere arbeidsoppgaver ligge under en egen flyktningtjeneste som arbeider med introduksjonsordningen. Da vil man se høyere utgifter på dette området. I andre kommuner vil sosialtjenesten ha en større del av administrasjonsoppgavene overfor målgruppen slik at man har høyere utgifter her. Ulik praksis i kommuner som kommer inn og ut av undersøkelsen vil påvirke utgiftsfordelingen mellom introduksjonsordningen og sosial rådgivning og veiledning. Enkelte kommuner kan også endre sin regnskapsføring fra år til år for oppgitte årsverkskostnader mellom sosial rådgivning (funksjon 242) og Introduksjonsordningen (funksjon 275).

### *Eksamensrettet grunnskoleopplæring*

Netto driftsutgifter til eksamensrettet grunnskoleopplæring per person i målgruppen er beregnet til 7 000 kroner i gjennomsnitt. Dette er en større endring fra 2015-kartleggingen på 1 400 kroner eller 24,7 prosent fra 2015. Utgiftene per person i målgruppen varierte blant de kommunene som hadde utgifter på dette området, fra 1 000 kroner til 15 000 kroner, og er blant annet avhengig av hvordan kommunen organiserer tilbudet. Eksamensrettet grunnskole gis ofte som tilbud til enslige mindreårige og mye av utgiftsøkningen fra 2015 til 2016 har sammenheng med en høyere andel enslige mindreårige i målgruppen.

### *Kvalifiseringsprogram*

I utvalgets spørreskjema blir kommunene spurt om de har kvalifiseringsprogram i regi av NAV som dekker målgruppen, hvilke tiltak dette gjelder og regnskapstall for disse. I tillegg har kommunene rapportert utbetalt kvalifiseringsstønad.

Netto driftsutgift per person i målgruppen er på 1 300 kroner per år. Dette er en nedgang på 300 kroner per person i målgruppen fra 2015.

### *Øvrige sysselsettingstiltak*

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

11 av de 22 utvalgskommunene oppga å ha øvrige nettoutgifter til sysselsettingstiltak til personer i målgruppen. Gjennomsnittsutgiften for kommunene er beregnet til 300 kroner per person i målgruppen.

### *Boliger og boligadministrasjon*

Kommunene ble bedt om å oppgi hvor mange kommunalt eide boliger som ble leid ut til målgruppen, og hvor mange boliger kommunen framleide til målgruppen per 1.1.2016 og 31.12.2016. Kommunene ble også spurt om å anslå hvor stor andel av kommunens boligadministrasjon som ble brukt på målgruppen i 2016.

Variasjonene i utgift per person i målgruppen mellom kommunene i forbindelse med boligutleie og boligadministrasjon er store. Utgiftsnivået beror først og fremst på markedsverdien til de kommunale boligene, andelen av målgruppen som bor i kommunale boliger, og hvorvidt kommunen har kostnadsdekkende leie. Kommunenes organisering og regnskapspraksis for å beregne utgiftene vil ha betydning også innenfor dette tjenestområdet.

Gjennomsnittsutgiften i utvalgs kommunene er beregnet til 12 600 kroner per person i målgruppen og medianutgiften var 7 400 kroner.

Boligutgifter per person i målgruppen går ned med 8,9 prosent fra 2015 til 2016. Dette skyldes hovedsakelig at en lavere andel av målgruppen bor i kommunalt eide boliger og det er større bruk av det private leiemarkedet i 2016. I tillegg vil en høyere andel familier i målgruppen i 2016 sammenliknet med 2015 medvirke til lavere boligutgifter per person i 2016. Boligutgifter er det fjerde største utgiftsområdet i kartleggingen, og nedgangen her medfører en reduksjon i totalutgiften til integreringstiltak og administrasjon av disse.

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

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

Netto driftsutgifter per person i målgruppen er beregnet til 700 kroner i gjennomsnitt. 13 av de 22 utvalgs kommunene i utvalget førte opp nettoutgifter i denne delen av skjemaet.

#### *Det statlige tilskuddet til enslige mindreårige*

I 2016 er det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige beregnet til å utgjøre 11 400 kroner per person i målgruppen. Sammenlignet med 2015 har tilskuddet økt med 2 800 kroner per person i målgruppen. Dette skyldes hovedsakelig en oppjustering av satsene for enslig mindreårig-tilskuddet fra 191 300 kroner i 2015 til 207 000 kroner i 2016. Det er en økning i satsen på 8 prosent, noe som er høyere enn beregnet pris- og lønnsvekst i kommunesektoren på 2,6 prosent.

For 2016 er det gjennomført en særskilt kartlegging av kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige, som er beskrevet i en egen rapport.

#### *Barne- og ungdomsverntjenester*

Kommunene ble bedt om å anslå målgruppens andel av administrasjon og tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet og klientoverføringer innenfor barnevernet. I tillegg ble kommunene bedt om å oppgi antall enslige mindreårige innenfor barnevernet. Kommuner trekker *statlig barnevernsrefusjon* fra utgiftsberegningen.

Netto driftsutgifter per person i målgruppen til administrasjon og tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet er beregnet til 23 900 kroner i gjennomsnitt per person per år. Størrelsen på barnevernsutgifter i en kommune er hovedsakelig en følge av antallet enslige mindreårige som bosettes, men ulik organisering av tiltak i barnevernet påvirker også utgiftsnivået. Medianutgiften var 22 000 kroner per person.

I årets kartleggingen har utgiftene per person gått opp med 14,8 prosent eller 3 100 kroner fra 2015. Dette skyldes hovedsakelig at enslige mindreårige utgjør en større andel av målgruppen sammenliknet med 2015-kartleggingen. Andel enslige mindreårige øker fra 5,4 prosent i 2015 til 7,2 prosent i 2016. I tillegg er det høyere barnevernsutgifter per enslig mindreårig med barnevernstiltak. Bakgrunnen for dette er blant annet en høyere andel enslige mindreårige i bemannet bofelleskap og en lavere andel i generelt rimeligere tiltak slik som hybel og fosterhjem. Ledig kapasitet i eksisterende bofelleskap øker også utgiftene i 2016-kartleggingen.

#### *Ekstratiltak i grunnskolen*

Kommunene ble spurt om de hadde hatt ekstra timetildeling/utgifter til målgruppen utover de ordinære timene til særskilt norsk og morsmål, som det tidligere ble utbetalt øremerket statstilskudd for. Fra 1.1.2007 ble det øremerkede tilskuddet innlemmet i kommunenes rammetilskudd<sup>11</sup>. Utgiftene som kartlegges, er tiltak utover det som skal dekkes gjennom rammen. Dette kan være spesielle ekstratiltak som nødvendige støtte-timer i spesielle fag, leksehjelp, spesielle innføringsklasser eller faglige/sosiale tiltak som kan tilskrives elevenes særskilte behov.

Kommunenes gjennomsnittlige utgifter per person i målgruppen til ekstratiltak i grunnskolen er beregnet til 6 200 kroner. Utgifter til ekstratiltak i grunnskolen øker marginalt med 0,4 prosent per person i målgruppen.

#### *Kultur- og ungdomstiltak*

Kommunene ble spurt om de i løpet av 2016 hadde utgifter til kultur- og ungdomstiltak som var spesielt rettet mot målgruppen. For hvert av tiltakene er kommunene bedt om å gi en kort beskrivelse av tiltaket og i hvilken grad tiltaket gjaldt personer i målgruppen.

Kommunenes gjennomsnittlige utgifter til kultur- og ungdomstiltak er beregnet til 1 600 kroner per person i målgruppen. Dette er en oppgang fra 100 kroner per person i 2015-kartleggingen. Blant kommunene som har rapportert utgifter innen dette feltet, varierte utgift per person i målgruppen fra 300 til 3 500 kroner.

#### *Barnehager og ekstrahjelp i barnehager*

For 2016-kartleggingen ble det beregnet barnehagekostnad for kommunene, ved å prisjustere utgiftene som ble gitt i 2008–2010-kartleggingene. I tillegg ble kommunene spurt om å oppgi utgifter knyttet til ekstrahjelp i barnehager for barn av personer i målgruppen bosatt i perioden fra 1.1.2011 til 31.12.2016. Gjennomsnittlig utgift til barne-

---

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

hager og ekstrahjelp i barnehager er beregnet til 4 300 kroner per person i målgruppen. Det er en nedgang på 600 kroner per person fra 2015.

I årets kartlegging har Beregningsutvalget fratrasket inntekten fra engangstilskuddet som utbetales sammen med integreringstilskuddet til barn 0–5 år (barnehagetilskudd).

#### *Felleskostnader/inntekter*

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

Gjennomsnittlig felleskostnad per person i målgruppen er beregnet til 3 600 kroner. Blant utvalgs kommunene varierte utgiftene per person i målgruppen innen dette feltet fra 800 til 10 000 kroner, og medianutgiften var 4 300 kroner. Den store variasjonen kommer av ulik organisering og regnskapsføring for flyktningarbeidet i kommunene.

## **4.4 Variasjon mellom kommuner**

Figur 4.2 viser variasjon i totale utgifter per person i målgruppen i femårsperioden blant utvalgs kommunene. Utgiftene inkluderer utbetalt sosialhjelp, introduksjonsstønad, prisjustert sats for helseutgifter, samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Figur 4.2. viser også gjennomsnittsutgift og medianutgift<sup>12</sup> for utvalgs kommunene. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier, slik gjennomsnittet blir.

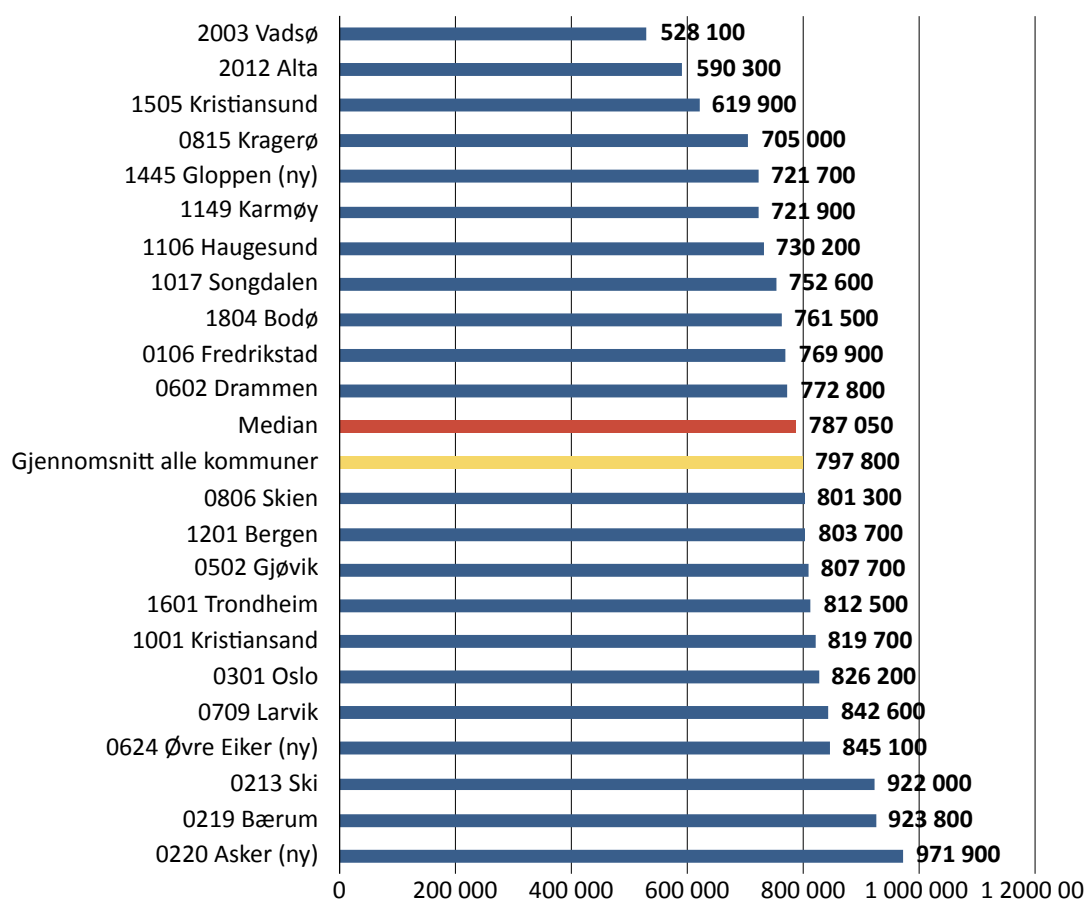
Det finnes eksempler på utvalgs kommuner som har utgifter over og under inntekten fra integreringstilskuddet i femårsperioden. Årsakene til ulikheter i kommunenes utgiftsnivå er sammensatt, og Beregningsutvalgets kartleggingsmetode gir ikke grunnlag for en systematisk analyse av årsakene til variasjon. Faktorer som vil spille inn er blant annet arbeidsledighetsnivået i en kommune, muligheter for stordriftsfordeler, utgifter til lokaler, samt at kommuner med god økonomi kan legge seg på et høyere utgiftsnivå. Ulik sammensetning av målgruppen kan også forklare forskjeller i utgiftsnivå blant kommunene. I 2016-kartleggingen ser man at flere av kommunene med høyere totale utgifter per person enn gjennomsnittet, også har en høyere andel av målgruppen som er deltakere i introduksjonsprogrammet. Utgifter til drift av introduksjonsprogrammet og introduksjonsstønad vil være høyere for disse kommunene. Det samme gjelder for barnevern; flere

12 Medianen er den midterste observasjonen når observasjonene er sortert i stigende rekkefølge.

kommuner med en høyere andel av målgruppen i barnevernet enn gjennomsnittet har også høyere totale utgifter per person enn gjennomsnittet for alle utvalgs kommunene.

Tabell 4.3 viser utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønning, samt utgifter til integrerings-tiltak og administrasjon av disse for utvalgs kommunene. Indeks 100 er lik gjennom-snittet for kommunene i utvalget. Ved hjelp av tabellen får man fram variasjon mellom kommunene. Skillet mellom utgifter til sosialhjelp og utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse representerer ikke nødvendigvis reelle forskjeller i tjeneste-tilbudet. Variasjoner kan også forklares med blant annet ulik organisering og regnskaps-føring. For eksempel vil utgifter til bolig tjenester komme med i spørreskjema under-søkelsen dersom kommunen ikke dekker husleieutgifter gjennom utbetaling av sosial-hjelp, men gjennom en subsidiering av husleien. Ved en eventuell dekning av husleie som sosialhjelp vil kostnadene komme med i sosialhjelpsstatistikken fra SSB.

**Figur 4.2 Totale utgifter per person i målgruppen over fem år i utvalgs kommunene. Inkluderer utgifter til sosialhjelp, introduksjonsstønning, prisjustert sats for helseutgifter og utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. 2016.**



Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av integreringstiltak og administrasjon av disse for 2016 og Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 4.3 Totale utgifter per person i målgruppen. Utbetalt sosialhjelp, introduksjonsstønad, integreringstiltak og administrasjon av disse i 2016. Indeks 100 er lik gjennomsnittet for kommunene.**

| Kommune                     | Sosialhjelp | Introduksjons-<br>stønad | Integrerings-<br>tiltak og<br>administrasjon | Totalt     |
|-----------------------------|-------------|--------------------------|----------------------------------------------|------------|
| <b>0106 Fredrikstad</b>     | 124         | 106                      | 85                                           | 96         |
| <b>0213 Ski</b>             | 209         | 103                      | 101                                          | 116        |
| <b>0219 Bærum</b>           | 77          | 109                      | 128                                          | 116        |
| <b>0220 Asker (ny)</b>      | 139         | 88                       | 135                                          | 122        |
| <b>0301 Oslo</b>            | 115         | 99                       | 103                                          | 103        |
| <b>0502 Gjøvik</b>          | 114         | 106                      | 95                                           | 101        |
| <b>0602 Drammen</b>         | 103         | 89                       | 98                                           | 96         |
| <b>0624 Øvre Eiker (ny)</b> | 149         | 79                       | 108                                          | 106        |
| <b>0709 Larvik</b>          | 100         | 99                       | 110                                          | 106        |
| <b>0806 Skien</b>           | 107         | 96                       | 100                                          | 100        |
| <b>0815 Kragerø</b>         | 111         | 78                       | 87                                           | 88         |
| <b>1001 Kristiansand</b>    | 95          | 123                      | 94                                           | 103        |
| <b>1017 Songdalen</b>       | 46          | 105                      | 100                                          | 94         |
| <b>1106 Haugesund</b>       | 95          | 129                      | 72                                           | 91         |
| <b>1149 Karmøy</b>          | 111         | 112                      | 74                                           | 90         |
| <b>1201 Bergen</b>          | 61          | 103                      | 108                                          | 100        |
| <b>1445 Gloppen (ny)</b>    | 97          | 83                       | 91                                           | 90         |
| <b>1505 Kristiansund</b>    | 105         | 95                       | 62                                           | 77         |
| <b>1601 Trondheim</b>       | 102         | 95                       | 105                                          | 102        |
| <b>1804 Bodø</b>            | 96          | 108                      | 89                                           | 95         |
| <b>2003 Vadsø</b>           | 98          | 70                       | 55                                           | 65         |
| <b>2012 Alta</b>            | 75          | 78                       | 70                                           | 73         |
| <b>Utvalgskommunene</b>     | <b>100</b>  | <b>100</b>               | <b>100</b>                                   | <b>100</b> |

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av integreringstiltak og administrasjon av disse for 2016.

# 5 Kartlagte utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad

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

## 5.1 Utgifter til utbetalt sosialhjelp

Tabell 5.1 viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i 2016 og 2015 per person i målgruppen fordelt etter hvilket år de ble bosatt (bosettingsår)<sup>13</sup>. For 2016 viser tabellen at gjennomsnittlig utbetaling per person i målgruppen som ble bosatt i 2012, var 21 200 kroner, mens gjennomsnittsutbetaling for de som ble bosatt i 2014, var 14 700 kroner.

Ved å summere gjennomsnittlige utbetalinger per bosettingsårskull i 2016 for femårskullet får vi et resultat på 92 700 kroner. Utgift til utbetalt sosialhjelp per person i målgruppen for integreringstilskuddet er 100 kroner høyere sammenlignet med resultatet for kartleggingen av 2015.

**Tabell 5.1 Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i 2016 og 2015 per person i målgruppen for integreringstilskuddet fordelt på bosettingsår. Kroner. Avrundet.**

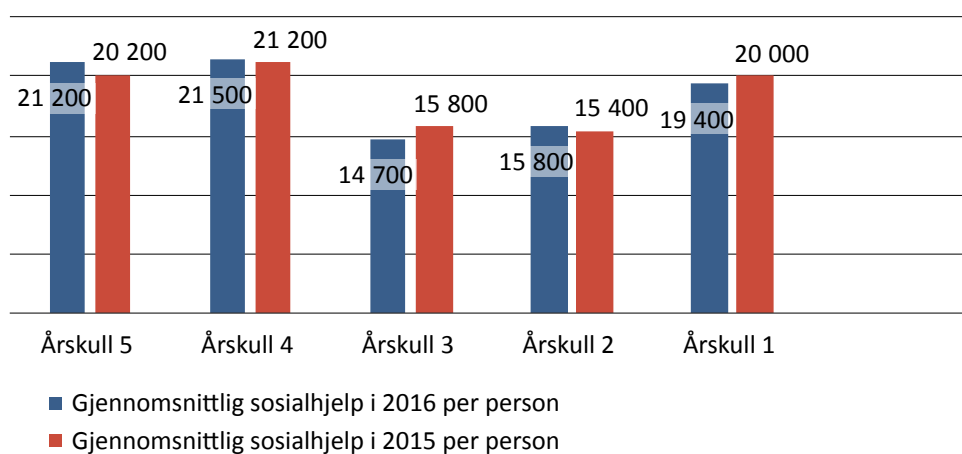
| Bosettingsår   | Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2016 per person | Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2015 per person |
|----------------|-----------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| 2011           |                                               | 20 200                                        |
| 2012           | 21 200                                        | 21 200                                        |
| 2013           | 21 500                                        | 15 800                                        |
| 2014           | 14 700                                        | 15 400                                        |
| 2015           | 15 800                                        | 20 000                                        |
| 2016           | 19 400                                        |                                               |
| Sum (avrundet) | 92 700                                        | 92 600                                        |

Kilde: Sosialhjelpsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

13 Tall for utbetalt sosialhjelp bygger i denne rapporten på endelige KOSTRA-tall fra medio juni 2017 for alle landets kommuner

Figur 5.1 viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person i målgruppen i 2016 og 2015 fordelt etter botid. Blå søyler viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person for de ulike årskullene i 2016-kartleggingen. Røde søyler viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp for de ulike årskullene i 2015-kartleggingen.

**Figur 5.1 Gjennomsnittlige sosialhjelpsutbetalinger i 2016 og 2015 per person i målgruppen fordelt etter bosettingsår. Kroner.**



Kilde: Sosialhjelpsstatistikk, Statistisk sentralbyrå

Sosialhjelpsstatistikken viser at utbetalingen per person i målgruppen er høyest i det første, fjerde og femte året etter bosetting. Bosettingskull år to og år tre har lavere sosialhjelpsutbetaling per person i målgruppen som en følge av at mange er deltakere i introduksjonsprogram. Mange mottar sosialhjelp i en etableringsfase inntil de starter i introduksjonsprogram. Sosialhjelpsutgiftene for de to siste årskullene vil delvis være påvirket av at en del av de som er ferdige med introduksjonsprogram ikke er økonomisk selvhjulpne. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person bosatt i 2016 var 19 400 kroner. Dette er lavere enn utbetalt sosialhjelp per person bosatt i 2015. Dette kan blant annet skyldes at det er en høyere andel familier blant bosatte i 2016 sammenliknet med 2015.

I og med at det beregnes utgifter per flyktning i målgruppen og ikke per stønadsmottaker vil en endring i *andelen* av flyktninger i målgruppen som mottar sosialhjelp, i seg selv føre til en endring i gjennomsnittlige utgifter per flyktning. Tabell 5.2 viser at antall mottakere av sosialhjelp øker med 22,1 prosent i 2016. Andelen sosialhjelpsmottakere av målgruppen synker med 0,4 prosent fra 2015 til 2016 på grunn av økningen i antall personer i hele målgruppen som mottar integreringstilskudd.

**Tabell 5.2 Antall mottakere av sosialhjelp i målgruppen. Landstall for 2016 og 2015.**

|                                                   | <b>2016</b> | <b>2015</b> | <b>Prosentvis endring</b> |
|---------------------------------------------------|-------------|-------------|---------------------------|
| <b>Antall mottakere av sosialhjelp, landstall</b> | 19 811      | 16 221      | 22,1%                     |
| <b>Andel av målgruppen, landstall</b>             | 35,0 %      | 35,4 %      | -0,4 %                    |

Kilde: Sosialhjelpsstatistikk, Statistisk sentralbyrå.

## 5.2 Utgifter til utbetalt introduksjonsstønad

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

Tabell 5.3 viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad i 2016 og 2015 fordelt på bosettingsår. Summerte gjennomsnittlige utgifter i 2016 over femårsperioden var på 219 500 kroner. Dette er en økning på 14 200 kroner eller 6,9 prosent fra 2015.

**Tabell 5.3 Gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad i 2016 og 2015 per person i målgruppen fordelt på bosettingsår. Kroner. Avrundet.**

| <b>Bosettingsår</b>   | <b>Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2016 per person</b> | <b>Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2015 per person</b> |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|
| <b>2011</b>           |                                                              | 6 800                                                        |
| <b>2012</b>           | 6 500                                                        | 25 300                                                       |
| <b>2013</b>           | 24 100                                                       | 63 500                                                       |
| <b>2014</b>           | 70 600                                                       | 84 300                                                       |
| <b>2015</b>           | 92 600                                                       | 25 500                                                       |
| <b>2016</b>           | 25 700                                                       |                                                              |
| <b>Sum (avrundet)</b> | <b>219 500</b>                                               | <b>205 300</b>                                               |

Kilde: Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, Statistisk sentralbyrå.

En del av økningen i gjennomsnittsutgift per flyktning skyldes den årlige oppjusteringen i satsene for introduksjonsstønad etter grunnbeløpet i Folketrygden. 1. mai 2016 steg grunnbeløpet i Folketrygden med 2,78 prosent.

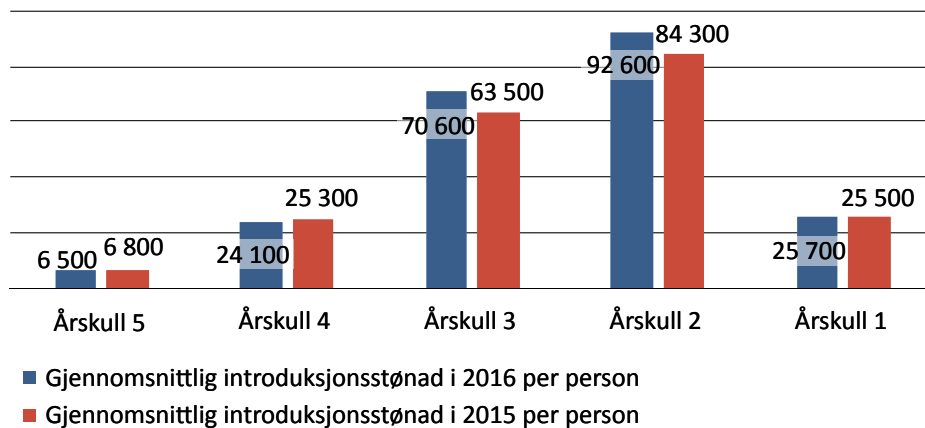
Siden det beregnes utgifter per flyktning i målgruppen for integreringstilskuddet, og ikke per programdeltaker, vil endringer i *andelen* av flyktninger i målgruppen som deltar i introduksjonsprogram påvirke gjennomsnittlig utgift per flyktning. Andelen som deltar i introduksjonsprogrammet av alle personer i målgruppen for integreringstilskuddet øker fra 38,6 prosent i 2015 til 41,7 prosent i 2016.

**Tabell 5.4 Antall mottakere av introduksjonsstønad i målgruppen.  
Landstall for 2016 og 2015.**

| Introduksjonsstønad                                | 2016   | 2015   | Prosentvis endring |
|----------------------------------------------------|--------|--------|--------------------|
| Antall mottakere av Introduksjonsstønad, landstall | 23 596 | 17 654 | 33,7 %             |
| Andel av målgruppen, landstall                     | 41,7 % | 38,6 % | 3,1 %              |

Kilde: Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, Statistisk sentralbyrå.

**Figur 5.2 Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2016 og 2015 per person i målgruppen fordelt etter bosettingsår. Kroner.**



Kilde: Introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, Statistisk sentralbyrå.

Figur 5.2 viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person i målgruppen i 2016 og 2015 fordelt etter botid. Blå søyler viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person for de ulike årskullene i 2016-kartleggingen. Røde søyler viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad for de ulike årskullene i 2015-kartleggingen

Som det framgår av figur 5.2, var utbetaling av introduksjonsstønad i 2016 høyest i år 2 og 3 etter bosetting. Det er hovedsakelig blant disse årskullene man finner deltakere i introduksjonsprogrammet. Mange av de som ble bosatte i 2016, hadde ikke rukket å starte i introduksjonsprogram i løpet av kalenderåret, og var i etableringsfasen. Av ulike årsaker (permisjon, utvidet program og sykdom) kan tiden for introduksjonsprogrammet strekke seg utover to år. Det er derfor noen som var bosatte i 2012 og 2013, som fortsatt mottok introduksjonsstønad i 2016.

## 5.3 Utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad sett i sammenheng

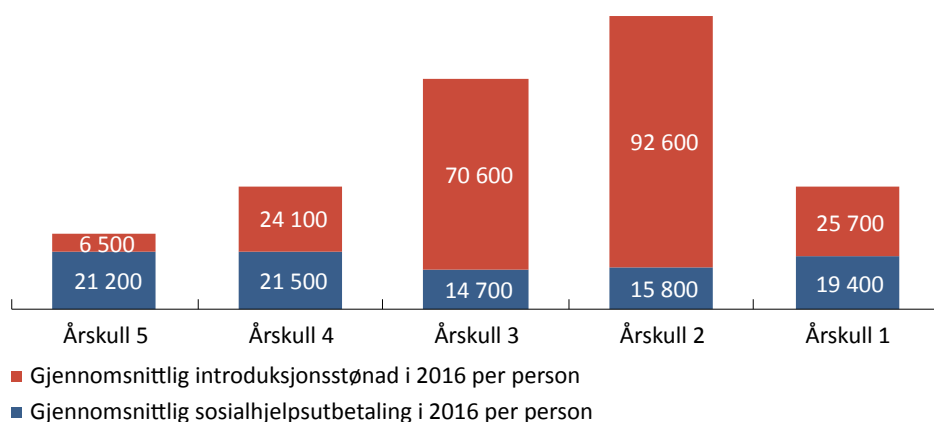
Økonomisk stønad i etableringsfasen utbetales som sosialhjelp, og det forklarer delvis hvorfor utgifter til sosialhjelp er høyere og utgifter til introduksjonsstønad er tilsvarende lavere for 2016-kullet. Det er som regel i år 2 og 3 etter bosetting de fleste i målgruppen deltar i introduksjonsprogrammet. Enkelte kommuner utbetaler økonomisk stønad i etableringsfasen uten at det er klientført som sosialhjelp. Disse utgiftene kommer med i kommunenes driftsutgifter. For de utvalgte kommunene det gjelder, kommer utgiftene med i kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, og ikke i landstallene for utbetalt sosialhjelp fra SSB.

**Tabell 5.5 Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad i 2016 per person i målgruppen fordelt på bosettingsår. Kroner.**

| Bosettingsår | Gjennomsnittlig sosialhjelpsutbetaling i 2016 per person | Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2016 per person | I alt          |
|--------------|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|----------------|
| 2011         | 21 200                                                   | 6 500                                                 | 27 700         |
| 2012         | 21 500                                                   | 24 100                                                | 45 600         |
| 2013         | 14 700                                                   | 70 600                                                | 85 300         |
| 2015         | 15 800                                                   | 92 600                                                | 108 400        |
| 2016         | 19 400                                                   | 25 700                                                | 45 100         |
| <b>Sum</b>   | <b>92 700</b>                                            | <b>219 500</b>                                        | <b>312 100</b> |

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

**Figur 5.3 Gjennomsnittlige sosialhjelpsutbetalinger og introduksjonsstønad i 2016 per person i målgruppen fordelt etter bosettingsår. Kroner.**



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

# 6 Kartlagte utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

## 6.1 Målgruppe og utvalg av kommuner

Målgruppen for beregninger av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skiller seg fra målgruppen i Beregningsutvalgets øvrige kartlegging. Personer som omfattes av kartleggingen er alle personer mellom 16 og 55 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen, også deltakere som ikke inngår i personkretsen for norsktilskuddet med rett og plikt eller kun rett til opplæring. Det betyr at asylsøkere og betalingsdeltakere er tatt med i kartleggingen av utgifter (se figur 6.1). Opplysningene samles inn gjennom spørreskjema i de 22 utvalgs kommunene.

## 6.2 Deltakere og undervisningstimer

Tabell 6.1 viser totalt antall deltakere som fikk opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 2016 sammenlignet med 2015, samt totalt antall undervisningstimer i norsk og samfunnskunnskap i 2016 og 2015. Det er store variasjoner mellom utvalgs kommunene; fra et opplæringstilbud som omfattet 89 deltakere til 8 116 deltakere. Antall undervisningstimer spenner fra 3 040 til 131 624 for 2016. Antall deltakere i undervisningen og antall undervisningstimer øker med henholdsvis 6,9 prosent og 9,9 prosent. Økningen i antall deltakere skyldes flere deltakere med rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Figur 6.1 viser prosentvis fordeling av deltakere i opplæringen i utvalgs kommunene etter kategori. En høyere andel elever med rett og plikt etter introduksjonsloven av den totale elevmassen gir en naturlig økning i antall undervisningstimer fordi disse har rett på inntil 3 000 timer undervisning.

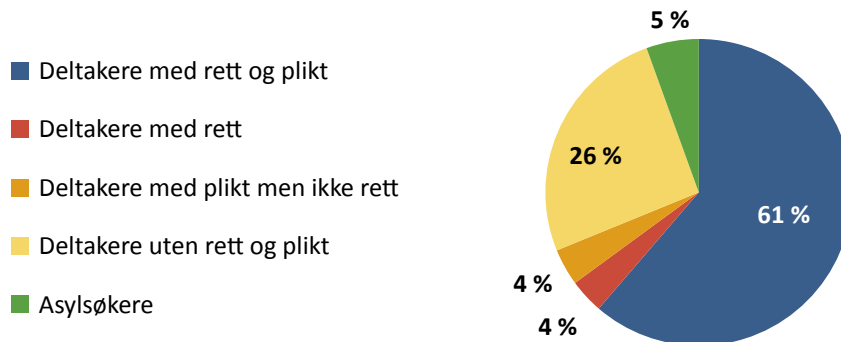
**Tabell 6.1 Antall deltakere og undervisningstimer i 2016 og 2015 for utvalgskommunene. Kroner. Ikke avrundet.**

| Kommune                     | Antall deltakere |        |         |             | Antall timer |         |         |             |
|-----------------------------|------------------|--------|---------|-------------|--------------|---------|---------|-------------|
|                             | 2016             | 2015   | Endring | Endring i % | 2016         | 2015    | Endring | Endring i % |
| <b>0106 Fredrikstad</b>     | 823              | 687    | 136     | 19,8 %      | 26 181       | 20 882  | 5 299   | 25,4 %      |
| <b>0213 Ski</b>             | 384              | 368    | 16      | 4,3 %       | 12 226       | 10 083  | 2 143   | 21,3 %      |
| <b>0219 Bærum</b>           | 1 454            | 1 479  | -25     | -1,7 %      | 18 428       | 24 453  | -6 025  | -24,6 %     |
| <b>0220 Asker (ny)</b>      | 371              |        |         |             | 12 706       |         |         |             |
| <b>0301 Oslo</b>            | 8 116            | 8 296  | -180    | -2,2 %      | 131 624      | 124 612 | 7 012   | 5,6 %       |
| <b>0502 Gjøvik</b>          | 352              | 266    | 86      | 32,3 %      | 11 936       | 10 392  | 1 544   | 14,9 %      |
| <b>0602 Drammen</b>         | 1 040            | 1 072  | -32     | -3,0 %      | 17 977       | 19 132  | -1 155  | -6,0 %      |
| <b>0624 Øvre Eiker (ny)</b> | 184              |        |         |             | 4 042        |         |         |             |
| <b>0709 Larvik</b>          | 670              | 721    | -51     | -7,1 %      | 19 471       | 19 849  | -378    | -1,9 %      |
| <b>0806 Skien</b>           | 618              | 553    | 65      | 11,8 %      | 13 540       | 11 808  | 1 732   | 14,7 %      |
| <b>0815 Kragerø</b>         | 167              | 160    | 7       | 4,4 %       | 5 175        | 4 662   | 513     | 11,0 %      |
| <b>1001 Kristiansand</b>    | 1 582            | 1 258  | 324     | 25,8 %      | 34 088       | 26 745  | 7 343   | 27,5 %      |
| <b>1017 Songdalen</b>       | 200              | 200    | 0       | 0,0 %       | 7 982        | 4 699   | 3 283   | 69,9 %      |
| <b>1106 Haugesund</b>       | 798              | 735    | 63      | 8,6 %       | 13 974       | 14 866  | -892    | -6,0 %      |
| <b>1149 Karmøy</b>          | 268              | 245    | 23      | 9,4 %       | 9 236        | 9 841   | -605    | -6,1 %      |
| <b>1201 Bergen</b>          | 3 475            | 3 292  | 183     | 5,6 %       | 66 902       | 60 721  | 6 181   | 10,2 %      |
| <b>1445 Gloppen (ny)</b>    | 89               |        |         |             | 3 040        |         |         |             |
| <b>1505 Kristiansund</b>    | 374              | 299    | 75      | 25,1 %      | 9 241        | 7 222   | 2 019   | 28,0 %      |
| <b>1601 Trondheim</b>       | 2 105            | 1 418  | 687     | 48,4 %      | 52 913       | 44 141  | 8 772   | 19,9 %      |
| <b>1804 Bodø</b>            | 652              | 673    | -21     | -3,1 %      | 13 729       | 12 513  | 1 216   | 9,7 %       |
| <b>2003 Vadsø</b>           | 226              | 230    | -4      | -1,7 %      | 9 576        | 10 919  | -1 343  | -12,3 %     |
| <b>2012 Alta</b>            | 393              | 325    | 68      | 20,9 %      | 9 383        | 9 497   | -114    | -1,2 %      |
| <b>I alt*</b>               | 24 341           | 22 766 | 1 575   | 6,9 %       | 503 370      | 457 946 | 45 424  | 9,9 %       |

\* I alt for 2015 inkluderer kommunene som utgikk fra undersøkelsen f.o.m 2016

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap for 2016 og 2015.

**Figur 6.1 Fordeling av deltakere i utvalgskommunene i 2016.**



Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap for 2016.

## 6.3 Utgiftsnivået i kommunene

Tabell 6.2 viser at gjennomsnittlig utgift per undervisningstime var på 1 330 kroner når drift uten lokaler legges til grunn, og 1 640 kroner for drift med lokaler. Utgifter uten lokaler holder seg stabile fra 2015 til 2016. Veksten i timepris med lokaler skyldes i stor grad behov for større lokaler på grunn av et høyere antall deltakere i opplæringen.

For begge utgiftskategoriene var det i 2016, som for tidligere år, store forskjeller mellom høyeste og laveste verdi. Utgiftene per undervisningstime uten lokaler varierer fra 1 020 kroner til 1 560 kroner. For en undervisningstime med lokaler varierer utgiftene fra 1 030 til 2 060 kroner.

**Tabell 6.2 Kommunenes utgift per undervisningstime i 2016 med og uten lokaler. Kroner.<sup>14</sup>**

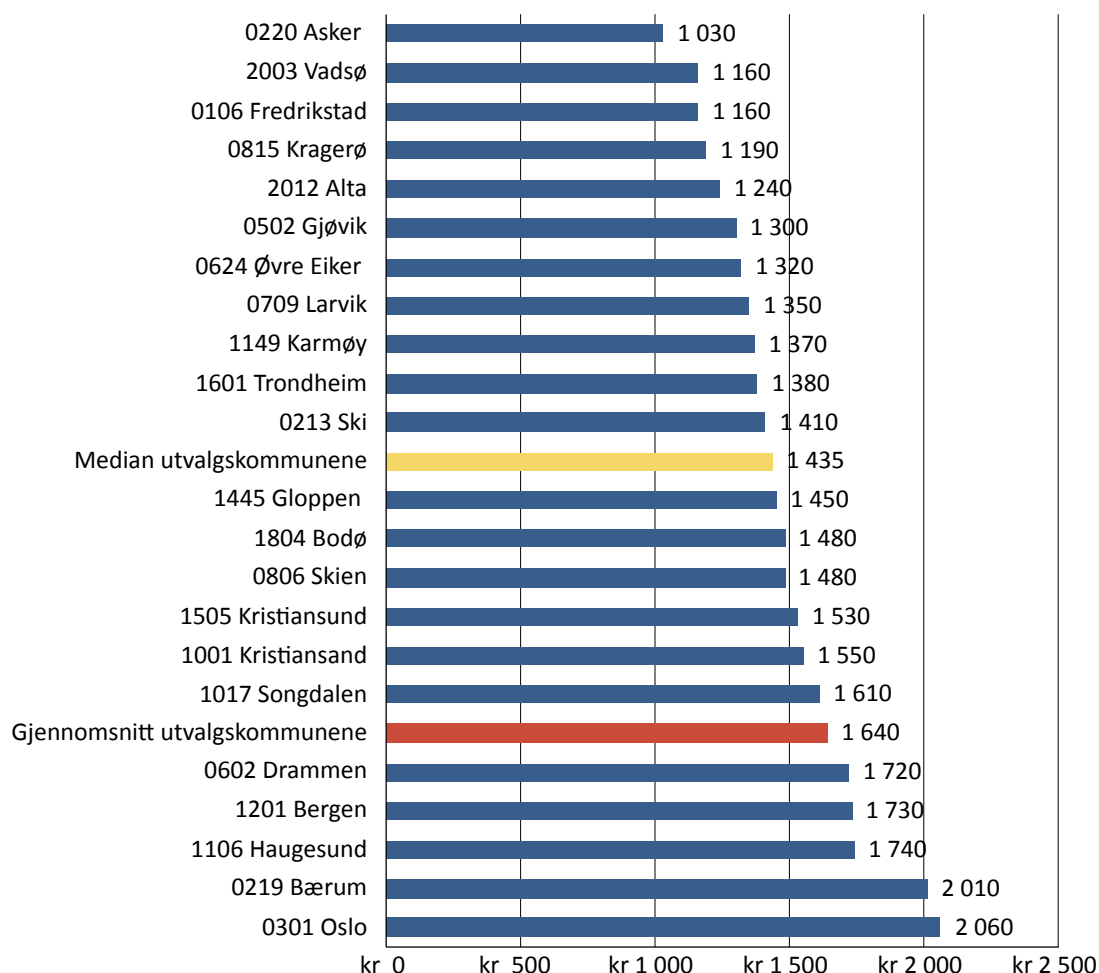
| <b>Kommune</b>              | <b>Undervisningstime uten lokaler</b> | <b>Undervisningstime med lokaler</b> |
|-----------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>0106 Fredrikstad</b>     | 1 070                                 | 1 160                                |
| <b>0213 Ski</b>             | 1 240                                 | 1 410                                |
| <b>0219 Bærum</b>           | 1 490                                 | 2 010                                |
| <b>0220 Asker (ny)*</b>     | -                                     | 1 030                                |
| <b>0301 Oslo</b>            | 1 560                                 | 2 060                                |
| <b>0502 Gjøvik</b>          | 1 120                                 | 1 300                                |
| <b>0602 Drammen</b>         | 1 550                                 | 1 720                                |
| <b>0624 Øvre Eiker (ny)</b> | 1 180                                 | 1 320                                |
| <b>0709 Larvik</b>          | 1 280                                 | 1 350                                |
| <b>0806 Skien</b>           | 1 330                                 | 1 480                                |
| <b>0815 Kragerø</b>         | 1 030                                 | 1 190                                |
| <b>1001 Kristiansand</b>    | 1 120                                 | 1 550                                |
| <b>1017 Songdalen</b>       | 1 500                                 | 1 610                                |
| <b>1106 Haugesund</b>       | 1 400                                 | 1 740                                |
| <b>1149 Karmøy</b>          | 1 200                                 | 1 370                                |
| <b>1201 Bergen</b>          | 1 380                                 | 1 730                                |
| <b>1445 Gloppen (ny)</b>    | 1 330                                 | 1 450                                |
| <b>1505 Kristiansund</b>    | 1 200                                 | 1 530                                |
| <b>1601 Trondheim</b>       | 1 140                                 | 1 380                                |
| <b>1804 Bodø</b>            | 1 170                                 | 1 480                                |
| <b>2003 Vadsø</b>           | 1 020                                 | 1 160                                |
| <b>2012 Alta</b>            | 1 110                                 | 1 240                                |
| <b>Utvalgskommunene</b>     | 1 330                                 | 1 640                                |

\* Asker kjøper hele undervisningstilbudet fra Folkeuniversitet og har kun oppgitt kommunens utgift inkludert lokaler.

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap for 2016.

14 Kronebeløpene i kommunenes utgifter per undervisningstime er avrundet til nærmeste tier.

**Figur 6.2 Kommunenes utgift per undervisningstime med lokaler i 2016. Kroner.**



Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap for 2016.

Figur 6.2. viser utgift per undervisningstime for den enkelte utvalgs kommunen, samt median og gjennomsnittsutgift. Median er den midterste observasjonen når observasjonene er sortert i stigende rekkefølge. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier og spredningen i utvalget, slik gjennomsnittet blir. Forskjell mellom median og gjennomsnitt skyldes blant annet at noen kommuner har høye eller lave utgifter. Kommuner med mange deltakere, slik som Bærum, Oslo og Bergen, betyr mer for gjennomsnittet enn kommuner med færre deltakere.

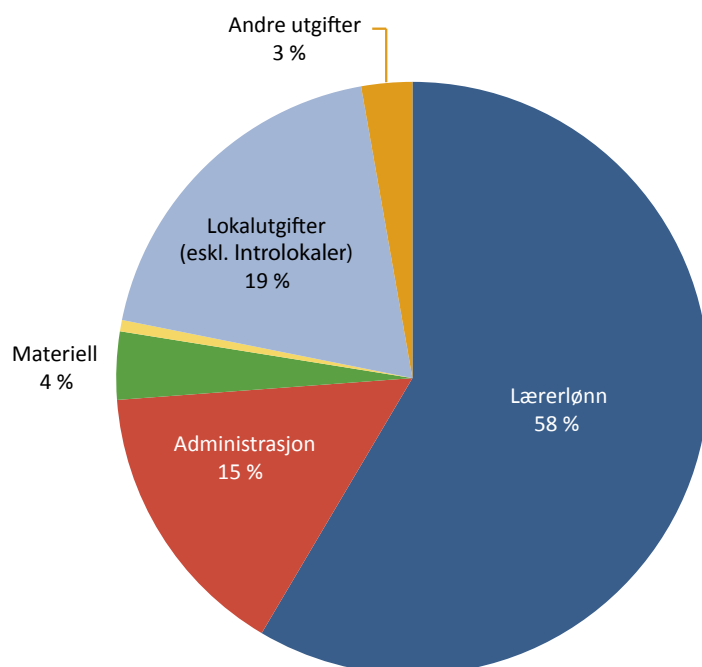
Det er vanskelig å gi en entydig forklaring på variasjoner i kommunenes utgifter. Bak begrepet kostnader per undervisningstime skjuler det seg ulik organisering av opplæringstilbudet blant kommunene som vil ha en betydning for utgiftene. Videre vil kommuner med flere lærere med høy ansiennitet og utdanning ha høyere lærerlønninger.

Lærere med seniortillegg vil ha en lavere undervisningsplikt. Gjennomsnittlig antall undervisningstimer per årsverk varierer fra 662 timer til 807 timer blant utvalgskommunene. Dyrere lokaler i storbyer er med på å øke utgiftene.

## 6.4 Utgiftsfordelingen

Figur 6.2 viser samlede driftsutgifter til voksenopplæringen fordelt på de ulike utgiftsområdene. En stor del av driftsutgiftene, 58 prosent, går til lærerlønn. I tillegg føres noen av lønnsutgiftene (til for eksempel rektor og rådgiver) under administrasjonsutgifter. Henholdsvis 19 og 15 prosent går til lokalutgifter og administrasjonsutgifter, 4 prosent går til materiell, og de øvrige utgiftsområdene utgjør en svært liten andel. Det er lite endring fra 2015 i denne fordelingen. Utgiftsfordelingen varierer noe mellom kommunene, men i samtlige kommuner utgjør lønnsutgifter den største delen av totale utgifter.

**Figur 6.3 Prosentvis fordeling av utgifter på ulike områder. Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap for 2016.**



Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap for 2016.

## 7 Tilskuddenes dekningsgrad og endringer over tid (2010–2016)

I dette kapittelet sammenlignes sats for integreringstilskuddet og norsktilskuddet med beregnede utgifter i 2016- og 2015-kartleggingene for å finne tilskuddenes dekningsgrad. Resultatet i årets kartlegging viser at tilskuddet fortsatt dekker over 90 prosent av utgiftene i 2016. Videre presenterer kapittelet utviklingen i utgifter over tid fra 2010 til 2016 innenfor alle utgiftsområdene Beregningsutvalget kartlegger.

### 7.1 Forholdet mellom beregnede utgifter og integreringstilskuddet i 2016

**Tabell 7.1 Resultat for kartleggingen av 2016 og 2015. Utgifter for femårsperioden for integreringstilskudd. Avrundet.**

|                                                                   | 2016           | 2015           | Endring       | Prosentvis endring |
|-------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|---------------|--------------------|
| <b>Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse</b> | 453 700        | 446 500        | 7 200         | 1,6 %              |
| <b>Utbetalt sosialhjelp</b>                                       | 92 700         | 92 600         | 100           | 0,1 %              |
| <b>Utbetalt introduksjonsstønad</b>                               | 219 500        | 205 300        | 14 200        | 6,9 %              |
| <b>Utgifter til helsetjenester</b>                                | 31 900         | 31 100         | 800           | 2,6 %              |
| <b>Samlede utgifter per person</b>                                | <b>797 800</b> | <b>775 500</b> | <b>22 300</b> | <b>2,9 %</b>       |

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

Den samlede utgiften er **797 800 kroner** per person over femårsperioden hvor det utbetales integreringstilskudd i 2016. Samlet sett er det en moderat økning i utgifter på 2,9 prosent fra 2015. Dette er omtrent på nivå med pris- og lønnsveksten i kommunesektoren på 2,6 prosent (kommunal deflator)<sup>15</sup>.

Integreringstiltak og administrasjonen av disse er det største utgiftsområdet i undersøkelsen og utgjør 57 prosent av de totale utgiftene per person i 2016. Andel sosialhjelp

<sup>15</sup> Rapport fra det Tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, mai 2017. Tilgjengelig på [www.kmd.dep.no](http://www.kmd.dep.no).

av totalutgift er 12 prosent, mens introduksjonsstønaden utgjør 28 prosent. Helseutgifter kartlegges ikke årlig, men utvalget legger til en sats for helseutgifter per person som prisjusteres fra år til år etter kommunal deflator<sup>16</sup>.

**Tabell 7.2 Forhold mellom beregnede utgifter og integreringstilskudd. 2016 og 2015.**

|                                                                            | <b>2016</b> | <b>2015</b> | <b>Endring</b> | <b>Prosentvis endring</b> |
|----------------------------------------------------------------------------|-------------|-------------|----------------|---------------------------|
| <b>Integreringstilskudd, enslige voksne</b>                                | 767 400     | 746 200     | 21 200         | 2,8 %                     |
| <b>Integreringstilskudd, voksne, barn og enslige mindreårige</b>           | 717 400     | 696 200     | 21 200         | 3,0 %                     |
| <b>Samlede utgifter i femårsperioden</b>                                   | 797 800     | 775 500     | 19 700         | 2,5 %                     |
| <b>Beregnet utbetalt tilskudd per person i målgruppen i femårsperioden</b> | 736 900     | 723 700     | 13 200         | 1,8 %                     |
| <b>Forskjell mellom vektet tilskudd og utgift per person</b>               | 60 900      | 51 800      | 9 100          | 17,6 %                    |
| <b>Dekningsgrad</b>                                                        | 92,3%       | 93,3 %      |                | -1,0 %                    |

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

Over femårsperioden etter bosetting er integreringstilskuddets sats 767 400 kroner per enslig voksen, og 717 400 kroner per barn og voksen i familie. Et vektet gjennomsnitt etter andel enslige voksne og andre gir en sats på 736 900 kroner per person i 2016.

Dekningsgraden er funnet ved å dele vektet tilskudd på gjennomsnittlig beregnet utgift. Kartleggingen viser dermed at tilskuddet dekker 92,3 prosent av utgiftene i 2016. Integreringstilskuddets dekningsgrad synker marginalt med 1 prosent fra 2015 til 2016. Forskjell mellom integreringstilskudd og gjennomsnittlig utgift er 60 900 per person i målgruppen over femårsperioden etter bosetting.

Beregningsutvalget trekker fra relevante statstilskudd og andre inntekter på områder som inngår i undersøkelsen.

## 7.2 Utgifter til personer som utløser integreringstilskudd – endring over tid

Beregningsutvalget synliggjør i dette kapitlet utviklingen av utgifter fra 2010 til 2016.

<sup>16</sup> For å lese mer om hvordan prisjustert sats for helseutgifter er beregnet se avsnitt 8.6 i kapittel 8 som omhandler Beregningsutvalgets kartleggingsmetode.

Det er flere utfordringer knyttet til å sammenligne tallene over tid, dette gjelder både totaltallet og tallene for de ulike utgiftsområdene. I tillegg til det som nevnes i kapittel 8, er de viktigste utfordringene:

- Bytte av noen utvalgskommuner hvert år (ulik kostnadsprofil, ulike fortolkninger av skjema).
- Ulik sammensetting av målgruppen som utløser tilskudd
- Ulikt bosettingsvolum (hvor mange i målgruppen for tilskuddet som blir bosatt i utvalgskommunene det enkelte år, førstegangsbosatte og bosatte år 2–5).
- Endringer i skjema

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

### 7.2.1 Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse

**Tabell 7.3 Utgifter per område 2016 og 2010, med prosentvis endring.**  
**Utgifter for ett år. Avrundede tall. Kroner.**

| Utgift per person per område                                       | 2016          | 2010          | Endring<br>2010–2016 |
|--------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|----------------------|
| Sosial rådgivning og veiledning                                    | 22 800        | 21 500        | 6 %                  |
| Introduksjonsprogram                                               | 17 900        | 16 800        | 7 %                  |
| Eksamensrettet grunnskoleopplæring [1]                             | 7 000         |               |                      |
| Administrasjon av kvalifiseringsprogrammet og kvalifiseringsstønad | 1 300         | 1 500         | -13 %                |
| Sysselsetting div tiltak                                           | 300           | 4 100         | -93 %                |
| Bolig                                                              | 12 600        | 14 600        | -14 %                |
| Støttekontakt                                                      | 700           | 600           | 17 %                 |
| Barnevern                                                          | 23 900        | 13 600        | 76 %                 |
| Ekstratiltak grunnskole                                            | 6 200         | 6 600         | -6 %                 |
| Kulturtiltak                                                       | 1 600         | 1 900         | -16 %                |
| Barnehager                                                         | 4 300         | 3 400         | 26 %                 |
| Felleskostnader                                                    | 3 600         | 3 600         | 0 %                  |
| EM-tilskudd (fratrekkes)                                           | 11 400        | 6 000         | 90 %                 |
| <b>Total (fratrasket EM-tilskudd)</b>                              | <b>90 700</b> | <b>82 200</b> | <b>10 %</b>          |

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, for årene 2016 og 2010.

Sosial rådgivning og veiledning og introduksjonsprogrammet bør ses i sammenheng på grunn av noe ulik organisering i kommunene. For disse områdene har utgiftene per person i målgruppen økt fra 38 300 kroner i 2010 til 38 900 kroner i 2016, en økning på 6 prosent. Under sosial rådgivning og veiledning oppgir kommunene også etablerings-

kostnader som ikke er klientført som sosialhjelp til SSB. Utgifter til etablering som ikke er klientført varierer sterkt med praksis i utvalgskommunene.

Utgiftene til bolig har hatt en nedgang. Dette må ses i sammenheng med reduksjonen i perioden fra 2011 til 2012 (Se tabell 7.3), som i hovedsak handlet om en endring i beregnet kapitalslit gjort av utvalget, samt en forbedring i flere kommuners kartleggingsmetoder som har ført til at antall boliger og deres markedsverdi er mer nøyaktig beregnet.

Utgiftene til barnevern øker med 76 prosent i perioden. Dette skyldes hovedsakelig en kraftig årlig vekst i antall bosatte enslige mindreårige og at tilbudet til enslige mindreårige i stor grad er lagt under barnevern i kommunene. I samme periode har også det statlige tilskuddet til enslige mindreårige økt med 90 prosent per person i målgruppen for integreringstilskudd. Dette har sammenheng med en økning i andel enslige mindreårige i 2016, samt en økning i satsene for enslige mindreårig-tilskuddet.

Det har vært lite endring i perioden på de øvrige områdene i kartleggingen av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse.

### **7.2.2 Endring i målgruppens sammensetning**

Uavhengig av volumet på bosettingen av flyktninger er det to faktorer som har hatt betydning for kostnadsutviklingen de siste fem årene. Det er bosettingen av enslige mindreårige flyktninger og økningen i bosettingen av voksne.

Økningen i bosetting av enslige mindreårige har særlig slått ut på to tjenesteområder: eksamensrettet grunnskoleopplæring og barnevernsutgifter. Enslige mindreårige er per definisjon i alderen hvor de kan gjøre gjeldende rettigheter til videregående skole, men dette forutsetter en fullført grunnskole. En stor del av de enslige mindreårige har ikke fullført grunnskolen ved bosetting. Veksten i kommunenes utgifter til eksamensrettet grunnskole har særlig oppstått etter det høye nivået på bosettingen av enslige mindreårige i 2010 og 2011. Siden en stor del av gruppen er bosatt ved barnevernvedtak, har dette relativt sett økt kommunenes utgifter til barnevernfeltet. Bosettingen av enslige mindreårige avtok i 2012 og 2013, mens i 2016 økte antallet bosatte enslige mindreårige til et langt høyere nivå enn tidligere år.

**Tabell 7.4 Antall førstegangsbosatte enslige mindreårige på landsbasis per år.**

| <b>Bosettingsår</b> | <b>Antall førstegangsbosatte enslige mindreårige</b> |
|---------------------|------------------------------------------------------|
| <b>2010</b>         | 669                                                  |
| <b>2011</b>         | 629                                                  |
| <b>2012</b>         | 471                                                  |
| <b>2013</b>         | 421                                                  |
| <b>2014</b>         | 536                                                  |
| <b>2015</b>         | 691                                                  |
| <b>2016</b>         | 1 599                                                |

Kilde: IMDi

Tabell 7.5 viser sammensettingen av førstegangsbosatte flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag for hele landet i perioden 2010 til 2016. Andelen bosatte enslige mindreårige blir betydelig redusert fra 2012–2015, men øker igjen i 2016. Familier og enslige mindreårige utgjør en høyere andel av målgruppen i 2016 sammenlignet med 2015.

**Tabell 7.5 Sammensetting av førstegangsbosatte (hele landet). Prosent.**

| <b>Bosettingsår</b> | <b>Familier</b> | <b>Enslige voksne</b> | <b>Enslige mindreårige</b> |
|---------------------|-----------------|-----------------------|----------------------------|
| <b>2010</b>         | 39              | 46                    | 15                         |
| <b>2011</b>         | 47              | 40                    | 13                         |
| <b>2012</b>         | 54              | 37                    | 8                          |
| <b>2013</b>         | 54              | 40                    | 6                          |
| <b>2014</b>         | 53              | 40                    | 7                          |
| <b>2015</b>         | 49              | 45                    | 6                          |
| <b>2016</b>         | 51              | 39                    | 10                         |

Kilde: IMDi

### 7.2.3 Samlede utgifter per person som utløser integreringstilskudd – endring over tid

**Tabell 7.6 Utgifter for kartleggingsårene 2010 og 2016, med endringer.**  
Avrundet i kroner.

| Utgift per person per område                         | 2016           | 2010           | Endring 2010–2016 |             |
|------------------------------------------------------|----------------|----------------|-------------------|-------------|
|                                                      |                |                | Kroner            | Prosent     |
| <b>Integreringstiltak og administrasjon av disse</b> | 453 700        | 411 100        | 42 600            | 10 %        |
| <b>Sosialhjelp</b>                                   | 92 700         | 73 500         | 19 200            | 26 %        |
| <b>Introduksjonsstønad</b>                           | 219 500        | 156 700        | 62 800            | 40 %        |
| <b>Helseutgifter</b>                                 | 31 900         | 26 300         | 5 600             | 21 %        |
| <b>Totalt</b>                                        | <b>797 800</b> | <b>667 600</b> | <b>127 600</b>    | <b>19 %</b> |

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for 2016 og 2010. Sosialhjelpstatistikk og introduksjonsordningen, landstall fra Statistisk sentralbyrå for 2016 og 2010.

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

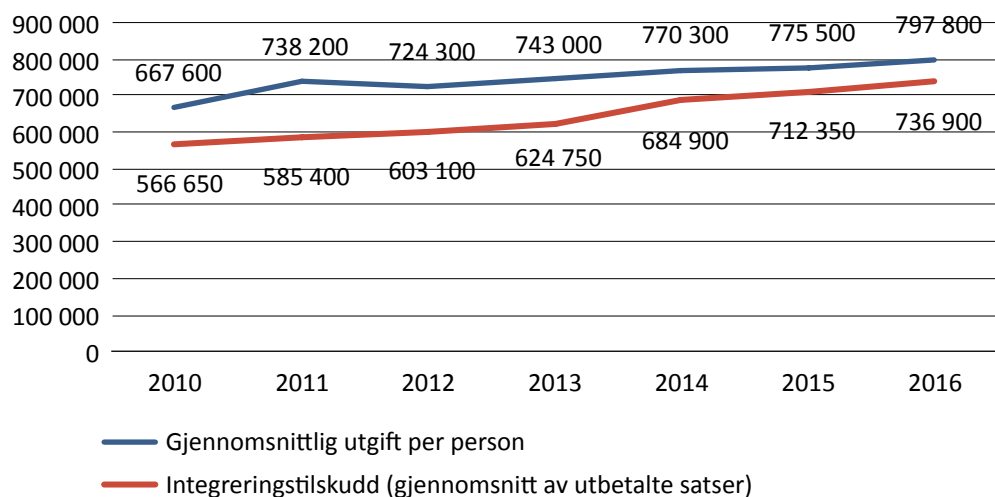
Fra 2010 til 2016 økte samlede utgifter med 19 prosent. Tar man hensyn til beregnet lønns- og prisvekst i kommunene i denne perioden<sup>17</sup> på 21 prosent utgjør dette en realnedgang på 2 prosent.

Ser man nærmere på de ulike delområdene av kartleggingen er utviklingen sammensatt. I perioden 2010 til 2016 er det en realvekst på 5 prosent for utbetalt sosialhjelp og en realvekst på 19 prosent for utbetalt introduksjonsstønad. Økt bosetting og flere enslige voksne blant førstegangsbosatte har bidratt til en slik vekst i utgifter. Enslige personer gir i gjennomsnitt høyere utgifter grunnet boløsning og deltakelse i introduksjonsprogrammet.

Fra 2010 til 2011 var det stor realvekst i utgifter per person i målgruppen til integreringstiltak og administrasjon av disse. Det var en særlig sterk vekst i barnevernsutgifter og utgifter til eksamensrettet grunnskoleopplæring. Dette skyldes hovedsakelig en stor økning i antall bosatte enslige mindreårige. I kartleggingene av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse fra 2012 til 2016, flater denne realveksten i utgifter per person ut. Resultatene av kartleggingene av integreringstiltak og administrasjon av disse gjort fra 2010 til årets kartlegging i 2016, viser en økning i gjennomsnittlig utgift per person i målgruppen på 10 prosent. Dette tilsvarer imidlertid en realnedgang i utgifter på 11 prosent når man sammenligner med lønns- og prisvekst for samme periode. Dette kan tyde på visse stordriftsfordeler knyttet til økt bosetting i perioden, men det er vanskelig å måle effekten av dette.

<sup>17</sup> Lønns- og prisvekst (kommunal deflator) for årene 2010 til 2016 beregnet av Tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

**Figur 7.1 Samlede utgifter for femårsperioden per person sammenlignet med gjennomsnitt av satser for integreringstilskudd. 2010–2016.**



Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse for perioden 2010 til 2016. Sosialhjelpstatistikk og introduksjonsordningen, landstall fra Statistisk sentralbyrå for perioden 2010 til 2016.

Blå linje i figur 7.1. viser samlet beregnet utgift for femårskullet som mottar integreringstilskudd i kartleggingene av 2010 til 2016. Dette inkluderer utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse<sup>18</sup>, utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, samt prisjustert sats for helseutgifter. I perioden 2010 til 2016 har integreringstilskuddet vært delt inn i ulike satser (se tabell 3.1). Den røde linjen viser utbetalt tilskudd for femårsperioden som et vektet gjennomsnitt av ulike satser til barn, enslige voksne og voksne.

I perioden 2010 til 2011 økte avstanden mellom gjennomsnittlig utbetalt tilskudd og beregnet utgift per person over femårsperioden. I kartleggingene av 2015 og 2016 ser man at avviket mellom tilskudd og utgift per person minsker. I 2016-kartleggingen er avviket mellom tilskudd og beregnet utgift mindre enn i 2010-kartleggingen. Når man ser på gjennomsnittlig utbetalt tilskudd vektet etter fordeling av satser for voksne og barn i 2010 er dekningsgraden 85 prosent (det var kun to ulike satser for integreringstilskuddet i 2010). I 2016 var integreringstilskuddet fordelt på en høyere sats for enslige voksne og en lavere sats for alle andre. Vektes integreringstilskuddet etter andel enslige voksne og andre i målgruppen utgjør dette et gjennomsnittlig utbetalt tilskudd på 736 900 kroner per person over fem år. Tilskuddet dekker dermed 92,3 prosent av utgiftene i 2016.

<sup>18</sup> Utgift til integreringstiltak og administrasjon av disse inkluderer utgifter til Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og kvalifiseringsstønad for kartleggingene av 2010 til 2016.

## 7.3 Forholdet mellom beregnede utgifter og norsktilskuddet i 2016

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

Antall timer er et anslag basert på uttrekk av registrerte timer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) gjort i 2014<sup>19</sup>. Uttrekket baserer seg på 39 000 deltakere med høy sats som har avsluttet sin norskopplæring. Et tilsvarende uttrekk gjort for deltakere som startet sin norskopplæring etter 1.1.2012 gir omlag samme antall timer. Tilskudd per deltaker med høy sats var tilsammen 129 600 kroner fordelt over tre år.

Eksemplene i tabell 7.7 illustrerer norsktilskuddets (høy sats) dekningsgrad med tre ulike gruppestørrelser. De andre variablene holdes konstante. Om det gis 1 100 undervisningstimer per deltaker og timeprisen er 1 640 kroner, vil det være nødvendig med en gruppestørrelse på 15 personer for at norsktilskuddet skal dekke utgiftene.

**Tabell 7.7 Norsktilskuddets dekningsgrad for 2016. Kostnader per deltaker etter ulik gruppestørrelse.**<sup>20</sup>

| Timespris m/lokaler | Gruppestørrelse | Antall timer per deltaker | Kostnad per deltaker | Tilskudd per deltaker høy sats 2016 | Avvik   |
|---------------------|-----------------|---------------------------|----------------------|-------------------------------------|---------|
| 1 640               | 10              | 1 100                     | 180 400              | 129 600                             | -50 800 |
| 1 640               | 12              | 1 100                     | 150 333              | 129 600                             | -20 733 |
| 1 640               | 15              | 1 100                     | 120 267              | 129 600                             | 9 333   |

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for 2016, NIR og IMDi.

Det er et stort spenn i gjennomsnittsutgift per undervisningstime i de 22 utvalgs kommunene i 2016. Dersom timeprisen er lavere kan man dekke kostnadene med et lavere antall deltakere per gruppe.

I 2016-kartleggingen er gjennomsnittlig gruppestørrelse på 16 personer for utvalgs kommunene, men blant utvalgs kommunene varierer innrapportert gruppestørrelser fra 11 til 20 personer. Dette gjennomsnittet inkluderer alle deltakere i opplæringen i kommunen. Det vil si at deltakere fra asylmottak, arbeidsinnvandrere, samt personer med både lav sats og høy sats av norsktilskuddet er med i gruppestørrelsen som kommunene

<sup>19</sup> Beregningene baserer seg på et uttrekk fra gamle NIR i 2014 fordi man har ikke god nok data-kvalitet i nye NIR til å foreta en lignende uttrekk i 2016.

<sup>20</sup> Oversikten i tabell 7.7 tar ikke hensyn til situasjoner med deling av persontilskudd mellom bosettings- og mottakskommune ved lang botid i mottak for personer med rett og plikt til norskundervisning.

oppgir i kartleggingen. Kommunene har ofte ikke tall på gruppestørrelse knyttet til opplæring for personer med høy sats. En viktig årsak til dette er at det er vanlig å sette sammen grupper etter ferdighetsnivå, og ikke etter hvilken finansieringsordning deltakere tilhører. Kommuner med få deltakere må oftere ha opplæring for grupper med færre enn 10 deltakere gjennom året. Det motsatte vil kunne gjelde for kommuner med mange deltakere.

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

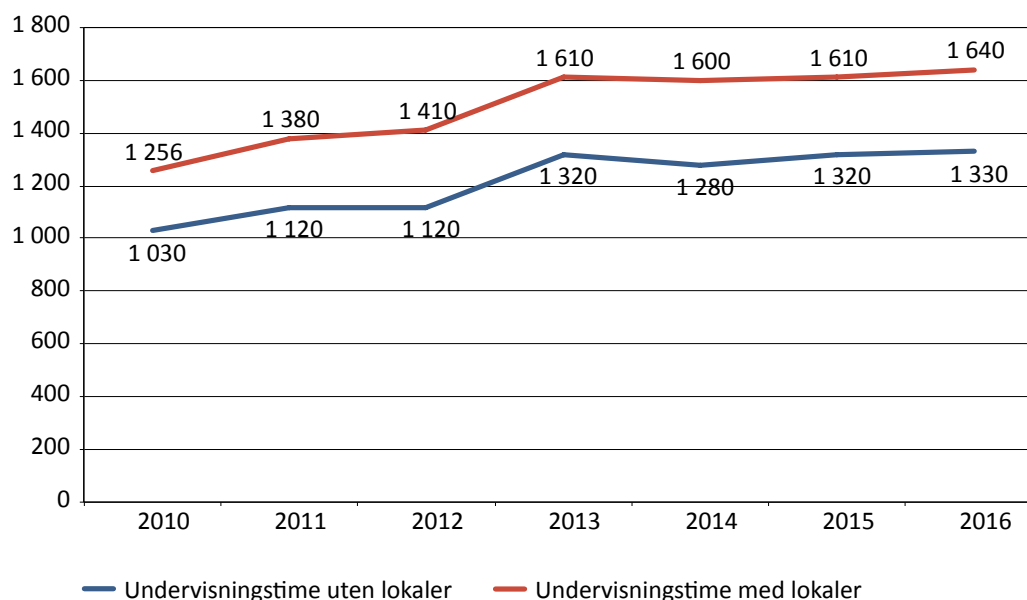
**Tabell 7.8 Oversikt over timepris, totale kostnader og antall undervisningstimer 2010 til 2016.**

|                                            | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    | 2014    | 2015    | 2016    |
|--------------------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <b>Timepris uten lokaler</b>               | 1 030   | 1 120   | 1 120   | 1 250   | 1 280   | 1 320   | 1 330   |
| <b>Timepris med lokaler</b>                | 1 260   | 1 380   | 1 410   | 1 520   | 1 600   | 1 610   | 1 640   |
| <b>Total kostnad uten lokaler (i 1000)</b> | 582 037 | 522 242 | 542 122 | 576 696 | 593 582 | 604 932 | 668 784 |
| <b>Total kostnad med lokaler (i 1000)</b>  | 709 398 | 642 905 | 677 672 | 705 586 | 741 594 | 737 376 | 826 471 |
| <b>Antall timer</b>                        | 564 968 | 467 176 | 482 286 | 463 065 | 462 601 | 457 946 | 503 370 |

Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for perioden 2010 til 2016.

Aktiviteten i norskopplæring hadde et toppår i 2010. Bakgrunnen for dette kan være at overgangsordningen ble utfaset 1.10.2010. Fra 2010 tok Beregningsutvalget med alle timer til norsk og samfunnskunnskap, også timene for personer som ikke var i målgruppen for norsktilskudd. Det vil si at for eksempel utgifter til betalingsdeltakere og asylsøkere ble inkludert i kartleggingen av utgift per undervisningstime. Dette ble gjort fordi alle typer deltakere ble samlet i de samme undervisningsgruppene i norskopplæringen, og det var vanskelig å skille ut utgifter kun til personene som får norsktilskudd. I de påfølgende år har antall undervisningstimer vært ganske stabilt, men med en liten økning i 2012. Antall undervisningstimer og deltakere øker igjen i 2016. Økningen i antall deltakere skyldes flere deltakere med rett og plikt til norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. En høyere andel elever med rett og plikt etter introduksjonsloven av den totale elevmassen gir en naturlig økning i antall undervisningstimer fordi disse har rett på inntil 3 000 timer undervisning.

**Figur 7.2 Utgift per undervisningstime til norsk og samfunnskunnskap.  
Årene 2010 til 2016. Løpende kroner.**



Kilde: Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for perioden 2010 til 2016.

Den minimale økningen som sees fra 2011 til 2012 skyldes i hovedsak korrigering av tallene fra Oslo slik at utgiftene ble lavere. Dette ble gjort av utvalget etter en vurdering av tallene sendt inn av Oslo for 2012. Fra 2010 til 2016 har timepris per undervisningstime uten lokaler økt med 300 kroner eller 29 prosent. Timepris med lokaler har økt med 380 kroner eller 30 prosent i samme periode.

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

## 8 Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder

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

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, samt utbetalinger av sosialhjelp og introduksjonsstønad i bosettingsåret og de fire påfølgende årene. Beregningsutvalget gjennomfører kartleggingen av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, gjennom innhenting av data fra 22 utvalgskommuner ved hjelp av spørreskjemaer og systematisk veiledning av kommunene. Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad per person i målgruppen for integreringstilskudd innhentes ved hjelp av KOSTRA-tall, bearbeidet av Statistisk Sentralbyrå (SSB). Beregningsutvalget innhenter utgiftene til alle personer som mottar opplæring i norsk og samfunnskunnskap i de samme 22 utvalgskommunene i en egen spørreskjemaundersøkelse. Kartleggingen danner grunnlaget for å finne en utgift per undervisningstime, samt beregninger av forholdet mellom norsktilskuddets sats og utgift per person.

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

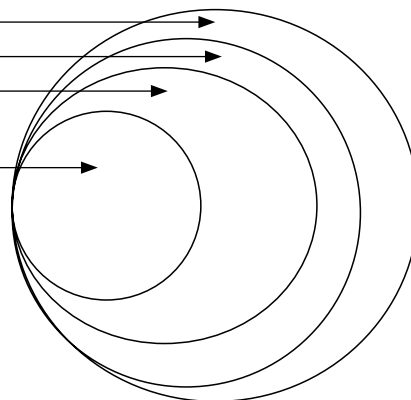
### 8.1 Målgruppen

Beregningsutvalget bruker to ulike definisjoner av målgruppen for kartleggingen. Målgruppen for kartlegging av utbetalt av introduksjonsstønad og sosialhjelp, samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, er personer som utløste integreringstilskudd til kommunene i det aktuelle kartleggingsåret. Målgruppen for beregninger av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skiller seg fra målgruppen for de andre delundersøkelsene i Beregningsutvalgets kartlegging. Personer som omfattes av kartleggingen er alle personer mellom 16 og 55 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen, også deltakere som ikke inngår i personkretsen for norsktilskuddet med rett og plikt eller kun rett til opplæring.

### 8.1.1 Personer som utløser integreringstilskudd

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

- Minoritetsspråklige
- Innvandrere
- Flyktninger/personer med opphold på humanitært grunnlag (og familiegjensforente med disse)
- Beregningsutvalgets målgruppe:  
Flyktninger/personer med opphold på humanitært grunnlag (og familiegjensforente med disse) bosatt i opptil fem år, og barn født inntil seks måneder etter at mor er bosatt i en kommune (bosatt etter 1.1.2016)



*Minoritetsspråklig* er en person som ikke har norsk, svensk, dansk eller samisk som morsmål.

*Flyktning/person med opphold på humanitært grunnlag* er en utenlandsk statsborger som har fått innvilget flyktningstatus/politisk asyl eller opphold på humanitært grunnlag. Gruppen av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag omfatter overføringsflyktninger (kvoteflyktninger), personer som opprinnelig har kommet som asylsøkere og familiemedlemmer som gjenforenes med personer i disse to gruppene.

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

I 2016 mottok kommuner som bosatte flere flyktninger enn anmodet fra IMDi et ekstratilskudd på kr 50 000 per person. I tillegg ble det utbetalt et ekstratilskudd på kr 100 000 per enslig mindreårig som ble bosatt i 2016. Beregningsutvalget har valgt å ikke ta med inntekter fra dette ekstratilskuddet med i beregningene i denne rapporten. Årsaken er at Beregningsutvalgets kartlegging brukes som grunnlag for fremtidig justering av det ordinære statlige integreringstilskuddet. Ekstratilskudd i 2016 var et midlertidig stimulerings-tilskudd for raskere bosetting, og bør etter utvalgets vurdering derfor ikke påvirke det fremtidige ordinære integreringstilskuddet.

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

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

Rundskriv Q-20/2012 fastsetter hvilke grupper av voksne innvandrere i Norge som skal få tilbud om gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Målgruppen er alle personer mellom 16 og 55 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen, det vil si at asylsøkere og betalingsdeltakere er tatt med i undersøkelsen. Det er personer mellom 16 og 55 år som har fått asyl eller opphold på humanitært grunnlag, personer med kollektiv beskyttelse eller overføringsflyktninger, samt familiegjenforente med disse gruppene. Tabell 8.1 gir en oversikt over personer med rett og/eller plikt til norskopplæring.

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

| <b>Rett og plikt</b>                                                                  | <b>Rett</b>                         | <b>Plikt</b>                                                 | <b>Unntak</b>                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 16–55 år                                                                              | 55–67 år                            | 16–55 år                                                     |                                                 |
| Gratis                                                                                | Gratis                              | Betaling                                                     |                                                 |
| Asyl og Overføringsflyktninger                                                        | Asyl og Overføringsflyktninger      |                                                              | Studenter                                       |
| Humanitært grunnlag                                                                   | Humanitært grunnlag                 |                                                              | Au parir og andre med midlertidig opphold       |
| Kollektiv beskyttelse                                                                 | Kollektiv beskyttelse               |                                                              |                                                 |
| FAM (A/O; Hum og Kol)                                                                 | FAM (A/O; Hum og Kol)               |                                                              |                                                 |
| FAM (norske eller nordiske borgere)                                                   | FAM (norske eller nordiske borgere) |                                                              | Nordiske borgere                                |
| Personer med opphold på grunnlag av mis-handling eller tvangs-ekteskap (fra 1.7.2011) |                                     | Arbeidsinnvandrere – ikke opphold etter EFTA/EØS-regelverket | Personer med opphold etter EFTA/EØS-regelverket |
|                                                                                       |                                     | FAM (arbeidsinnvandrere)                                     |                                                 |

## 8.2 Sosialhjelp

På oppdrag fra Beregningsutvalget beregner SSB kommunenes utgifter til utbetalt sosialhjelp til personer i målgruppen. Beregningene bygger på opplysninger innrapportert til KOSTRA og baserer seg i denne utgaven av rapporten på endelige KOSTRA-tall per medio juni 2017.

### 8.2.1 Bruk av KOSTRA

SSB innhenter årlig oppgaver fra alle landets kommuner om personer som har mottatt sosialhjelp som grunnlag for produksjon av Norges offisielle statistikk om sosialhjelp. Opplysningene rapporteres inn på KOSTRA-skjema 11 «Registreringsskjema for sosialhjelp». Her ligger individopplysninger om stønadsbeløp og antall måneder med stønad.

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

For å skille ut Beregningsutvalgets målgruppe<sup>21</sup> i dette materialet er SSBs befolkningsfiler koblet mot filer fra utlendingsmyndighetenes Utlendingsdatabase (UDB). SSBs situasjonsfiler for befolkningen er korrigert for nettoflytting i løpet av året. Sosialhjelpsoppgavene som er innrapportert fra kommunene, kobles så mot befolkningsfilene, for å finne ut hvem som er i målgruppen, samt utbetalinger knyttet til disse. Resultatet av koblingene viser samlede stønadsutbetalinger og antall personer i målgruppen fordelt på kommune og bosettingsår.

### 8.2.2 SSBs kontroll av data

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

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

### 8.2.3 Beregning av utgifter til utbetalt sosialhjelp

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

---

21 Det vil si at det for kartleggingsåret 2016 er personer som er registrert i Det sentrale folkeregister (DSF) med bosettingsår 2012 til 2016. For de personer som har fått en første tillatelse med vedtaksår senere enn første gang de ble registrert i DSF, er bosettingsår lik vedtaksår.

alle i målgruppen multiplisert med 5 ville vært mindre presis enn summen av de gjennomsnittlige utbetalingene for hvert enkelt årskull.

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

#### **8.2.4 Vurdering av datakvalitet**

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

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

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

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

### **8.3 Introduksjonsstønad**

Introduksjonsloven gir nyankomne innvandrere i alderen 18–55 år rett og plikt til fulltidsdeltakelse i et introduksjonsprogram. Personer over 55 år har rett, men ikke plikt til å delta i introduksjonsprogram. Programmet kan som hovedregel vare i inntil to år, og deltakeren mottar introduksjonsstønad i programperioden. Etter behov og individuell vurdering kan programtiden utvides til inntil tre år. Introduksjonsordningen ble obligatorisk fra 1. september 2004, og loven gjelder i første rekke personer som har fått

opphold som flyktninger, eller har fått opphold på humanitært grunnlag etter asylsøknad, samt deres familiemedlemmer. Som nyankomne regnes personer som er bosatt i en kommune etter avtale i løpet av de siste to år, og den enkelte må ha behov for grunnleggende kvalifisering, det vil si trenge hjelp til å komme ut i ordinært arbeid eller ordinær utdanning.

På oppdrag fra Beregningsutvalget beregner SSB kommunenes utgifter til utbetalt introduksjonsstønad til personer i målgruppen. Beregningene bygger på opplysninger innrapportert til KOSTRA og baserer seg på gjennomsnittstall for alle landets kommuner som har levert data.

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

Tall for utbetalt introduksjonsstønad bygger i denne rapporten på endelige KOSTRA-tall per medio juni 2017.

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

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

For å skille ut Beregningsutvalgets målgruppe<sup>22</sup> i dette materialet er SSBs befolkningsfiler koblet mot filer fra utlendingsmyndighetenes Utlendingsdatabase (UDB) på samme måte som for utbetalt sosialhjelp. SSBs situasjonsfiler for befolkningen er korrigert for nettoflytting i løpet av året. Data om introduksjonsstønad som er innrapportert fra kommunene, kobles så mot befolkningsfilene, for å finne ut hvem som er i målgruppen, samt utbetalinger knyttet til disse. Resultatet av koblingene viser samlede stønadsutbetalinger og antall personer i målgruppen fordelt på kommune og bosettingsår.

Opplysningene kontrolleres på samme måte som for utbetalt sosialhjelp.

---

22 Det vil si at det for kartleggingsåret 2016 er personer som er registrert i Det sentrale folkeregister (DSF) med bosettingsår 2012 til 2016. For de personer som har fått en første tillatelse med vedtaksår senere enn første gang de ble registrert i DSF, er bosettingsår lik vedtaksår.

### 8.3.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt introduksjonsstønad per person

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

### 8.3.3 Vurdering av datakvalitet

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

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

## 8.4 Integreringstiltak og administrasjon av disse

For å kartlegge kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse gjennomfører Beregningsutvalget en spørreskjemaundersøkelse til et utvalg kommuner og tilbyr dem systematisk veiledning under utfylling/innrapportering. Dette blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene direkte fra allerede eksisterende kommune-stat- rapportering. Spørreskjemaet er utarbeidet av Beregningsutvalget. Se [www.imdi.no](http://www.imdi.no) for nedlasting av spørreskjemaet.

### 8.4.1 Valg av kommuner

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

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

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

### 8.4.2 Gjennomføring av undersøkelsen

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

Beregningsutvalget inviterer hvert år utvalgskommunene til et to dagers oppstartsseminar i desember. Kommunene som deltar for første gang i kartleggingen, får i tillegg til kontaktperson tilbud om å sende en person med ansvar for de tjenesteområdene som har de største utgiftene til målgruppen, som skole eller bolig- og sosialtjenesten. På seminaret blir deltakerne orientert om bakgrunnen for utvalgets arbeid og opplegget for gjennomføring av datainnsamlingen.

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

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

### 8.4.3 Kartlagte utgiftsområder

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

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

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

Kommunale tjenester som inngår i denne spørreskjemaundersøkelsen, er:

- NAV/sosialtjenesten
- innvandrер/flyktningkontortjenester
- tolketjenester
- administrering av introduksjonsprogram
- eksamensrettet grunnskoleopplæring
- administrering av Kvalifiseringsprogrammet og utbetalt kvalifiseringsstønad
- sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening
- bolig/boligadministrasjonstjenester
- støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet
- enslige mindreårige
- barne- og ungdomsvernet
- ekstratiltak i grunnskolen
- kultur- og ungdomstiltak
- barnehager
- felleskostnader

Her følger en nærmere gjennomgang av de enkelte tjenesteområdene.

#### *Sosial råd og veiledning*

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

#### *Administrering av introduksjonsprogram*

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

#### *Eksamensrettet grunnskoleopplæring*

Mange flyktninger mangler grunnskoleopplæring eller har for svake grunnleggende ferdigheter til å kunne klare seg i utdanningssystemet eller i arbeidslivet. Eksamensrettet grunnskoleopplæring ble tatt med i undersøkelsen fra 2011 for mer systematisk rapportering på dette. Dette er ingen særskilt tjeneste for målgruppen, derfor må kommunene finne målgruppens andel av tjenestekapasiteten.

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

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

Tidligere var det et øremerket tilskudd til Kvalifiseringsprogrammet, men fra 2011 ble denne finansieringen en del av rammetilskuddet<sup>23</sup> til kommunen. Siden 2011 har kommunen oppgitt sine faktiske utgifter til målgruppens deltakere i KVP, og utvalget har trukket fra statlig finansiering per deltaker som ble lagt inn i rammetilskuddet og prisjustert.

#### *Sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening*

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

#### *Bolig og boligadministrasjonstjenester*

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

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

I beregningen av kommunenes nettoutgifter i forbindelse med utleie av kommunalt eide boliger, inngår kalkulatorisk rente på investert kapital. Beregningsutvalget har de senere år brukt en kalkulasjonsrente på 4 prosent for å beregne kapitalkostnader for boliginvesteringer. Denne rentesatsen er vurdert og opprettholdt på samme nivå. Som grunnlag for denne beslutningen har Beregningsutvalget basert seg på anbefalinger i NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser. For et normalt offentlig prosjekt anbefales en kalkulasjonsrente på 4 prosent, som består av risikofri realrente på 2,5 prosent og et risikopåslag på 1,5 prosent.

Beregningsutvalget har redusert prosentsatsen som skal være kapitalslit, fra 2,5 prosent av markedsverdi til 1,5 prosent av markedsverdi. Om lag halvdel av reduksjonen skyldes lengre levetid på kommunale boliger enn normtiden på 40 år. Bakgrunnen for

---

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

dette er en skjønnsmessig vurdering knyttet til boligenes levetid foretatt av Beregningsutvalget. Resten av endringen reduserer effekten av prisøkning på eiendommer over tid. Prosenten skulle i teorien vært beregnet av anskaffelsesverdi og ikke markedsverdi, og dette har tidligere gitt vedlikeholdsutgifter som Beregningsutvalget antar har vært noe for høye.

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

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

#### *Det statlige tilskuddet til enslige mindreårige*

Tilskudd til enslige mindreårige differensieres første året, fra den måneden vedkommende blir bosatt og utbetales til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år. Her kartlegges hvor mange som utløste enslig mindreårig-tilskudd, og hvor mye tilskudd som ble gitt. Refusjon for utgifter til barnevernet skal ikke føres her i skjemaet, men under barne- og ungdomsvern. Dette beløpet trekkes fra de totale utgiftene oppgitt i skjemaet.

#### *Barne- og ungdomsvern*

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

#### *Ekstratiltak i grunnskolen*

Når det gjelder ekstra tiltak i grunnskolen, som norsk og morsmål, skal kommunene rapportere målgruppens andel av kostnaden til tiltak utover det som før 2006 ble dekket av det særskilte tilskuddet som nå inngår i rammetilskuddet.

#### *Kultur- og ungdomstiltak*

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

#### *Barnehager*

Her kartlegges målgruppens andel av nettoutgifter til tilrettelegging og ekstrahjelp i barnehagen. I tillegg beregner Beregningsutvalget en nettokostnad for drifts-, lokal- og skyssutgifter. I årets kartlegging har Beregningsutvalget fratrasket inntekten fra

engangstilskuddet som utbetales sammen med integreringstilskuddet til barn 0–5 år (barnehagetilskudd).

#### *Felleskostnader*

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

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

For å beregne gjennomsnittsutgift per person i målgruppen er utgiftene summert for alle utvalgs kommunene og dividert på totalt antall personer i målgruppen som er bosatt i de samme kommunene (beløpene er avrundet til nærmeste hundre kroner). Dette innebærer at kommuner med mange personer i målgruppen har større betydning for resultatet enn kommuner med få i målgruppen.

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

### **8.4.5 Vurdering av datakvaliteten**

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

1. Utgiftene til bosettings- og integreringsarbeidet for personene i målgruppen er på de fleste områder ikke utskilt på egne funksjoner og arter i kommuneregnskapet. Tilsvarende er ressursinnsatsen eller bruk av tid på målgruppen i begrenset grad registrert/regnskapsført i kommunene. Noen kommuner har likevel oversikt over faktisk ressursbruk, mens andre kommuner på noen områder må bruke skjønn for å avgjøre hvilke utgifter som skal tilskrives arbeidet med integrering og bosetting av personer i målgruppen. Kommunene legger ulike forutsetninger til grunn for den vurderingen som da må gjøres. Dette vil føre til at enkelte kommuner vil kunne ha undervurdert tidsbruken og utgiftene knyttet til vår målgruppe, mens det motsatte vil kunne være tilfelle i andre kommuner.

2. I enkelte av kommunene er det noe usikkerhet knyttet til antall personer som inngår i målgruppen. Beregningsutvalgets målgruppe er begrenset til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag bosatt i Norge i opptil fem år. Dette innebærer at kommunene først må skille mellom flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag og øvrige innvandrere, dernest mellom flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag som er bosatt kortere og lengre tid enn fem år. Det foreligger vanligvis lite informasjon om brukernes oppholdsstatus og bosettingsår ved de ulike kommunale etater. Problemet er erfaringsmessig mindre i de kommunale virksomhetene hvor det er vanlig praksis å trekke et slikt skille (f.eks. flyktning-/innvandrerkontor), men kan være større i de virksomhetene hvor det finnes få gode grunner til å skille personer i målgruppen fra andre brukere.
3. Personer i målgruppen kan ha flyttet til eller fra utvalgskommunene i løpet av året. Dette gjør at det for noen kommuner ikke vil være samsvar mellom antall bosatte per 31.12. og antallet som i løpet av året har vært omfattet av den tjenesteproduksjonen som kartlegges. I beregningen av gjennomsnittsutgifter per person er antall bosatte i målgruppen per 31.12. korrigert for nettoflyttinger mellom kommunene i løpet av året. Det er forutsatt at gjennomsnittlig botid i utvalgskommunen var seks måneder for de som flyttet.
4. Antallet i målgruppen som rapporteres til Beregningsutvalget fra utvalgskommunene, blir kontrollert mot tall fra IMDi. IMDis oversikt er basert på registreringer i DUF (Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker) over personer som utløser tilskudd. I de tilfellene hvor differansen mellom kommunens og IMDis tall har vært stor, har IMDi/Beregningsutvalget kontaktet kommunen. For årets kartlegging er kommunens tall brukt som grunnlag for beregning da det har vært lite avvik fra IMDi sine tall.
5. Det er noe usikkerhet knyttet til avgrensing av målgruppen og avgrensing av utgifter knyttet til målgruppen. Dette handler både om risiko for at utgiftene blir for lave, og at de blir for høye på enkelte områder. Det er rimelig å anta at gjennomsnittlig utgiftsnivå vil være ulikt for de ulike bosettingsårskullene. Dersom dette er riktig, vil resultatet av denne undersøkelsen være påvirket av fordelingen av antall personer på de enkelte årskull (i motsetning til SSB sine beregninger av utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, jf. kapittel 4). Beregningsutvalget legger til grunn at utgiftene er størst for personer som ble bosatt de siste årene.
6. Det kan være usikkerhet om fordelingen av enkelte utgifter mellom introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (voksenopplæring).
7. Beregningsutvalget foretar ikke noen korrigering for eller analyser av de utslagene målgruppen gjør, gjennom inntektssystemet for kommunen, på kommunenes

rammetilskudd<sup>24</sup> eller skatteinntekter, med unntak av utgifter til kvalifiseringsprogrammet, ekstratiltak i grunnskolen og barnehage. Dette inngår ikke i Beregningsutvalgets oppdrag/mandat.

8. Beregningsutvalget videreutvikler spørreskjemaet fra kartlegging til kartlegging. En følge av endringer i skjemaet vil være at kommunenes beregninger blir mer presise.
9. Det medfører usikkerhet knyttet til om kommunene får med riktig antall boliger til målgruppen, og om markedsverdiene er korrekte.
10. Det kan være utfordrende å kartlegge utgifter til ekstratiltak i grunnskolen utover de tiltak en tidligere tilskuddsordning er ment å dekke og som etter 2006 er innlemmet i rammetilskuddet til kommunene.
11. Skjemaet som brukes ved kartleggingen er omfattende, men etter Beregningsutvalgets mening har det en utforming som åpner for føring av alle relevante driftsutgifter og -inntekter som kommunene måtte ha hatt på de ulike tjenestoområdene som blir kartlagt, uavhengig av hvordan tjenestene er organisert og regnskapsført i kommunene.

#### **8.4.6 Kvalitetssikring**

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

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

Utvalget kartlegger kommunenes utgifter til norskopplæring for alle voksne innvandrere, med og uten rett og/eller plikt. Data innhentes fra utvalgskommunene gjennom spørreskjema og systematisk veiledning. Se [www.imdi.no](http://www.imdi.no) for skjemaet.

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

---

<sup>24</sup> Staten overfører penger til kommunene, og når det ikke blir bestemt i detalj hva disse skal brukes til, slik at kommunene står friere i bruken av dem, kalles det rammetilskudd, mens øremerkede midler er det motsatte.

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

### **8.5.1 Kartlagte utgiftsområder**

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

#### *Omfang*

Som for tidligere kartlegginger blir kommunene bedt om å oppgi gjennomsnittlig og totalt antall voksne innvandrere som fikk norskopplæring i kommunen i 2016, og herav hvor mange som utløser tilskudd etter per capita-ordningen. Kommunene blir også bedt om å oppgi antall asylsøkere, personer med plikt og andre betalingsdeltakere som fikk opplæring i kommunene. Som for 2015-kartleggingen omfatter 2016-kartleggingen utgifter knyttet til opplæringen av alle deltakere, også de som ikke får tilskudd. Kartleggingen omfatter totalt antall undervisningstimer.

#### *Utgifter*

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

#### *Inntekter*

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

### **8.5.2 Utgiftsbegreper**

Ettersom utgifter til undervisningslokaler, strøm, renhold og inventar, i større grad kan variere ulike steder i landet, ligger to utgiftskategorier til grunn for beregningen.

*Drift uten lokaler* per undervisningstime er summen av utgifter til lærerlønn, administrasjon, undervisningsmateriell og reisestøtte dividert på antall undervisningstimer til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

*Drift med lokaler* per undervisningstime er summen av utgifter til lærerlønn, administrasjon, undervisningsmateriell, reisestøtte, leie/stipulert leie av undervisningslokale og annet (f.eks. strøm, renhold, inventar) dividert på antall undervisningstimer til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

### **8.5.3 Beregning av utgifter per time**

Med utgangspunkt i det innkomne materialet er følgende størrelser beregnet:

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

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

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

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

### **8.5.4 Vurdering av datakvaliteten**

1. Opplæringen i kommunene blir i stor utstrekning organisert etter deltakernes kunnskaper. Personer med rett og plikt får med andre ord opplæring i samme grupper som for eksempel asylsøkere og personer uten rett og/eller plikt (betalingsdeltakere). I noen tilfeller deltar også personer som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del i eksamensrettet grunnskoleopplæring. Dette gjør det vanskelig å skille ut utgifter og undervisningstimer til personer med persontilskudd. Det er

hovedgrunnen til at Beregningsutvalget fra 2010-kartleggingen valgte å inkludere alle innvandrere med norskopplæring, alle undervisningstimer og alle utgifter i kartleggingen. Fra og med 2012-kartleggingen har Beregningsutvalget også bedt om å få med utgifter, årsverk og undervisningstimer knyttet til kontaktlærere.

2. For kommunene kan det være vanskelig å skille mellom ordinær opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og annen opplæring i introduksjonsprogrammet, grunnskoleopplæring for voksne, etc. Skjemaet er utformet slik at kommunene skal skille ut utgifter til opplæring utover ordinær norsk og samfunnskunnskap, og føre dette tallet over til administrasjonsskjemaet. Slik blir vi sikrere på at utgiftene kartlagt i hovedsak kun gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
3. De siste årene har Beregningsutvalget foretatt en mer systematisk kvalitetssikring av oppgitte opplysninger, blant annet ved å legge inn automatiske kontroller av forholdet mellom lærerlønn, årsverk og antall undervisningstimer i skjemaet.
4. Det er noe usikkerhet knyttet til oppgitte lokalutgifter siden enkelte kommuner oppgir tall som avviker fra rapporterte KOSTRA-tall. Dette kan skyldes at noen kommuner må stipulere sine leieutgifter når de avgrenser kostnadene til å gjelde målgruppen. I tillegg observerer man et stort spenn i lokalutgifter per undervisningstime mellom kommuner i undersøkelsen.

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

## 8.6 Kommunale helsetjenester

Av metodiske årsaker omfatter ikke undersøkelsen utgifter til den kommunale helse-tjenesten. I forbindelse med kartleggingen i 1996 ble det utarbeidet tre rapporter fra ulike forskningsinstitusjoner hvor det ble sett nærmere på utgifter i helsesektoren til målgruppen. Resultatene fra disse undersøkelsene er noe forskjellige (se forøvrig Beregningsutvalgets rapport fra 1996). Helseutgiftene ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner per flyktning over femårsperioden og er siden blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator. Kommunal deflator var på 3 prosent i 2016. Helseutgifter per person i målgruppen over femårsperioden ble dermed prisjustert til 31 100 kroner i 2016.

Beregningsutvalget satte i 2006 ned et underutvalg, helseutvalget, som gjennomførte en begrenset spørreskjemaundersøkelse om kommunenes helseutgifter til målgruppen. Følgende fire kommuner deltok i denne undersøkelsen: Bamble, Stavanger, Trondheim og Rana. Hensikten var å prøve ut om det lot seg gjøre å finne rimelig gode anslag for

kommunenes kostnader til helsetjenester for personer i målgruppen, ut fra kartlegging av utgifter til målgruppen på de aktuelle KOSTRA-funksjoner. Det ble samtidig gjort en vurdering av hvor mye tid og arbeid det gikk med fra kommunenes side for å gjennomføre en slik kartlegging av helseutgiftene. Helsekartleggingen viste at de fire deltakende kommunenes helseutgifter lå langt over de stipulerte helseutgiftene. For mer om helsekartleggingen, se Beregningsutvalgets rapport om denne undersøkelsen fra høsten 2006 (Beregningsutvalget 2006).

### **Tidligere rapporter**

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

### **Tilleggsrapport**

I forbindelse med 2016-kartleggingen ble det også gitt et tilleggsoppdrag om kommunenes utgifter til integrering og bosetting av enslige mindreårige. Denne rapporten trykkes og distribueres på samme måte som denne hovedrapporten. I tillegg finnes den på [www.imdi.no](http://www.imdi.no) eller kan fås på henvendelse til Beregningsutvalgets sekretariat: [ary@imdi.no](mailto:ary@imdi.no).

**Vedleggstabell 1. Antall personer i målgruppen for integreringstilskudd i Beregningsutvalgets utvalgskommuner per 31.12.2016. Antall innbyggere totalt i kommunen fra [www.ssb.no](http://www.ssb.no) og folketall for målgruppen etter kommunenes opplysninger i skjemaundersøkelsen.**

|                             | <b>Antall innbyggere<br/>31.12.16</b> | <b>Antall personer<br/>i målgruppen<br/>31.12.2016</b> | <b>Antall i målgruppen i<br/>prosent av antall<br/>innbyggere</b> |
|-----------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| <b>0106 Fredrikstad</b>     | 80 121                                | 603                                                    | 0,8                                                               |
| <b>0213 Ski</b>             | 30 698                                | 351                                                    | 1,1                                                               |
| <b>0219 Bærum</b>           | 124 008                               | 915                                                    | 0,7                                                               |
| <b>0220 Asker (ny)</b>      | 60 781                                | 449                                                    | 0,7                                                               |
| <b>0301 Oslo</b>            | 666 759                               | 4 029                                                  | 0,6                                                               |
| <b>0502 Gjøvik</b>          | 30 319                                | 403                                                    | 1,3                                                               |
| <b>0602 Drammen</b>         | 68 363                                | 883                                                    | 1,3                                                               |
| <b>0624 Øvre Eiker (ny)</b> | 18 562                                | 130                                                    | 0,7                                                               |
| <b>0709 Larvik</b>          | 44 082                                | 398                                                    | 0,9                                                               |
| <b>0806 Skien</b>           | 54 316                                | 581                                                    | 1,1                                                               |
| <b>0815 Kragerø</b>         | 10 586                                | 222                                                    | 2,1                                                               |
| <b>1001 Kristiansand</b>    | 89 268                                | 1 285                                                  | 1,4                                                               |
| <b>1017 Songdalen</b>       | 6 568                                 | 151                                                    | 2,3                                                               |
| <b>1106 Haugesund</b>       | 37 166                                | 394                                                    | 1,1                                                               |
| <b>1149 Karmøy</b>          | 42 229                                | 290                                                    | 0,7                                                               |
| <b>1201 Bergen</b>          | 278 556                               | 2 316                                                  | 0,8                                                               |
| <b>1445 Gloppen (ny)</b>    | 5 783                                 | 129                                                    | 2,2                                                               |
| <b>1505 Kristiansund</b>    | 24 442                                | 328                                                    | 1,3                                                               |
| <b>1601 Trondheim</b>       | 190 464                               | 2 201                                                  | 1,2                                                               |
| <b>1804 Bodø</b>            | 51 022                                | 613                                                    | 1,2                                                               |
| <b>2003 Vadsø</b>           | 6 154                                 | 405                                                    | 6,6                                                               |
| <b>2012 Alta</b>            | 20 446                                | 250                                                    | 1,2                                                               |
| <b>Hele landet</b>          | 5 258 317                             | 56 627                                                 | 1,1                                                               |

**Vedleggstabell 2. Oversikt over utvalgskommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse i 2016 og 2015. Antall i målgruppen i utvalgskommunene i 2016 og 2015 er et vektet gjennomsnitt av antallet per 1.1. og 31.12.**

Utgåtte kommuner i 2015 er inkludert (markert med kursiv). Utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad er ikke inkludert. Ikke avrundet

| Kommune                     | Antall i målgruppen |               | Totale utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse |                      | Utgift per person til integreringstiltak og administrasjon av disse |                |
|-----------------------------|---------------------|---------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------|---------------------------------------------------------------------|----------------|
|                             | 2016                | 2015          | 2016                                                              | 2015                 | 2016                                                                | 2015           |
| <b>0106 Fredrikstad</b>     | 603                 | 433           | 46 496 068                                                        | 29 638 623           | 77 108                                                              | 68 449         |
| <b>0213 Ski</b>             | 351                 | 304           | 32 130 883                                                        | 25 255 555           | 91 672                                                              | 83 214         |
| <b>0219 Bærum</b>           | 915                 | 738           | 106 539 728                                                       | 86 700 191           | 116 437                                                             | 117 480        |
| <b>0220 Asker (ny)</b>      | 449                 | -             | 54 870 651                                                        | -                    | 122 206                                                             |                |
| <b>0301 Oslo</b>            | 4 019               | 3 510         | 375 074 479                                                       | 325 757 804          | 93 337                                                              | 92 808         |
| <b>0502 Gjøvik</b>          | 405                 | 304           | 35 022 420                                                        | 29 855 899           | 86 582                                                              | 98 210         |
| <b>0602 Drammen</b>         | 881                 | 785           | 78 631 939                                                        | 70 817 047           | 89 253                                                              | 90 270         |
| <b>0624 Øvre Eiker (ny)</b> | 136                 |               | 13 335 432                                                        |                      | 98 416                                                              |                |
| <b>0709 Larvik</b>          | 399                 | 285           | 39 680 890                                                        | 28 843 868           | 99 576                                                              | 101 207        |
| <b>0806 Skien</b>           | 578                 | 576           | 52 608 198                                                        | 45 050 200           | 91 096                                                              | 78 212         |
| <b>0815 Kragerø</b>         | 227                 | 217           | 17 882 990                                                        | 16 553 321           | 78 780                                                              | 76 283         |
| <b>1001 Kristiansand</b>    | 1 286               | 1 071         | 110 142 407                                                       | 95 367 808           | 85 681                                                              | 89 087         |
| <b>1017 Songdalen</b>       | 152                 | 123           | 13 735 747                                                        | 11 494 888           | 90 367                                                              | 93 836         |
| <b>1106 Haugesund</b>       | 395                 | 312           | 25 811 388                                                        | 22 160 582           | 65 428                                                              | 71 028         |
| <b>1149 Karmøy</b>          | 293                 | 229           | 19 794 614                                                        | 17 541 062           | 67 558                                                              | 76 599         |
| <b>1445 Gloppen (ny)</b>    | 129                 |               | 10 684 378                                                        |                      | 82 825                                                              |                |
| <b>1201 Bergen</b>          | 2 316               | 1 920         | 227 434 184                                                       | 198 339 670          | 98 201                                                              | 103 302        |
| <b>1401 Flora</b>           | -                   | 239           | -                                                                 | 21 957 069           |                                                                     | 91 871         |
| <b>1505 Kristiansund</b>    | 329                 | 270           | 18 364 763                                                        | 19 847 712           | 55 905                                                              | 73 510         |
| <b>1601 Trondheim</b>       | 2 191               | 1 784         | 207 854 785                                                       | 156 329 516          | 94 868                                                              | 87 653         |
| <b>1714 Stjørdal</b>        | -                   | 265           | -                                                                 | 22 186 686           |                                                                     | 83 882         |
| <b>1804 Bodø</b>            | 613                 | 541           | 49 325 002                                                        | 37 320 652           | 80 531                                                              | 68 985         |
| <b>2003 Vadsø</b>           | 406                 | 426           | 20 100 623                                                        | 19 296 975           | 49 509                                                              | 45 351         |
| <b>2012 Alta</b>            | 250                 | 186           | 15 771 339                                                        | 15 891 715           | 63 085                                                              | 85 439         |
| <b>I alt</b>                | <b>17 318</b>       | <b>12 543</b> | <b>1 571 292 906</b>                                              | <b>1 296 206 843</b> | <b>90 732</b>                                                       | <b>103 341</b> |

**Vedleggstabell 3. Antall personer i målgruppen per 31.12 .2016 etter bosettingsår, flyktningkategori, alder, kjønn, landsdel, kommunestørrelse og statsborgerskap.**

| Bakgrunnsopplysninger     |                                                                  | Antall personer |         | Prosent    |         |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------|-----------------|---------|------------|---------|
|                           |                                                                  | Målgruppen      | Adm.und | Målgruppen | Adm.und |
| <b>I alt</b>              |                                                                  | 56 627          | 17 721  | 100,0      | 100,0   |
| <b>Kull</b>               | <b>2016</b>                                                      | 17 822          | 4 904   | 44,2       | 36,6    |
|                           | <b>2015</b>                                                      | 13 830          | 3 842   | 26,6       | 22,5    |
|                           | <b>2014</b>                                                      | 9 426           | 3 077   | 12,4       | 14,4    |
|                           | <b>2013</b>                                                      | 8 118           | 2 926   | 9,2        | 13,0    |
|                           | <b>2012</b>                                                      | 7 431           | 2 972   | 7,7        | 13,4    |
| <b>Flyktning-kategori</b> | <b>ANN</b>                                                       | 319             | 128     | 0,5        | 0,7     |
|                           | <b>FAM</b>                                                       | 11 821          | 3 782   | 20,0       | 20,9    |
|                           | <b>FLUKTASYL</b>                                                 | 35 381          | 11 428  | 62,9       | 65,0    |
|                           | <b>FLUKTOFF</b>                                                  | 9 106           | 2 383   | 16,6       | 13,5    |
| <b>Alder</b>              | <b>0–5</b>                                                       | 4 815           | 1 266   | 9,3        | 7,6     |
|                           | <b>6–15</b>                                                      | 11 326          | 3 199   | 19,8       | 17,8    |
|                           | <b>16–18</b>                                                     | 4 401           | 1 397   | 8,3        | 8,4     |
|                           | <b>19–25</b>                                                     | 9 636           | 3 140   | 17,4       | 17,9    |
|                           | <b>26–35</b>                                                     | 15 728          | 5 230   | 27,2       | 29,1    |
|                           | <b>36–45</b>                                                     | 7 198           | 2 271   | 12,2       | 12,5    |
|                           | <b>46–55</b>                                                     | 2 396           | 793     | 4,0        | 4,4     |
|                           | <b>56–66</b>                                                     | 832             | 300     | 1,4        | 1,6     |
|                           | <b>67–&gt;</b>                                                   | 295             | 125     | 0,5        | 0,7     |
| <b>Kjønn</b>              | <b>Menn</b>                                                      | 33 422          | 10 431  | 60,6       | 59,9    |
|                           | <b>Kvinner</b>                                                   | 23 205          | 7 290   | 39,4       | 40,1    |
| <b>Landsdel</b>           | <b>Oslo og Akershus</b>                                          | 8 942           | 6 092   | 15,1       | 34,0    |
|                           | <b>Hedmark og Oppland</b>                                        | 4 616           | 417     | 8,2        | 2,4     |
|                           | <b>Sør-Østlandet</b>                                             | 10 237          | 2 886   | 18,1       | 16,3    |
|                           | <b>Agder og Rogaland</b>                                         | 9 029           | 2 113   | 16,1       | 12,0    |
|                           | <b>Vestlandet</b>                                                | 9 860           | 2 795   | 17,8       | 15,7    |
|                           | <b>Trøndelag</b>                                                 | 5 827           | 2 153   | 10,4       | 12,4    |
|                           | <b>Nord-Norge</b>                                                | 8 116           | 1 265   | 14,3       | 7,1     |
| <b>Innbyg-gere</b>        | <b>Ikke i administrasjons-undersøkelsen</b>                      | 38 512          | -       | 69,3       | -       |
|                           | <b>0–9999</b>                                                    | 993             | 694     | 1,8        | 3,9     |
|                           | <b>10000–19999</b>                                               | 403             | 348     | 0,7        | 2,0     |
|                           | <b>20000–49999</b>                                               | 2 421           | 2 386   | 4,3        | 13,8    |
|                           | <b>50000–&gt;</b>                                                | 14 298          | 14 293  | 24,0       | 80,3    |
| <b>Stats-borger-skap</b>  | <b>Norsk</b>                                                     | 1 046           | 454     | 1,2        | 2,1     |
|                           | <b>Øst-Europa</b>                                                | 644             | 223     | 0,9        | 1,1     |
|                           | <b>Vest-Europa u/Tyrkia, Nord-Amerika og Oseania ekskl Norge</b> | 14              | 6       | 0,0        | 0,0     |
|                           | <b>Asia m/Tyrkia</b>                                             | 24 523          | 7 133   | 48,4       | 43,2    |
|                           | <b>Afrika</b>                                                    | 28 065          | 9 097   | 45,0       | 48,6    |
|                           | <b>Sør- og Mellom-Amerika</b>                                    | 95              | 43      | 0,1        | 0,2     |
|                           | <b>Statsløse og uoppgitt</b>                                     | 2 240           | 765     | 4,4        | 4,8     |



# IMDi

Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet

**IMDi Øst**

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

**IMDi Indre Østland**

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

**IMDi Sør**

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

**IMDi Vest**

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

**IMDi Midt-Norge**

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

**IMDi Nord**

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

**Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet**

Postboks 8059 Dep.  
N-0031 Oslo

Kontoradr.:  
Tollbugata 20  
Tlf: (+47) 24 16 88 00  
Faks: (+47) 24 16 88 01  
[www.imdi.no](http://www.imdi.no)  
E-post: [post@imdi.no](mailto:post@imdi.no)

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