

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Inntekter og utgifter for kommuner som bosetter flyktninger

RAPPORT

15. februar 2011

Oppdragsgiver:	Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
Rapportnr.:	7139
Rapportens tittel:	Inntekter og utgifter for kommuner som bosetter flyktninger
Ansvarlig konsulent:	Per Schanche
Kvalitetssikret av:	Finn Artur Forstrøm
Dato:	15. februar 2011

Innhold

1	SAMMENDRAG	7
1.1	SVAR PÅ HOVEDSPØRSMÅLENE I MANDATET	7
1.2	OPPSUMMERING AV SYV KAPITLER	8
2	BAKGRUNN OG METODISK TILNÆRMING	11
2.1	BAKGRUNN OG FORMÅL	11
2.2	MANDATET FOR PROSJEKTET GITT AV OPPDRAGSGIVER	11
2.3	MÅLGRUPPE FOR KARTLEGGINGEN	12
2.4	METODISK TILNÆRMING	13
2.5	ARBEIDSFORM	16
2.6	LESERVEILEDNING	17
3	INTEGRERINGSTILSKUDDET OG BEREGNINGSUTVALGET	18
3.1	INNLEDNING	18
3.2	ETABLERING AV INTEGRERINGSTILSKUDDET	18
3.3	BEREGNINGSUTVALGET	19
3.4	AVGRENSNING MOT DET STATLIGE INNTEKTSSYSTEMET	22
3.5	SATSER FOR INTEGRERINGSTILSKUDDET	23
3.6	MOTTAKERE AV INTEGRERINGSTILSKUDD	24
3.7	INTEGRERINGSTILSKUDD	25
3.8	OPPSUMMERING	26
4	UTGIFTER KARTLAGT AV BEREGNINGSUTVALGET	28
4.1	INNLEDNING	28
4.2	HOVEDRESULTATER FOR UTGIFTER KARTLAGT AV BEREGNINGSUTVALGET	28
4.3	INTEGRERINGSTILTAK (ADMINISTRASJONSUNDERSØKELSEN)	30
4.4	INTRODUKSJONSSTØNAD OG SOSIALHJELP	33
4.5	STØTTETJENESTER OG LOKALER	39
4.6	UTGIFTENE TIL INTEGRERINGSTILTAK I SMÅ KOMMUNER	42
4.7	OPPSUMMERING	42
5	FRIE INNTEKTER	43
5.1	INNLEDNING	43
5.2	ORDINÆRE UTGIFTER FOR PERSONER SOM UTLØSER INTEGRERINGSTILSKUDD	43
5.3	HAR DEMOGRAFISKE UTGIFTER BLITT DEKKET?	44
5.4	METODE FOR BEREGNING AV FRIE INNTEKTER	47
5.5	HAR RAMMETILSKUDDET NÅDD DE RETTE KOMMUNENE?	50
5.6	HVILKE TJENESTER FINANSIERER DE FRIE INNTEKTENE?	52
5.7	OPPSUMMERING	54
6	ENSLIGE MINDREÅRIGE – TILSKUDD OG UTGIFTER	56
6.1	INNLEDNING	56
6.2	TRE TILSKUDD TIL ENSLIGE MINDREÅRIGE	56
6.3	SÆRSKILT TILSKUDD TIL ENSLIGE MINDREÅRIGE (TILSKUDD 2)	57
6.4	REFUSJON FRA STATEN FOR KOMMUNALE UTGIFTER TIL BARNEVERNTILTAK (TILSKUDD 3)	59
6.5	TILSKUDD FOR PERSONER SOM UTLØSER INTEGRERINGSTILSKUDD	62
6.6	VURDERING AV BALANSEN MELLOM TILSKUDD OG UTGIFTER	63
6.7	OPPSUMMERING	64

7	ANDRE STATLIGE TILSKUDD	66
7.1	INNLEDNING	66
7.2	ANDRE TILSKUDD SOM INNGÅR I INTEGRERINGSTILSKUDDSORDNINGEN	66
7.3	TILTAK FOR Å BEDRE SPRÅKFORSTÅElsen BLANT BARN I FØRSKOLEALDER	67
7.4	SÆRSKILT NORSKOPPLÆRING, TOSPRÅKLIG OPPLÆRING OG MORSMÅLSOPPLÆRING	69
7.5	ANDRE ØREMERKEDE TILSKUDD	71
7.6	OPPSUMMERING	73
8	HELSEUTGIFTER	74
8.1	INNLEDNING	74
8.2	TILNÆRMING	74
8.3	RESULTATER AV KARTLEGGINGEN	77
8.4	OPPSUMMERING	78
9	VOKSENOPPLÆRING – INNTEKTER OG UTGIFTER	80
9.1	INNLEDNING	80
9.2	HOVEDRESULTATER FRA UNDERSØKELSEN GJORT PÅ OPPDRAG FRA IMDI	82
9.3	INNTEKTER OG UTGIFTER FOR PERSONER SOM MOTTAR INTEGRERINGSTILSKUDD	83
9.4	UTVIKLINGEN FOR KOMMUNER MED ULIKE KJENNETEGN	84
9.5	OPPSUMMERING	86
10	OPPSUMMERING AV INNTEKTER OG UTGIFTER	88
10.1	INNLEDNING	88
10.2	BALANSEN MELLOM INNTEKTER OG UTGIFTER 2005–2010	88
10.3	FORSLAG TIL FORBEDRINGER AV KARTLEGGINGEN AV HELSE	95
10.4	KOMMUNER MED ULIKE KJENNETEGN	95
10.5	TILNÆRMINGEN TIL BEREKNINGSUTVALGET	97
	VEDLEGG 1: BEREGNING AV TJENESTER FINANSIERT AV DE FRIE INNTEKTENE	99

Forord

I denne rapporten dokumenterer vi resultatet av beregning av kommunenes inntekter og utgifter for personer som mottar integreringstilskudd.

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har vært oppdragsgiver for prosjektet. Vi takker for godt samarbeid med våre kontaktpersoner i departementet.

Prosjektet har vært fulgt av en referansegruppe med representanter fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet (FIN), Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD), Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), KS, Statistisk sentralbyrå (SSB) og Beregningsutvalget. Vi takker for en engasjert dialog og nyttige innspill fra denne gruppen, som har innsikt i ulike deler av den komplekse virkeligheten vi har kartlagt.

Beregningsutvalget har stilt detaljerte data fra sine kartlegginger til disposisjon. Vi setter pris på at utvalget har delt denne informasjonen med oss. I tillegg har vi fått data fra IMDi, Bufdir og SSB. Vi takker alle som har bidratt i arbeidet.

I Agenda Kaupang har arbeidet vært utført av Finn Arthur Forstrøm og Per Schanche, med sistnevnte som ansvarlig konsulent.

Høvik, 15. februar 2011

Agenda Kaupang AS

1 Sammendrag

1.1 Svar på hovedspørsmålene i mandatet

I det siste kapitlet i denne utredningen svarer vi på hovedspørsmålene i mandatet i utredningen. Dette avsnittet er en oppsummering av dette kapitlet. Videre i dette sammendraget følger en kort oppsummering av det enkelte kapittel.

Balansen mellom inntekter og utgifter

Fra 2005 til 2010 har kommunene mottatt tilskudd på mellom 5,5 og 6,7 milliarder kroner for disse personene. Det er anslått at utgiftene i 2009 var rundt 300 millioner kroner høyere enn inntektene.

Beregningsutvalget har anslått at utgiftene i 2009 for de fem årene tilskuddet varer i gjennomsnitt er på 616 000 kroner pr. person. Vi har anslått de ordinære utgiftene til disse tjenestene til å være på 46 000 kroner, noe som innebærer at de ordinære utgiftene kun utgjør 7 prosent av utgiftene utvalget kartlegger.

I 2009 var integreringstilskuddet på 551 500 kroner. Vårt anslag for de ekstraordinære utgiftene er på 582 000 kroner, noe som er 5,5 prosent høyere enn integreringstilskuddet.

Kartleggingen av utgiftene til helse

For helse har Beregningsutvalget basert sine anslag på en undersøkelse gjennomført i 1997. Vi har kartlagt av utgifter til helse for Hamar, Kragerø og Bergen, og anbefaler å fortsette kartleggingen i alle utvalgskommunene på linje med de to vi har kartlagt.

Det er trolig ikke nødvendig å kartlegge utgiftene til helse hvert år. Vi har foreslått et opplegg hvor man i år uten kartlegging utnytter opplysninger om sammensetningen av målgruppen.

Utgifter og inntekter i små kommuner

Beregningsutvalget har kartlagt utgiftene til integrasjonstiltak i 20 kommuner. I 2009 omfattet kartleggingen rundt 39 prosent av personene i målgruppen. Kartleggingen omfatter bare 7 prosent av kommuner med personer som utløser integreringstilskudd.

Man burde sammenlikne utgifter og organiseringen av tilbudet i små og store kommuner. Det gjelder både norskopplæring og integreringstiltak. På den måten kan man finne ut hvordan den økonomiske balansen i kommuner med ulik størrelse og om det er forskjeller i omfanget av tilbudet som blir gitt til personer som utløser integreringstilskuddet.

Tilføringen gjennom inntektssystemet

Vi har beregnet at følgende inntekter dekker omtrent halvparten av utgiftene til ordinære tjenester for målgruppen: skatteinntekter fra målgruppen, skatteutjevning og innbyggertilskudd med utgiftutjevning.

Mer enn halvparten av disse inntektene blir fordelt i henhold til antall innbyggere i den enkelte kommune. Grunnen til at en så stor andel fordeles etter antall innbyggere er dels forsinkelsen i registreringen av personer i målgruppen, dels at lavt inntektsnivå fører til store omfordelinger gjennom inntektsutjevningen og dels at det ikke blir gitt full kompensasjon for målgruppens lave skattenivå.

Den betyr altså at tilføringen av midler ikke er særlig målrettet. Litt forenklet kan vi si at kommuner som bosetter en ekstra person, bare får dekket halvparten av de gjennomsnittlige utgiftene til tjenester til denne personen. Systemet er mest økono-

misk lønnsomt for kommuner som bosetter få personer i forhold til folketallet. Det gir altså ikke de rette incentivene til at kommunene skal bosette flere personer.

Det er mulig å tenke seg justeringer av inntektssystemet som sikrer at midlene i større grad tilfaller kommuner med personer i målgruppen. Vi anbefaler en gjennomgang med sikte på å finne frem til slike justeringer.

Et mulig tiltak kan være at Beregningsutvalget også omtalte disse utgiftene i sin kartlegging. Det vil kunne gi grunnlag for en mer eksplisitt omtale av finansieringen av disse utgiftene i dialogen mellom statlige og kommunale myndigheter.

Forbedringer i kartleggingen til Beregningsutvalget

Vi foreslår at utvalget fordeler de kartlagte utgiftene på ordinære og ekstraordinære utgifter. Det kan vurderes om mandatet skal utvides til å gjelde beregninger av ordinære utgifter til grunnskoleopplæring og andre tjenester som ikke dekkes av integreringstilskuddet.

Beregningene til støttefunksjoner kan standardiseres og utarbeides for statistikk som samles inn sentralt. Man bør vurdere å utvikle tydeligere definisjoner og en mal som gjør det lettere for kommunene å anslå utgifter til lokaler.

Utvalget bør kunne bidra til å styrke kvaliteten av den ordinære rapporteringen gjennom KOSTRA.

1.2 Oppsummering av syv kapitler

Integreringstilskuddet og Beregningsutvalget (kapittel 3)

Integreringstilskuddet ble innført i 1991 og erstattet tilskuddet fra fire tidligere statlige øremerkede tilskudd.

Tilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til et utvalg definerte tjenester. Disse tjenestene omfatter ikke ordinær grunnskoleopplæring.

Inntektssystemet skal finansiere de tjenester personer med integreringstilskudd har på linje med resten av befolkningen.

Den samlede utbetalingen av tilskuddet var på 3,6 milliarder kroner i 2010. Målt i faste priser ble satsene for tilskuddet redusert på 1990-tallet. Etter år 2000 har satsene igjen økt.

Personer som utløser integreringstilskudd, er jevnt over langt yngre enn resten av befolkningen.

Beregningsutvalget kartlegger i hovedsak ekstraordinære utgifter til målgruppen. Mesteparten av de ordinære utgiftene er ikke kartlagt av utvalget. Utvalget skiller ikke lenger mellom ordinære og ekstraordinære utgifter.

Utgifter kartlagt av Beregningsutvalget (kapittel 4)

Utgiftene til integreringstiltak har økt med rundt 15 prosent i perioden målt i faste priser. I første rekke er forklaringen økte utgifter til introduksjonsprogrammet og til sosial rådgivning og veiledning.

De samlede utbetalte beløpene til sosialhjelp og introduksjonsstønad ble redusert i perioden fra 2005 til 2008 for så å øke fra 2008 til 2009.

Det har vært en utvikling i retning av at inntektssikringen av personer i målgruppen i større grad blir ivaretatt av introduksjonsstønad, og i mindre grad av sosialhjelp.

Det er stor spredning i hvor store utgifter enkeltkommuner har til personer i målgruppen. For kommuner med ulike kjennetegn er det imidlertid større grad av stabilitet over tid.

De største kommunene har hatt utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad som er lavere enn landsgjennomsnittet. På den annen side har de største byene (Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim) alle utgifter til integreringstiltak over landsgjennomsnittet for alle årene byene har deltatt i kartleggingen.

Kommuner med høye, korrigerte frie inntekter bruker omtrent like mye på målgruppen som det som er vanlig ellers i landet.

Det er ingen klare tendenser i retning av at størrelsen på kommunen eller nivået på de frie inntektene er av stor betydning for utgiftene til sosialhjelp og introduksjonsstønad som brukes til personer i målgruppen.

Vi vet i liten grad om utgiftene til integreringstiltak varierer for kommuner med ulike kjennetegn. Det skyldes at disse utgiftene bare er kartlagt i rundt 20 av 300 kommuner som får integreringstilskudd. Kommuner med få i målgruppen er i liten eller ingen grad representert i utvalgets kartlegging.

Utgiftene til støttetjenester og lokaler synes å ligge på et noe lavt nivå. Vi anbefaler at utvalget går gjennom rutinene for å beregne disse utgiftene.

Frie inntekter (kapittel 5)

Det er rimelig å legge til grunn at kommunesektoren har fått dekket demografiske utgifter også for innvandrere fullt ut. Disse utgiftene er redusert fra rundt 1,35 milliarder kroner i 2004 til rundt 0,95 milliarder kroner i 2010, målt i faste 2009-kroner.

Beregningsutvalget har anslått at kommunenes utgifter over fem år er på 616 000 kroner for hver person som omfattes av tilskuddet. Vi har anslått at de samlede utgiftene kan fordeles på ordinære utgifter på 46 000 kroner og ekstraordinære utgifter på 570 000 kroner. De ordinære utgiftene utgjør altså bare 7,4 prosent av de samlede utgiftene.

De samlede ordinære utgiftene over fem år var på 159 000 kroner pr. person som utløser integreringstilskudd. Rundt halvparten av disse utgiftene går til ordinær grunn-skoleopplæring.

De ordinære utgiftene blir finansiert av skatteinntekter og rammetilskudd, som gjerne kalles kommunenes frie inntekter.

Mer enn halvparten av disse inntektene blir fordelt i henhold til antall innbyggere i den enkelte kommune. Grunnen til at en så stor andel fordeles etter antall innbyggere er dels forsinkelsen i registreringen av personer i målgruppen, dels at lavt inntektsnivå fører til store omfordelinger gjennom inntektsutjevningen og dels at det ikke blir gitt full kompensasjon for målgruppens lave skattenivå.

Enslige mindreårige – tilskudd og utgifter (kapittel 6)

Kommuner som bosetter enslige mindreårige, mottar tre ulike tilskudd: integreringstilskudd, særskilt tilskudd til enslige mindreårige og refusjon for kommunale utgifter til barneverntiltak.

Beregningsutvalget korrigerer for de to siste av disse tilskuddene i sin kartlegging. Det betyr at utgiftene til enslige mindreårige er tatt med i fastleggingen av det totale tilskuddet. Tilskuddene bidrar med andre ord *ikke* til en "dobbeltfinsiering" av utgiftene.

Enslige mindreårige er underrepresentert i små kommuner. Det er særlig store kommuner som har høye utgifter til barnevern, som har blitt refundert. Beregningsutvalget kartlegger i liten grad situasjonen i små kommuner. Denne skjevheten kan føre til at utgiftene i små kommuner ikke nødvendigvis er på samme nivå som for kommunene kartlagt av utvalget.

Andre øremerkede tilskudd (kapittel 7)

Som en del av integreringstilskuddordningen utbetales det ekstra engangstilskudd ved førstegangsbosetting av funksjonshemmede og personer over 60 år.

Det blir gitt et eget øremerket tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant barn i førskolealder. Tilskuddet tildeles kommunene ut fra antall minoritetsspråklige barn som går i barnehage.

Frem til 2007 ble kommunenes utgifter til språklige minoriteter i grunnskolen finansiert gjennom et eget øremerket tilskudd. For perioden fra 2007 ble tilskuddet innlemmet i rammetilskuddet. Frem til 2010 ble utjevningen mellom kommuner gjort etter regnskapstall for de øremerkede tilskuddene i 2006. Fra 2011 er det innført en tildeling basert på objektive kriterier med vektor basert på anslag for utgifter til opplæringen.

Tildelingen gjennom rammetilskuddet til opplæring av minoritetsspråklige er basert på den samme logikken som det øremerkede tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant barn i førskolealder. I begge tilfeller blir midlene fordelt på bakgrunn av antall personer i målgruppen. I det ene tilfellet blir altså midlene fordelt som et øremerket tilskudd, og i det andre tilfellet gjennom inntektssystemet.

Helse (kapittel 8)

For helse har Beregningsutvalget basert sine anslag på en undersøkelse gjennomført i 1997. Utgifter til helse ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner pr. person og har siden blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator. Det gir utgifter til helse i 2009 til målgruppen som bare er 5 000 kroner høyere enn de ordinære utgiftene finansiert av de frie inntektene (jf. kapittel 5).

Utgiftene til helse hadde økt med 18 000 kroner dersom man i stedet hadde tatt utgangspunkt i en undersøkelse utvalget foretok i 2005. I så fall hadde utgiftene til målgruppen vært omtrent dobbelt så høye som de ordinære utgiftene. I kommunene vi har kartlagt har utgiftene vært vesentlige lavere. Det viser at det er behov for en bredere kartlegging før en kan trekke en klarere konklusjon.

Voksenopplæring – inntekter og utgifter (kapittel 9)

Vi har anslått utgifter og inntekter kommunene har til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som mottar integreringstilskudd. Finansieringen skjer gjennom egne øremerkede tilskudd for opplæringen. Integreringstilskuddet finansierer med andre ord ikke disse tjenestene.

Oppgaven i dette prosjektet er å anslå balansen mellom inntekter og utgifter for personer som utløser integreringstilskudd. Vi har lagt til grunn at denne gruppen har den samme andelen av både inntektene og utgiftene for opplæringen.

Den økonomiske balansen har blitt bedret gjennom perioden. De siste årene går kommunene med rundt 100 millioner kroner i "underskudd". Om man ikke tar med utgiftene til støttetjenester og lokaler, er "overskuddet" omtrent i samme størrelsesorden.

2 Bakgrunn og metodisk tilnærming

2.1 Bakgrunn og formål

Bosetting av flyktninger er en frivillig oppgave for den enkelte kommune. Kommunene mottar ulike statlige tilskudd som er ment å bidra til rask bosetting. Som en del av grunnlaget for departementets vurdering av utformingen av tilskuddene er det behov for oppdatert kunnskap om kommunenes samlede utgifter og inntekter ved bosetting og integrering.

Oppdragsgiver ønsker en mest mulig fullstendig oversikt over alle utgifter og inntekter, inklusive frie inntekter (rammetilskudd og skatteinntekter mv.) som kommunene har knyttet til bosetting og integrering av flyktninger i kommunene. Målgruppen for kartleggingen er personer som er omfattet av integreringstilskuddet.

Neste avsnitt gjengir mandatet for prosjektet slik det ble gitt av oppdragsgiver ved starten av prosjektet.

2.2 Mandatet for prosjektet gitt av oppdragsgiver

Det er i dag knyttet noen usikkerheter til både inntekts- og utgiftssiden av integreringstilskuddsordningen.

Når det gjelder kommunenes inntekter, er det for eksempel slik at Beregningsutvalget ikke tar hensyn til hva kommunene mottar i frie inntekter (rammetilskudd, skatteinntekter mv.) for personer som er omfattet av integreringstilskuddsordningen. Det bør også vurderes om det er andre tilskuddsordninger som er relevante vedrørende en slik totalgjennomgang av inntekter og utgifter.

Når det gjelder kommunenes utgifter, er for eksempel ikke utgifter til helse omfattet av Beregningsutvalgets årlige kartlegging. Utgifter til helse har siden 1997 blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator. Andre eksempler på usikkerheter er knyttet til kommunenes utgifter til skole og utdanning.

Oppdragsgiver ønsker derfor, med utgangspunkt i Beregningsutvalgets kartlegging, en nærmere gjennomgang av beregningen av kommunenes inntekter og utgifter for personer som er omfattet av integreringstilskuddsordningen.

Mer presist kan oppdraget beskrives slik:

Målgruppen for kartleggingen er personer som er omfattet av integreringstilskuddsordningen.

Det skal kartlegging av hva kommunene totalt mottar i tilskudd/inntekter for målgruppen, inkludert frie inntekter:

- a) Det skal foretas en mer presis kartlegging av kommunenes utgifter for målgruppen, med særlig vekt på å fremskaffe en bedre oversikt over kommunenes faktiske utgifter til helse.
- b) På bakgrunn av punkt b) ovenfor ønsker vi forslag til hvordan utgiftene til helse kan kartlegges på en bedre måte enn i dag.
- c) Det skal kartlegges i hvilken grad kommunene (gjennomsnittlig) får kompensert for de utgifter de har for målgruppen, det vil si om det er en differanse mellom det kommunene mottar i tilskudd og inntekter, jf. pkt a) ovenfor, og kommunenes utgifter til målgruppen, jf. punkt b) ovenfor.
- d) I kartleggingen skal det også vurderes om det kan være systematiske forskjeller i inntekts- og utgiftsfordelingen, med en vurdering av mulige årsaker, relatert til:

- o kommunenes størrelse, kommunenes erfaringer med bosetting (nye og gamle bosettingskommuner), kjennetegn med flyktninggruppene som kommunene har bosatt, for eksempel voksne, barn, familier, enslige/-gifte mv. og eventuelt andre forhold, som for eksempel kommunenes inntektsnivå.
- e) Kartleggingen skal omfatte forslag til konkrete endringer i dagens måte å beregne utgifter og inntekter på, dersom undersøkelsen viser at dette vil være en forbedring av måten Beregningsutvalget gjennomfører kartleggingen på.

Den som får oppdraget skal også, ut over det som fremgår ovenfor, drøfte og vurdere funnene. I den grad oppdragstaker kan peke på andre forhold som er relevante for en vurdering av kommunenes utgifter og inntekter knyttet til bosetting, skal også disse så langt det er mulig kartlegges og drøftes i rapporten.

Det må også gjøres rede for administrative, økonomiske og andre konsekvenser av eventuelle forslag til endringer (jf. Utredningsinstruksen pkt. 1.2 og 2.3 og veilederen til denne).

2.3 Målgruppe for kartleggingen

Målgruppen er personer som er omfattet av integreringstilskuddet. Dette tilskuddet er fra statens side ment å dekke kommunenes merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer på humanitært grunnlag. Tilskuddene blir gitt de første fem årene etter bosetting. I budsjettproposisjonen¹ for 2011 fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet heter det:

Tilskotet skal dekkje dei gjennomsnittlege meirutgiftene kommunane har ved busetjing og integrering av flyktningane i busetjingsåret og dei fire neste åra.

I denne rapporten blir begrepet ekstraordinære utgifter brukt synonymt med begrepet merutgifter. Sammenhengen mellom begrepene som brukes, er som følger:

Samlede utgifter = ekstraordinære utgifter+ ordinære utgifter

De samlede utgiftene som kommunene bruker på målgruppen, blir fordelt på ordinære utgifter til tjenester som blir gitt på linje med resten av befolkningen, og ekstraordinære utgifter (= merutgifter) som går til tjenester som er spesielle for målgruppen. Kapittel 3.3 gir en nærmere omtale av utgiftsbegrepet Beregningsutvalget legger til grunn for sin kartlegging.

Introduksjonsordningen er det viktigste virkemiddelet for kvalifisering av nyankomne flyktninger og deres familie. Introduksjonsprogrammet skal minst omfatte norskkopplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er altså en sentral del av tilbudet til målgruppen. Kommunene har imidlertid ansvar for å tilrettelegge slik opplæring ikke bare for flyktninger. Opplæringen skal gis til innvandrere mellom 16 og 55 år som har en oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, og som etter utlendingsloven har rett og plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Etter disse årene er det lagt til grunn at utgiftene til disse personene dekkes gjennom ordinære statlige tilskudd. I det statlige inntektssystemet blir det gitt kompensasjon

¹ Prop. 1 S (2010–2011) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

etter objektive kriterier som i prinsippet skal fange opp forskjeller i behov for ulike tjenester. I tillegg er det ulike øremerkede tilskudd rettet mot grupper med ulike behov.

Man kan få et inntrykk av at utgifter til målgruppen er høyere enn for resten av befolkningen. Spørsmålet er altså om de ulike statlige tilskuddene gir en god dekning av kommunenes utgifter til flyktninger etter de første fem årene. Det er et relevant spørsmål å stille, men etter vår erfaring finnes det knapt data som kan gi svar på spørsmålet. Vi har valgt ikke å prøve å svare på dette spørsmålet innenfor rammen av prosjektet.

2.4 Metodisk tilnærming

Kombinasjon av statistikk og beregninger

Tilbudet til flyktninger er til dels integrert med andre tilbud. Det gjør at ikke alle opplysninger kan hentes ut fra regnskapet. Til dels er det nødvendig å bruke annen statistikk enn regnskapet og det må gjøres anslag ved å kombinere ulike kilder. Den overordnede utfordringen er å bruke de ulike kildene til å lage et mest mulig nøyaktig anslag for kommunens inntekter og utgifter for personer som utløser integrerings-tilskudd. Vår tilnærming er noe av den samme som når Statistisk sentralbyrå utarbeider nasjonalregnskap ved å kombinere statistikk fra ulike kilder.

Tall fra alle kommuner og tidsserier

Oppdragsgiver har bedt om at det skal analyseres om det er systematiske forskjeller i fordelingen av inntekter og utgifter for kommuner med ulik størrelse og andre kjennetegn for kommunen. For å kunne foreta disse analysene har vi tilrettelagt et data-grunnlag med informasjon om relevante utgifter for alle landets kommuner.

Vi har samlet inn dataene for perioden 2005–2009. Til dels har det også vært tilgjengelige data for 2010. Tidsseriene har til en viss grad bidratt til å kvalitetssikre dataene som er samlet inn.

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) publiserer i sine rapporter en kostnadsdeflator for kommunesektoren. Vi har brukt tallene publisert høsten 2010 som grunnlag for omregning til faste priser.

Beregningsutvalget har kartlagt inntekter og utgifter kommunene har pr. flyktning. Slike nøkkeltall er relevante når man skal sammenlikne utgifter og inntekter mellom ulike kommuner. Vi vil også se på slike nøkkeltall. I tillegg har vi utarbeidet oversikter som viser samlede inntekter og utgifter for landet samlet og for kommuner med ulike kjennetegn.

Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

I prosjektet er det gjort anslag for utgiftene kommunene har til opplæring av flyktninger i norsk og samfunnskunnskap. Anslaget er gjort på grunnlag av kommunenes samlede utgifter til denne opplæringen. Her har vi hatt nytte av arbeidet i et prosjekt vi har gjennomført for IMDi, hvor vi studerte effekter av omlegging av finansieringen av denne opplæringen. I prosjektet studerte vi utviklingen i kommunenes inntekter og utgifter til norskopplæring av voksne innvandrere for perioden 2002–2009. Her har vi vært spesielt opptatt av hvordan utgifter, inntekter og den økonomiske balansen til kommunene har utviklet seg i disse årene.

Datakilder

For å svare på de ulike oppgavene i mandatet har vi brukt en kombinasjon av ulike kilder. Tabellen på neste side gir en oppsummering av vår tilnærming.

Tabell 2.1 Oversikt over vår bruk av kilder for å svare på oppgavene gitt i konkurransegrunnlaget.

Konkurransegrunnlag	Våre kilder
A. Tilskudd/inntekter for målgruppen	Inntekter registrert i KOSTRA til voksenopplæring (funksjon 213) Informasjon om øremerkede tilskudd fra Bufdir, IMDi, BLD og KD Beregnete rammetilskudd basert på demografiske kjennetegn ved målgruppen fra IMDi Statistikk for skatteinntekter for vår målgruppe fra SSB
B. Utgifter for målgruppen	Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad i alle kommuner Beregningsutvalgets kartlegging av utgifter til integreringstiltak på rundt 20 kommuner Utgifter og andre opplysninger om voksenopplæring registrert i KOSTRA (funksjon 213) Helse: Utvalgets pilotundersøkelse og egen kartlegging i et utvalg kommuner Anslag for utgifter for ulike øremerkede tilskudd på grunnlag av gjennomgang av tilskuddene Egne beregninger av utgifter til sentrale støttetjenester og lokaler for voksenopplæring
C. Forslag til bedre kartlegging av helse	Blir gjort på grunnlag av gjennomgangen de to oppgavene nevnt over
D. Graden av kompensasjon	Blir beregnet som differansen mellom inntekter og utgifter for perioden 2005–2009
E. Systematiske forskjeller?	Vi har tilrettelagt data på kommunenivå for perioden 2005–2009. Disse dataene har dannet grunnlag for tidsserier for kommune-grupper fordelt etter størrelse og nivået på de frie inntektene
F. Forslag til forbedringer av kartleggingen til Beregningsutvalget	Har blitt gjort på grunnlag av arbeidet med oppgavene ellers i prosjektet

Rapportering til KOSTRA over introduksjonsordningen (funksjon 275):

Vi gjorde et forsøk på å bruke rapporteringen til KOSTRA som en kilde. Dette forsøket blir omtalt i det følgende.

Denne funksjonen omfatter inntekter og utgifter som er knyttet til introduksjonsloven, med unntak av utgifter til norskopplæring. Norskopplæringen for deltagerne i introduksjonsordningen knyttes til funksjon 213 Voksenopplæring. I tillegg til selve stønaden, vil dette være kommunens utgifter til organisering, tilrettelegging, utbetaling og oppfølging av introduksjonsordningen.

Tjenesten kan være ulikt organisert fra kommune til kommune. Alle kommunale stillinger som arbeider med organisering, tilrettelegging, utbetaling og oppfølging av ordningen, knyttes til funksjon 275.

Vi har undersøkt muligheten for å bruke rapporteringen som er gjort av kommunen på funksjon, til å gi et bilde av utgifter til integrering i alle landets kommuner. Som en sjekk på kvaliteten på denne rapporteringen har vi sammenliknet rapporteringen de 20 kommunene har gjort i KOSTRA med kartleggingen foretatt av Beregningsutvalget. Denne sammenlikningen viste relativt store avvik mellom de to rapporteringene. I sammenlikningen har vi tatt hensyn til at Beregningsutvalget ikke tar med stønads-utbetaling i administrasjonsundersøkelsen. Vi konkluderte med at kvaliteten av rapporteringen gjennom KOSTRA ennå er for dårlig til at den kan brukes som grunnlag for statistikk av pålitelig kvalitet.

På sikt anbefaler vi at det blir vurdert hva som kan gjøres for at kvaliteten av denne obligatoriske rapporteringen kan bli bedre. Bedre statistikk vil kunne være til nytte for styringen både på sentralt og lokalt nivå. Spesielt interessant vil det være å få mer kunnskap om utgiftene i kommuner som er mindre enn de Beregningsutvalget kartlegger.

Videre vil bedre kvalitet på den ordinære rapporteringen kanskje kunne redusere omfanget av kartleggingen til Beregningsutvalget. Trolig har utvalget erfaringer som kan brukes til et mer systematisk arbeid med å forbedre den ordinære rapporteringen.

Frie inntekter

Ordinære utgifter til målgruppen blir finansiert gjennom kommunenes frie inntekter. Vi har beregnet kommunenes ordinære utgifter til personene som utløser integreringstilskudd. Formålet med beregningene er å se på utgifter kommunene har til tjenester hvor de frie inntektene er den viktigste finansieringskilden.

Vi har brukt en metode TBU har utviklet² til å anslå effekten av demografiske endringer. Metoden tar utgangspunkt i hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordeler seg på tjenester til de ulike aldersgruppene. Metoden er nærmere dokumentert i kapittel 5 og i vedlegg til rapporten.

Kommuner med ulike kjennetegn

I mandatet blir vi bedt om å vurdere om det kan være systematiske forskjeller i inntekts- og utgiftsfordelingen for kommuner med ulike kjennetegn.

I starten av arbeidet vurderte vi noen kjennetegn ved kommunene som likevel ikke ble brukt: erfaring med bosetting, kjennetegn ved flyktninggruppen og andel sekundærflyktninger. Bruken av disse kjennetegnene ble drøftet med referansegruppen i et møte tidlig i arbeidet. Grunnen til at kjennetegnene ikke ble brukt, var dels at det var personer i referansegruppen som mente at disse kjennetegnene trolig var av betydning for kommunenes inntekter og utgifter og dels at ingen hadde forslag til operasjonalisering av disse forholdene.

En annen variabel som ble vurdert brukt var antall personer i målgruppen. Det kan for eksempel tenkes at enhetskostnadene går ned etter hvert som kommunene bosetter flere flyktninger. Bakgrunnen for en slik antakelse er at kommunene har noen faste kostnader som i liten grad blir påvirket av antall personer som blir bosatt. En slik forutsetning ligger til grunn for den såkalte bosettingskalkulatoren som er lagt ut på nettsiden til IMDi. Her kan kommunene selv beregne inntekter og utgifter ut fra hvor mange flyktninger den enkelte kommune bosetter.

² Metoden som er brukt i flere år, er blant annet dokumentert i rapporten avlagt av utvalget høsten 2009

Vi endte imidlertid isteden opp med å bruke antall innbyggere i kommunen. Det er stor grad av samvariasjon mellom antall personer i målgruppen og antall innbyggere i kommunen. Store kommuner bosetter med andre ord flere flyktninger enn små kommuner. De to variablene vil derfor i stor grad vise de samme forskjellene. Grunnen til at vi valgte å bruke antall innbyggere i kommunen, er at dette er en størrelse som er lett å relatere til enkeltkommuner.

Kommunene ble gruppert i fire grupper etter antall innbyggere bosatt i kommunen:

- Færre enn 3 000 innbyggere (gruppe 1)
- 3–10 000 innbyggere (gruppe 2)
- 10–100 000 innbyggere (gruppe 3)
- Flere enn 100 000 innbyggere (gruppe 4)

Den andre variabelen vi brukte er nivået på de såkalte korrigerte frie inntektene i kommunen. Denne størrelsen er et uttrykk for nivået på de frie inntekter (skatt og rammetilskudd) korrigert for utgiftsbehov for kommunene. Vi har brukt tall fra 2009 beregnet av KRD publisert i Kommuneproposisjonen. De frie inntektene omfatter eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter.

Kommunene ble også her gruppert i fire grupper etter nivået på de korrigerte frie inntektene pr. innbygger sammenliknet med landsgjennomsnittet (landet = 100):

- Under 95 prosent (gruppe 1)
- 95–100 prosent (gruppe 2)
- 100–110-prosent (gruppe 3)
- Mer enn 110 prosent (gruppe 4)

Nivået på kommunenes utgifter på ulike tjenesteområder er i stor grad påvirket av nivået på de frie inntektene. Det kan derfor tenkes at kommuner med høye frie inntekter også har høye utgifter til integrering. Vi tar sikte på å finne ut i hvilken grad denne hypotesen er riktig.

Forsinkede tilskudd for noen personer

Kommunenes samlede inntekter fra integreringstilskuddet er omtalt i kapittel 3. Forsinkelser i saksbehandlingen kan føre til at kommunene samme år til en viss grad kan få utbetalt flere tilskudd for samme person.

For beregning av kommunenes utgifter har vi tatt utgangspunkt i antall personer bosatt i kommunene. Det betyr altså at vi tar hensyn til at kommunene for noen personer har utgifter før de mottar tilskudd. Denne forsinkelsen har neppe noen særlig praktisk betydning for resultatet av våre beregninger.

2.5 Arbeidsform

Arbeidet ble fulgt av en referansegruppe med representanter fra IMDi, KRD, FIN, BLD, Bufdir, KS, SSB og Beregningsutvalget. Det ble holdt to møter i referansegruppen. I det siste møtet ble et utkast til mesteparten av sluttrapporten drøftet.

Det ble holdt egne møter med representanter for referansegruppen om helse og om beregning av utgifter finansiert av kommunenes frie inntekter.

SSB, som er sekretariat for utvalget, har bistått med detaljerte data fra utvalgets kartlegginger.

Prosjektet ble styrt av BLD. Oppdragsgiver har vært orientert om fremdriften av arbeidet.

Underveis har vi blant annet hatt dialog med departementet om en justering av tilnærmingen for beregningene av utgiftene til helse.

Alle beregningene samt dokumentasjon har vært utført av konsulentene.

2.6 Leserveiledning

I det følgende blir det gitt en kort omtale av logikken i rapporten og hovedinnholdet i de ulike kapitlene:

- *Integreringstilskudd og Beregningsutvalget (kapittel 3)*: Det blir gitt en beskrivelse av tilskuddet som ble innført i 1991, og utvalget som ble etablert samme år.
- *Utgifter kartlagt av Beregningsutvalget (kapittel 4)*: Utvalget kartlegger i hovedsak ekstraordinære utgifter til vår målgruppe. Omtalen i dette kapitlet bygger på data samlet inn av utvalget for perioden 2005–2009.
- *Frie inntekter (kapittel 5)*: Ordinære utgifter til målgruppen blir finansiert gjennom kommunenes frie inntekter. Det blir analysert hvordan disse midlene blir tilført. Kapitlet omtaler statistikk over skatteinngangen fra målgruppen som er samlet inn i regi av prosjektet.
- *Enslige mindreårige – tilskudd og utgifter (kapittel 6)*: Kommunenes utgifter til denne gruppen blir finansiert av tre ulike øremerkede tilskudd. I kapitlet blir disse tilskuddene beskrevet.
- *Andre statlige tilskudd (kapittel 7)*: Det blir foretatt en gjennomgang av andre statlige tilskudd av betydning for vår målgruppe. Mange av disse tilskuddene er rettet mot flere enn vår målgruppe. Vi har gjort anslag for hvor stor del av tilskuddet som gjelder vår målgruppe.
- *Helseutgifter (kapittel 8)*: Vi har kartlagt utgiftene i Hamar, Kragerø og Bergen. Resultatet av vår kartlegging er sammenliknet med utgiftene anslått av utvalget og resultatene fra pilotundersøkelsen gjennomført av utvalget i 2005.
- *Voksenopplæring – inntekter og utgifter (kapittel 9)*: De statlige tilskuddene til norskopplæring blir gitt til flere enn personer som mottar integreringstilskudd. Det er gjort anslag for hvor stor del av utgifter og inntekter som kan knyttes til vår målgruppe. Kapitlet bygger i stor grad på et prosjekt vi har gjennomført på oppdrag fra IMDi.
- *Oppsummering av inntekter og utgifter (kapittel 10)*: Her oppsummerer vi gjennomgangen gitt i tidligere kapitler. Kapitlet er bygd opp slik at vi prøver å svare på spørsmålene gitt i mandatet for dette prosjektet.

3 Integreringstilskuddet og Beregningsutvalget

3.1 Innledning

Målgruppen for denne utredningen er personer som er omfattet av integreringstilskuddet. I dette kapitlet gis det en nærmere beskrivelse av integreringstilskuddet som ble innført i 1991, og Beregningsutvalget som ble etablert samme år.

3.2 Etablering av integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet erstattet fire tidligere tilskuddsordninger

Regjeringen la i juni 1990 frem Stortingsmelding nr. 61 (1989–90) *Bosetting og integrering av flyktninger og personer med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag – organisering, ressursbruk og finansieringsordninger*.

Stortinget vedtok ved behandling av meldingen å innføre integreringstilskuddet fra 1991. Integreringstilskuddet erstattet fire tidligere øremerkede statlige tilskudd:

- Boligadministrasjonstilskudd
- Administrasjonstilskudd (som omtrent tilsvarer dagens administrasjonsundersøkelse)
- Tilskudd til sosialhjelp
- Tilskudd til barnevern

Tilskuddet er utformet slik at kommunene får et fast beløp for hver person som er definert i målgruppen for tilskuddet. Det er med andre ord ingen statlig øremerking som legger føringer for kommunenes bruk av midler. Kommunene har med andre ord stor frihet til selv å velge hvordan tilbudet til den enkelte innvandrер skal utformes. I den omtalte stortingsmeldingen heter det følgende:

Det økonomiske og administrative ansvaret for tiltak på kommunalt nivå samles. Det innebærer at den enkelte kommune både får langt større frihet i valg av virkemidler, og ansvar for hvordan midlene brukes (...) Det anbefalte forslaget vil bety administrative forenklinger, og gi mulighet for bedre planlegging både på statlig og kommunalt plan (...) Omleggingen vil sikre en bedre og mer styrt utgiftsutvikling på sikt.

Tilskuddene til sosialhjelp og barnevern var refusjonsordninger som ga en sterk vekst i kommunenes utgifter. Refusjonsordninger gir generelt svake incentiver til en god husholding av midlene. Så lenge staten betaler, trenger ikke kommunene å tenke så mye på hvor mye ulike tiltak koster. Den nye ordningen med integreringstilskudd gir langt sterkere incentiver til å vurdere kostnader som et vesentlig element når kommunene skal bestemme hvilke tiltak som skal settes i verk. Kommunene kan ikke lenger kreve kompensasjon fra staten for høye kostnader.

Ved opprettelsen av integreringstilskuddet ble det samtidig bestemt å videreføre en egen refusjonsordning for barnevern til enslige mindreårige. Denne ordningen, som fortsatt eksisterer, er nærmere omtalt og analysert i kapittel 6.

Tjenester som tilskuddet skal dekke

I utvalgets rapport fra 2010 går det frem at integreringstilskuddet skal dekke utgifter til følgende tjenester:

Sosialkontor/sosialtjenester, introduksjonsprogram, barne- og ungdomsvernstjenester, innvandrер-/flyktningkontortjenester, tolketjenester, omsorg for personer med rusproblemer, støttekontakt, bolig/boligadministrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening, integreringstiltak i grunnskolen, kultur- og ungdomstiltak, barnehager og utgifter i den kommunale helsetjenesten samt felleskostnader knyttet til disse områdene.

Det som er omtalt som den kommunale helsetjenesten, omfatter både helse og pleie og omsorg.

Integreringstilskuddet dekker ikke ordinær grunnskoleundervisning. Disse utgiftene blir da heller ikke kartlagt av Beregningsutvalget.

Noen av tjenestene, som for eksempel introduksjonsprogrammet og introduksjonsstøtten, går i sin helhet til målgruppen. Det er enighet om at alle disse utgiftene skal dekkes av integreringstilskuddet.

Andre tjenester, som for eksempel sosialhjelp, blir gitt både til målgruppen og til resten av befolkningen. Vi vil altså prøve å svare på hvor stor del av disse utgiftene som kan sies å være finansiert gjennom kommunenes frie inntekter.

3.3 Beregningsutvalget

Etablert i 1991

Med utgangspunkt i stortingsmeldingen oppnevnte Kommunal- og arbeidsdepartementet Beregningsutvalget for kartlegging av kommunale utgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Beregningsutvalgets årlige kartlegginger inngår i regjeringens beslutningsgrunnlag for satsene på integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

I kartleggingen til Beregningsutvalget er man opptatt av balansen mellom nivået på tilskuddet og kommunenes utgifter for landet som helhet. For enkeltkommuner er det en betydelig variasjon i nivået på utgiftene. Blant de 20 kommunene som deltok i kartleggingen i 2010, varierte utgiftene pr. person fra 45 prosent under landsgjennomsnittet til 20 prosent over landsgjennomsnittet.

Fra 2006 er mandatet for utvalget utformet som følger:

Integreringstilskuddet: Beregningsutvalget skal hvert år innhente, gjennomgå og drøfte analyser og beregninger over den faktiske kommunale utgiftsutviklingen når det gjelder bosetting og integrering av flyktninger som omfattes av ordningen med integreringstilskudd. 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.

Tilskudd til norskopplæring for voksne innvandrere: Beregningsutvalget skal hvert år innhente, gjennomgå og drøfte analyser og beregninger over den faktiske kommunale utgiftsutviklingen 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 omfattes av overgangsordningen og for personer som får opplæring som en følge av at de har rett og/eller plikt til norskopplæring. Utvalget er ansvarlig for å administrere innhenting av data og valg av beregnings- og analysemetode.

Utvalget er satt sammen av representanter fra staten og kommunesektoren. Rapportene fra utvalget blir normalt lagt frem et halvt år etter at året som analyseres er ferdig.

Ordinære og ekstraordinære utgifter

Brev fra KS og Kommunaldepartementet til utvalgte kommuner datert 8. februar 1991:

I samarbeid med Statistisk sentralbyrå (SSB) er nå beregningsutvalget i ferd med å utarbeide et opplegg for å innhente opplysninger om:

- *Utgifter kommunen(e) har ved drift og administrasjon av særskilte tjenester/tiltak og/eller prosjekter som er opprettet spesielt for å integrere flyktninger og personer*

med opphold på humanitært grunnlag. Her tenkes det for eksempel på flyktningkontor (flyktningkonsulent) og tolketjenester.

- *Utgifter ved de ordinære kommunale tjenester som berøres av arbeidet med bosetting og integrering av målgruppen. Dette er for eksempel barnehagevirksomhet, boligvirksomhet, sosialkontortjenester*

Det er ønskelig både å kartlegge de totale kostnadene ved drift av disse tjenestene, og å beregne hvor stor andel av kostnadene som kan tilskrives arbeidet med flyktninger og personer på humanitært grunnlag.

I den første rapporten er merutgiftene knyttet til målgruppen skilt ut, i hvert fall for utgifter til barnehage. KS og representantene fra staten har vært uenige om forholdet mellom de kartlagte utgiftene og nivået på tilskuddet. I et notat om den første rapporten fra Beregningsutvalget fra den politiske ledelsen i Kommunaldepartementet datert 16. mai 1991, heter det:

Av rapporten fremgår at statens representanter mener det samlet er godt samsvar mellom de satser som gjelder for integreringstilskuddet for 1991 og det gjennomsnittlige utgiftsnivået i kommunene. KS' representanter er ikke enig i dette synet og hevder kartleggingen har dokumentert at kommunene er belastet med betydelige egenandeler i bosettings- og integreringsarbeidet.

Disse ulike synspunktene skyldes at partene har vært uenige om hvorvidt det er kommunenes merutgifter forbundet med bosettings- og integreringsarbeidet, altså det flyktninger m.m. påfører kommunene av merutgifter sammenliknet med en gjennomsnittsinnsbygger i kommunen, som skal legges til grunn for beregning av utgiftsnivået (statens syn), eller om det er totalutgiftene som skal beregnes (KS' syn).

Forskjellen mellom statens og KS' syn kommer mest markert til uttrykk når det gjelder kommunenes utgifter til barnehager. Statens oppfatning er at merutgiftene i størrelsesorden kr 10 000 pr. barnehageplass. KS' syn er at totalutgiftene er kr 42 000 pr. barnehageplass pr år.

I de første årene skilte utvalget ut merutgiftene til målgruppen i sine kartlegginger. Statens og kommunenes representanter er altså uenig om disse merutgiftene skal dekkes. Det var bare to år at merutgiftene ble skilt ut.

Endringen har trolig sammenheng med at det i kartleggingen er metodisk krevende å skille ut de ordinære utgiftene. Det skyldes at det i regnskapet ikke gjøres et skille mellom ordinære og ekstraordinære utgifter. Vi har imidlertid gjort et forsøk på å beregne nivået på de ordinære utgiftene. Det har vi gjort på bakgrunn av den demografiske sammensetningen av målgruppen, en fordeling av utgiftene på ulike aldersgrupper foretatt av TBU og de demografiske vektene i det statlige inntektssystemet. Resultatene av beregningene er dokumentert i det siste kapitlet i denne rapporten.

Etter dette gir altså ikke utvalgets kartlegging informasjon om hva som er ekstraordinære utgifter til målgruppen og hva som er ordinære utgifter som gis til hele befolkningen. Utvalget har imidlertid holdt de ordinære utgiftene til grunnskoleopplæring og andre tjenester utenfor kartleggingen. Det betyr at mesteparten av utgiftene som er kartlagt, er ekstraordinære til målgruppen og at mesteparten av de ordinære utgiftene ikke er kartlagt av utvalget.

Det er fortsatt slik at KS fortsatt krever at alle utgiftene blir dekket. Staten har imidlertid ikke fulgt dette opp i fastsettingen av satsene.

Utvalget kartlegger i hovedsak merutgifter til målgruppen

Det er netto driftsutgifter som kartlegges. Det betyr at utvalget trekker ut statstilskudd, refusjoner, salgs- og leieinntekter og andre inntekter på de områdene som inngår i undersøkelsen.

Innenfor administrasjonsundersøkelsen korrigeres det blant annet for de øremerkede/-personrettede tilskuddene. Eksempler på dette er særskilte refusjoner innenfor barnevern, tilskudd til enslige mindreårige, tilskudd for funksjonshemmede osv.

Utgifter i grunnskolen til særskilt norskopplæring, tospråklig opplæring og morsmålsopplæring ble dekket av et øremerket tilskudd frem til 2006. I 2007 ble disse tilskuddene innlemmet i rammetilskuddet. Beregningsutvalget kartlegger ikke disse utgiftene til opplæring av minoritetsspråklige. Utvalget tar heller ikke med utgiftene til ordinær grunnskoleopplæring.

Barn født i mottak er inkludert i målgruppen, mens barn født etter bosetting i en kommune ikke inngår. Utvalgets kartlegging omfatter imidlertid kommunenes utgifter knyttet til barn av personer i målgruppen født etter bosetting. Det innebærer at de kartlagte gjennomsnittlige utgiftene pr. person som utløser integreringstilskudd, blir tilsvarende høyere, og at disse utgiftene inngår i grunnlagsmaterialet for fastsettelse av integreringstilskuddet. Sagt med andre ord: barn født etter bosetting er med i telleren (utgifter), men ikke i nevneren (antall personer i målgruppen).

Beregningsutvalget korrigerer ikke for rammetilskudd og skatteinntekter som kommunene får som følge av bosetting av målgruppen. En slik korrigering er ikke definert som en del av utvalgets mandat.

Det betyr at utvalget verken kartlegger kommunenes totale utgifter til personer i målgruppen eller merinntektene kommunene har som følge av bosetting. Utvalget holder øremerkede statstilskudd utenfor og kartlegger ikke utgiftene til grunnskoleopplæring overhodet. Det betyr at kartleggingen først og fremst er en kartlegging av merutgifter. Men til en viss grad omfatter kartleggingen også ordinære utgifter til tjenester målgruppen mottar på linje med resten av befolkningen.

En analyse av dette forholdet er derfor en del av arbeidet som er dokumentert i denne rapporten. Spørsmålet som vi prøver å besvare, er hvor stor del av utgiftene kartlagt av Beregningsutvalget som kan sies å være finansiert gjennom skatteinntekter og rammetilskuddet. Vi gjør et forsøk på å svare på dette spørsmålet i kapittel 5.

I rapporten fra 2008 kommer det frem at representantene fra staten mener at integreringstilskuddet bare skal dekke merutgiftene og at dette er et forhold man bør ta hensyn til når tilskuddsatsene skal fastlegges. Representantene for kommunene gir ikke uttrykk for sin mening i rapporten. Siden disse representantene ikke støtter statens syn, får man et inntrykk av at disse representantene mener at alle utgiftene skal dekkes. Det er med andre ord den samme uenigheten som kommer frem i utvalgets først rapport.

I rapporten fra 2009 gir ikke representantene fra utvalget lenger uttrykk for hvilke utgifter som skal kartlegges. Etter nesten 20 år gir altså ikke utvalget lenger uttrykk for uenighet. Agenda Kaupang mener det kan være fornuftig at utvalget avgrenser seg til å anslå nivået på utgiftene. Så kan en eventuell uenighet om nivået på tilskuddet bli håndtert i andre fora.

3.4 Avgrensning mot det statlige inntektssystemet

Dette avsnittet omtaler avgrensningen som er gjort mellom utgiftsutjevningen i det statlige inntektssystemet og integreringstilskuddet.

Gjennom utgiftsutjevningen utjevnes variasjoner i kommunenes beregnede utgiftsbehov innen sektorene administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenesten og miljø og landbruk³.

Faktorer som fanger opp ufrivillige etterspørsels- og kostnadsulempen i kommunal tjenesteproduksjon, omtales i inntektssystemet ofte som *objektive kriterier*. Kostnadsnøkklene består av slike objektive kriterier med tilhørende vekter. Utgiftsbehovet i landets kommuner blir beregnet ved hjelp av kostnadsnøkler og statistikk for de ulike kriteriene.

Befolkningen fordelt på ulike aldersgrupper har vekter som til sammen utgjør rundt 70 prosent av de samlede vektene. Det er et eget kriterium for innvandrere, som i perioden fra 2005–2010 hadde en vekt på 5 prosent.

For det kriteriet ble utgiftsutjevningen for 2009 beregnet på bakgrunn av statistikk fra kommunene over følgende størrelser:

- Førstegenerasjonsinnvandrere uten flyktningstatus fra ikke-industrialiserte land bosatt i Norge pr. 1. januar 2008.
- Førstegenerasjonsinnvandrere med flyktningstatus (uavhengig av fødeland) som ble bosatt i Norge før 1. januar 2003.

Personene er registrert på den kommunen de var registrert bosatt pr. 1. januar 2009. Definisjonen av person fra ikke-industrialisert land er at personens fødeland er Asia, Afrika, Mellom- og Sør-Amerika eller Tyrkia. Med "flyktninger" menes personer som har hatt flukt som grunnen til første innvandring, de som har fått en flyktningtillatelse etter hvert og de som kom sammen med en flyktning eller ble gjenforent med dem som familiemedlemmer. Statistikken er utarbeidet av SSB for KRD.

Kriteriet som er brukt, er altså innvandrere med flyktningstatus som har bodd i landet i mer enn fem år. Personer som mottar integreringstilskudd, er altså ikke med i statistikken som inngår i kriteriet. Grunnen til dette er at kommunenes merutgifter til denne gruppen er dekket gjennom et eget tilskudd slik at det ikke er nødvendig å ivareta behovene til gruppen gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Denne tankegangen kommer også klart til uttrykk i analysene foretatt av Borgeutvalget⁴. Utvalget hadde blant annet som mandat å legge frem forslag til nye kostnadsnøkler. I utredningen uttaler utvalget følgende om utgiftene til voksenopplæring:

Analysen av kommunenes ressursbruk på voksenopplæring viser at kommunenes ressursbruk øker med økende andel innvandrere som kvalifiserer for integreringstilskudd. Kommunene får kompensasjon for utgifter til opplæring av denne gruppen gjennom integreringstilskuddet. Innvandrere som kvalifiserer for integreringstilskudd, bør derfor ikke innføres som kriterium i kostnadsnøkkelene.

Utvalget konkluderer altså med at det ikke er nødvendig å ha med innvandrere som kvalifiserer for integreringstilskudd fordi utgiftene blir dekket av et eget tilskudd. Riktignok er det ikke integreringstilskuddet som finansierer voksenopplæring.

³ Fra 2011 også barnehager

⁴ NOU 2005: 18: *Fordeling, forenkling, forbedring*

Finansiering av denne gruppen er dekket av integreringstilskuddet. Denne feilen påvirker imidlertid ikke hovedpoenget til utvalget, nemlig at utgiftsutjevningen ikke skal finansiere utgifter som er dekket av egne tilskudd.

I prinsippet kunne man tenke seg at personene som mottar integreringstilskudd, var holdt helt utenfor kriteriene i det statlige inntektssystemet. Bakgrunnen for en slik tilnærming kunne være at alle utgifter for målgruppen skulle vært dekket av egne tilskudd. I så fall burde denne gruppen også vært holdt utenfor statistikken for de demografiske og de øvrige kriteriene.

En slik tilnærming er imidlertid ikke valgt. Personene som mottar integreringstilskudd, blir regnet med for de demografiske og de øvrige kriteriene. Grunnen er at personene som mottar integreringstilskudd, også har et behov for tjenester på linje med den øvrige befolkningen. For eksempel har et barn i skolepliktig alder behov for opplæring.

Vi kan altså konkludere med at inntektssystemet finansierer tjenestene personene med integreringstilskudd har på linje med resten av befolkningen.

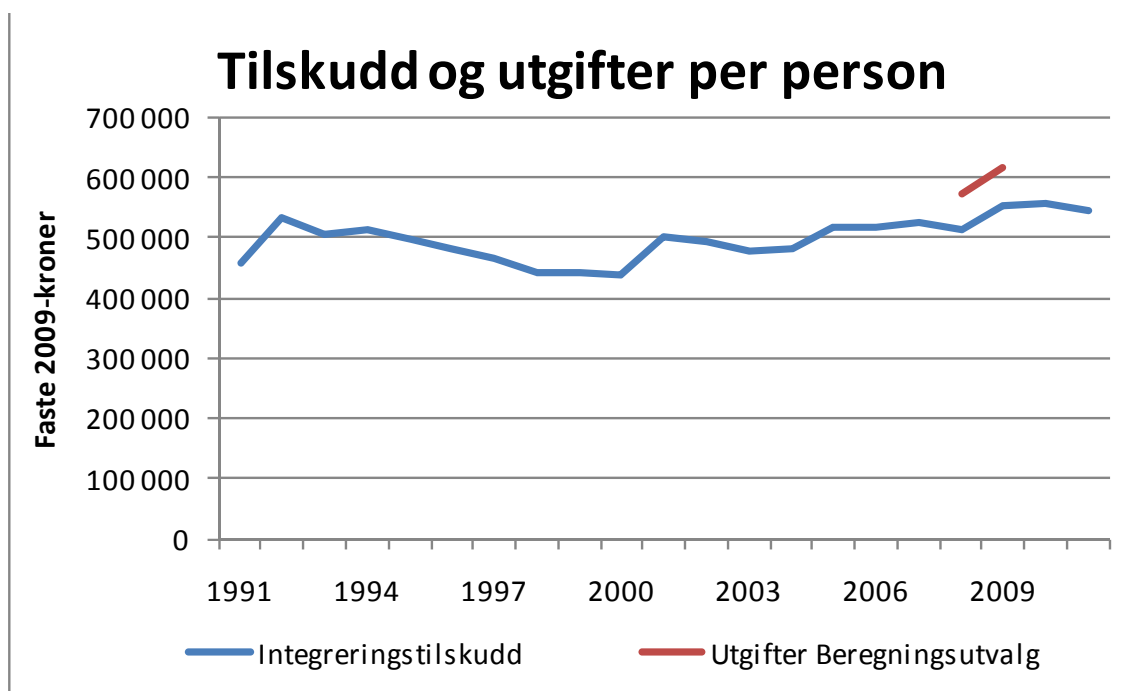
Unntaket er opplæring av minoritetsspråklige i grunnskolen. Slik opplæring har siden 2008 vært finansiert gjennom inntektssystemet, jf. kapittel 7.4.

I kapittel 5 blir forholdet mellom inntektssystemet og integreringstilskuddet drøftet mer i detalj.

3.5 Satser for integreringstilskuddet

I 2009 var det samlede tilskuddet på 551 500 kroner for voksne som omfattes av ordningen. Tilskuddet er fordelt på fem år med høyest utbetaling de første to årene.

Etter 2005 har det vært egne satser for barn, som har ligget 20 000 kroner lavere enn satsen for voksne. Satsene for barn er lavere enn for voksne det første året i perioden. I resten av de fem årene er satsene de samme for barn og voksne. Utviklingen i satsene for voksne er vist i figuren under.



Figur 3.1 Samlet integreringstilskudd pr. person og samlede utgifter pr. person 1991–2011 i faste 2009-kroner. Kilde: Beregningsutvalget samt egne beregninger

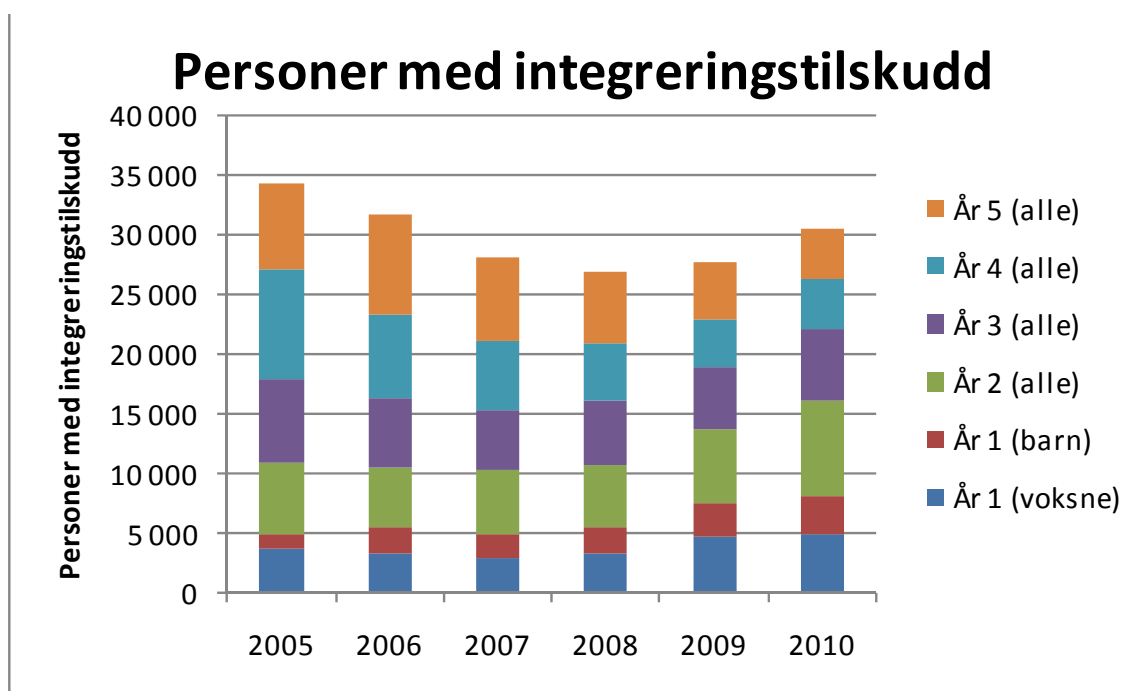
I 2009 har Beregningsutvalget anslått at de samlede utgiftene pr. person i målgruppen til 616 000 kroner, jf. figuren over. Tilskuddet dekker altså rundt 90 prosent av utgiftene. Bakgrunnen for at det statlige tilskuddet ikke dekker alle utgiftene er at kommunene også får skatteinntekter og rammetilskudd for personer i målgruppen, jf. tidligere omtale.

Målt i faste priser ble satsen for tilskuddet redusert med 18 prosent i perioden fra 1992 til 2000. Etter dette har tilskuddet igjen økt, slik at det nå er noe høyere enn i 1992.

I 2006 ble det igjen gitt tilskudd for familieegjenforente etter at det i tre år ikke var gitt tilskudd for denne gruppen. Samtidig ble det foretatt en reduksjon av perioden for tilskudd fra fem til tre år. Det kan reises spørsmål om i hvilken grad denne gruppen har utgifter etter de tre årene som blir dekket av de ordinære tilskuddsordningene. Det ligger utenfor mandatet til dette prosjektet å svare på akkurat det spørsmålet.

3.6 Mottakere av integreringstilskudd

I 2010 fikk kommunene integreringstilskudd for drøyt 30 000 personer, jf. figuren under. Antall personer ble redusert noe i årene fra 2005 til 2008 og har deretter økt noe.



Figur 3.2 Personer som utløser integreringstilskudd 2005–2010 for landet fordelt på år etter bosetting. Kilde: IMDi

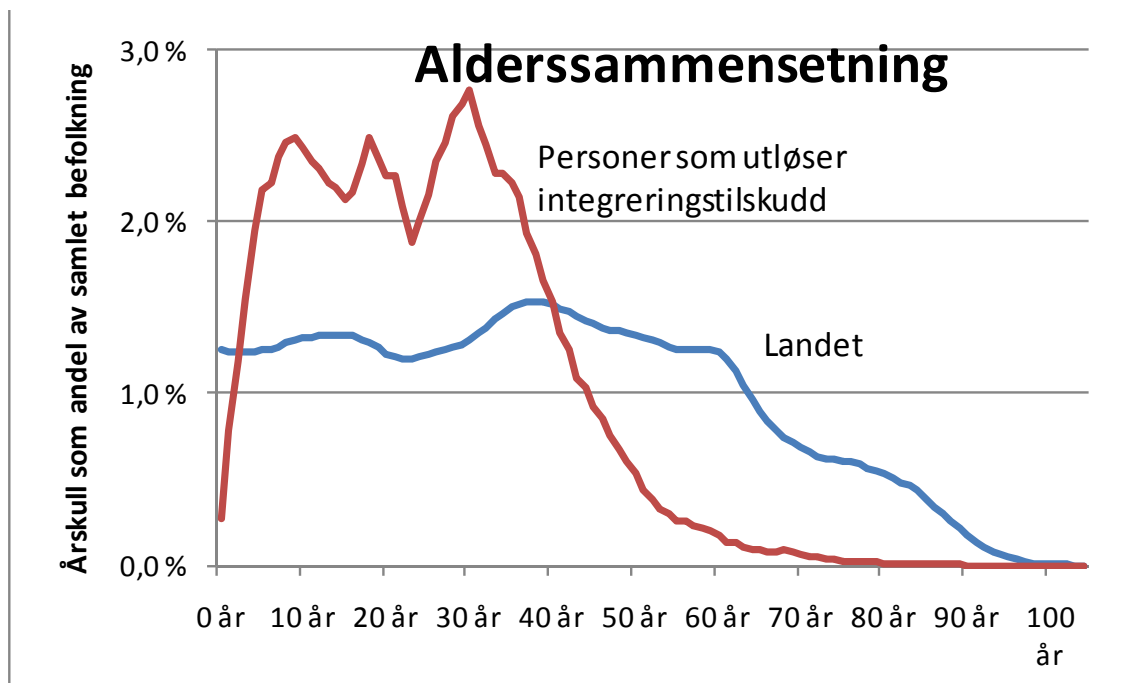
I 2005 ble det ikke gitt integreringstilskudd for personer med familieegjenforening av personer som fikk opphold på humanitært grunnlag. I 2006 ble integreringstilskuddet igjen innført. Endringen er trolig den viktigste forklaringen til at antall barn øker fra 2005 til 2006.

Utvalget har ikke en egen beregning av utgiftene som kommunene har til barn i målgruppen. Tilskuddet til barn ble antakelig redusert i 2005 fordi denne gruppen ikke får introduksjonsprogram.

I 2010 var det 53 prosent av personene i målgruppen som tilhørte "år 1" eller "år 2". Tilsvarende andel var på 32 prosent i 2005. Det er i disse to årene tilskuddene (og

utgiftene) er høyest. Denne vridningen i sammensetningen av målgruppen er derfor av betydning for nivået på tilskuddet (og utgiftene).

Alderen for personer som utløser integreringstilskudd, er av stor betydning for hvilke kommunale tjenester disse personene trenger. Vi har sammenliknet alderssammensetningen for hele befolkningen med personer som utløser tilskudd.



Figur 3.3 Personer som utløste integreringstilskudd, prosentvis fordelt på ettårige aldersgrupper 2005–2010 sammenliknet med tilsvarende fordeling for alle personer i landet i samme periode. Kilde: SSB, IMDi samt egne beregninger.

Personene som utløser integreringstilskudd, er jevnt over langt yngre enn resten av befolkningen, jf. figuren over.

I disse årene var 41 prosent av personene som utløser tilskudd, under 19 år. Tilsvarende andel for landet var på 25 prosent. Det var 0,6 prosent av personene som utløser tilskudd som var eldre enn 67 år. For landet var denne andelen på 12,2 prosent.

Kort sagt peker altså den demografiske sammensetningen i retning av at målgruppen har et stort behov for opplæringstilbud og et lite behov for eldreomsorg. Denne problemstillingen blir nærmere utdypet senere i rapporten.

3.7 Integreringstilskudd

Utviklingen i utbetalt integreringstilskudd er et resultat av satsene som er valgt og antall personer som bosettes i kommunene, jf. omtalen tidligere i dette kapitlet. Tiden som brukes til saksbehandlingen av tilskuddene, kan føre til at utbetalingene ikke nødvendigvis skjer i samme år som tilskuddet utløses. Tabellen under viser hva kommunene faktisk har mottatt av tilskudd i perioden 2005–2010.

Tabell 3.1 Utbetalt ordinært integreringstilskudd 2005–2010 fordelt på kommuner etter størrelse og nivået på korrigerte frie inntekter i millioner faste 2009-kroner. Kilde: IMDi samt egne beregninger

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Vekst 2005-2010
<i>Kommunene gruppert etter antall innbyggere bosatt i kommunen</i>							
Samlet tilskudd	3 221	3 071	2 805	2 747	3 139	3 565	11 %
- Færre enn 3 000 innbyggere	161	123	96	83	122	203	26 %
- 3 000 - 10 000 innbyggere	641	599	537	543	648	770	20 %
- 10 000 - 100 000 innbyggere	1 649	1 608	1 465	1 435	1 645	1 823	11 %
- 100 000- innbyggere	770	740	707	686	725	770	0 %
<i>Kommunene gruppert etter nivået på korrigerte frie inntekter sammenliknet med landsgjennomsnittet</i>							
Samlet tilskudd	3 221	3 071	2 805	2 747	3 139	3 565	11 %
- lavere enn 95 prosent	871	830	736	727	833	942	8 %
- mellom 95 og 100 prosent	1 159	1 133	1 056	1 024	1 213	1 396	20 %
- mellom 100 og 110 prosent	970	914	845	824	879	929	-4 %
- over 110 prosent	220	193	169	172	215	297	35 %

I 2010 var samlet integreringstilskudd på 3,5 milliarder kroner, jf. tabellen over. Samlet integreringstilskudd gikk noe ned fra 2005 til 2008 for så å øke de to siste årene.

I løpet av perioden har økningen i tilskuddet vært sterkest i de minste kommunene.

Rundt to tredeler av tilskuddet går til kommuner som har korrigerte frie inntekter som er lavere enn landgjennomsnittet.

Vi har videre sett på størrelsen på tilskuddet pr. innbygger i kommunegruppene fordelt etter størrelse, jf. tabellen under. Tabellen er et uttrykk for i hvilken grad vår målgruppe er representert i kommuner av ulik størrelse.

Tabell 3.2 Tilskudd pr. innbygger. Landet = 100

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Tilskudd per innbygger (landet = 100)</i>						
Samlet tilskudd	100	100	100	100	100	100
- Færre enn 3 000 innbyggere	85	69	59	51	66	97
- 3 000 - 10 000 innbyggere	105	103	101	104	109	114
- 10 000 - 100 000 innbyggere	103	106	105	105	106	103
- 100 000- innbyggere	94	94	99	98	90	84

Sammenliknet med folketallet er vår målgruppe noe underrepresentert i de minste og de største kommunene. Forskjellene mellom de ulike kommunegruppene kan sies å være relativt liten. Det betyr at vår målgruppe er godt representert i kommuner av ulik størrelse.

3.8 Oppsummering

Integreringstilskuddet ble innført i 1991 og erstattet tilskuddet fra fire tidligere statlige øremerkede tilskudd.

Tilskuddet skal dekke kommunene gjennomsnittlige merutgifter til et utvalg definerte tjenester. Disse tjenestene omfatter ikke ordinær grunnskoleopplæring.

Inntektssystemet skal finansiere tjenestene personene med integreringstilskudd har på linje med resten av befolkningen.

Den samlede utbetalingen av tilskuddet var på 3,6 milliarder kroner i 2010. Målt i faste priser ble satsene for tilskuddet redusert på 1990-tallet. Etter år 2000 har satsene igjen økt.

Personene som utløser integreringstilskudd, er jevnt over langt yngre enn resten av befolkningen.

Beregningsutvalget kartlegger i hovedsak ekstraordinære utgifter til målgruppen. Mesteparten av de ordinære utgiftene er ikke kartlagt av utvalget. Utvalget skiller ikke lenger mellom ordinære og ekstraordinære utgifter.

4 Utgifter kartlagt av Beregningsutvalget

4.1 Innledning

Dette kapitlet gir en oversikt over utgiftene kartlagt av Beregningsutvalget. Utvalget kartlegger i hovedsak ekstraordinære utgifter til vår målgruppe. Omtalen i dette kapitlet bygger på data samlet inn av utvalget for perioden 2005–2009.

Utvalget kartlegger utgifter pr. person i målgruppen. En slik tilnærming gir nyttig innsikt i behovet for tjenester for personene i målgruppen. I kapitlet blir det gitt en oppsummering av utviklingen for perioden 2005–2009 for disse utgiftene pr. person. Dette blir gjort for alle kommuner samlet og for kommuner fordelt etter størrelse og etter nivået på de frie inntektene.

Videre viser kapitlet utviklingen i utbetalte tilskudd for kommunene fordelt etter de samme kjennetegnene.

I kapittel 10 i rapporten blir disse utgiftene sett i sammenheng med integrerings-tilskuddet og andre inntekter som kommuner har.

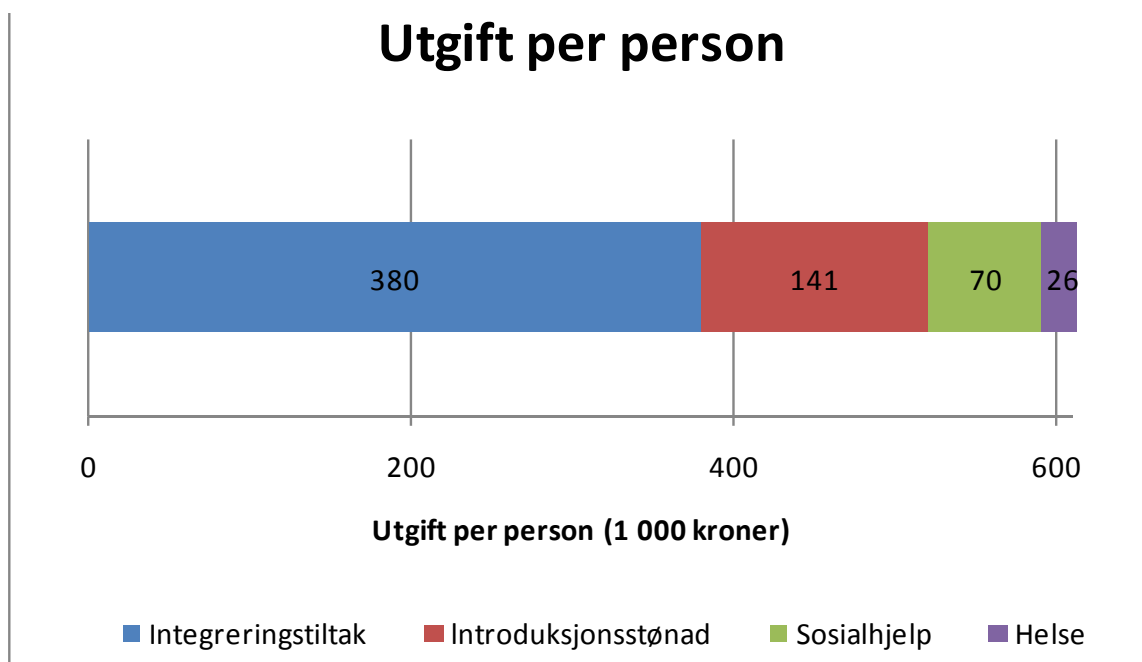
4.2 Hovedresultater for utgifter kartlagt av Beregningsutvalget

Beregningsutvalget har anslått at kommunene i 2009 i gjennomsnitt hadde utgifter på 616 000 kroner⁵ for personene som utløser integreringstilskudd. Beløpet tilsvarer de samlede utgiftene for de fem årene integreringstilskuddet varer. Kommunenes utgifter er altså i gjennomsnitt på 123 000 kroner for hvert av disse årene.

I praksis er utgiftene høyest de første årene for så falle gjennom perioden. Utvalgets kartlegging viser en slik tendens for introduksjonsstønden og sosialhjelpen. For de øvrige tjenestene har ikke utvalget skilt mellom årskull. Det er likevel antatt en fallende tendens over de fem årene for øvrige tjenester.

I figuren på neste side er de samlede utgiftene på 616 000 kroner fordelt på ulike tjenester:

⁵ Beløpet er ikke helt det samme som kommer frem i utvalgets rapport. Det skyldes at vi har korrigert for endelig statistikk for sosialhjelp og introduksjonsstønad lagt frem etter at utvalgets rapport var ferdig.



Figur 4.1 Samlet utgift pr. person over fem år for personer som mottar integreringstilskudd i 2009. Kilde Beregningsutvalget

Vi vil presisere at tabellen viser utgifter pr. person i målgruppen. Den er derfor et uttrykk for det gjennomsnittlige behovet for de ulike tjenestene. Noen tjenester er det bare få personer som får. Det betyr at utgiftene for dem som faktisk mottar tjenestene, er høyere enn det tabellen viser. Denne presiseringen gjelder omtalen i hele kapitlet.

I det følgende gis en kortfattet omtale av de ulike tjenestekområdene vist i figuren over:

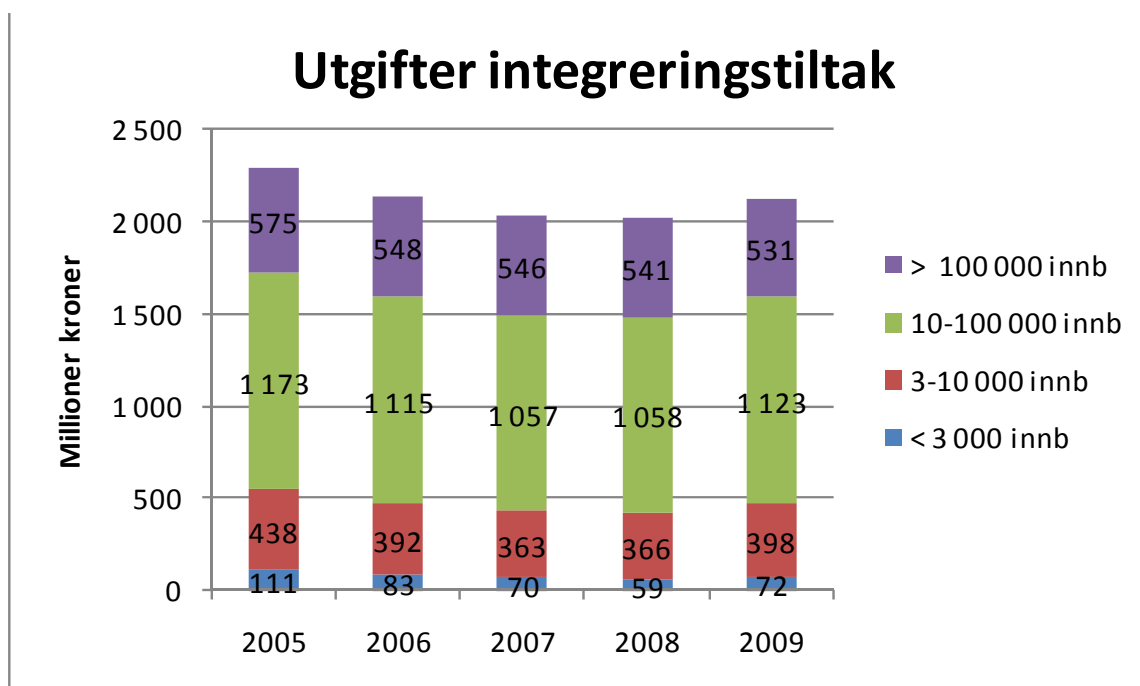
- **Integreringstiltak:** Følgende tjenester er inkludert: Sosial rådgivning og veiledning, administrasjon av introduksjonsprogram, sysselsettingstiltak, barne- og ungdomsvern, bolig-/boligadministrasjonstjenester, ekstratiltak i grunnskolen, kultur- og ungdomstiltak, barnehager og felleskostnader. Kilden er utvalgets kartlegging i den såkalte administrasjonsundersøkelsen i rundt 20 kommuner. Utgiftene utgjør 62 prosent av samlede utgifter. Mer detaljert omtale følger i kapittel 4.3.
- **Introduksjonsstønad:** Statistikken er basert på rapportering fra alle kommuner på individnivå for personer som har mottatt disse ytelsene. Utgiftene utgjør 22 prosent av samlede utgifter. Mer detaljert omtale følger i kapittel 4.4.
- **Sosialhjelp:** Statistikken er basert på rapportering fra alle kommuner på individnivå for personer som har mottatt disse ytelsene. Utgiftene utgjør 11 prosent av samlede utgifter. Mer detaljert omtale følger i kapittel 4.4.
- **Helse:** Utgifter til helse ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner og har siden blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator. Utgiftene utgjør 4 prosent av samlede utgifter. Mer detaljert omtale følger i kapittel 8.

Utvalgets kartlegging blir gjort på grunnlag av foreløpig rapportering til KOSTRA som skjer i mars hvert år. I den endelige rapporteringen i juni kan det ha skjedd justeringer som ikke blir fanget opp i utvalgets rapport. I den endelige rapporteringen for 2009 økte utgiftene pr. innbygger fra 136 000 til 141 000 kroner og utgiftene til sosialhjelp økte fra 67 000 til 70 000 kroner. Vi har lagt til grunn de endelige tallene i våre videre beregninger.

I det følgende blir det gitt en nærmere gjennomgang av de tre første av disse tjenestemårådene.

4.3 Integreringstiltak (administrasjonsundersøkelsen)

Det er beregnet at utgiftene til integreringstiltak kartlagt gjennom administrasjonsundersøkelsen utgjør rundt 2,1 milliarder kroner i 2009, jf. figuren under. Beregningene bygger på en forutsetning om at alle kommuner har like store utgifter pr. person i målgruppen som gjennomsnittet for kommunene som inngår i kartleggingen til Beregningsutvalget.

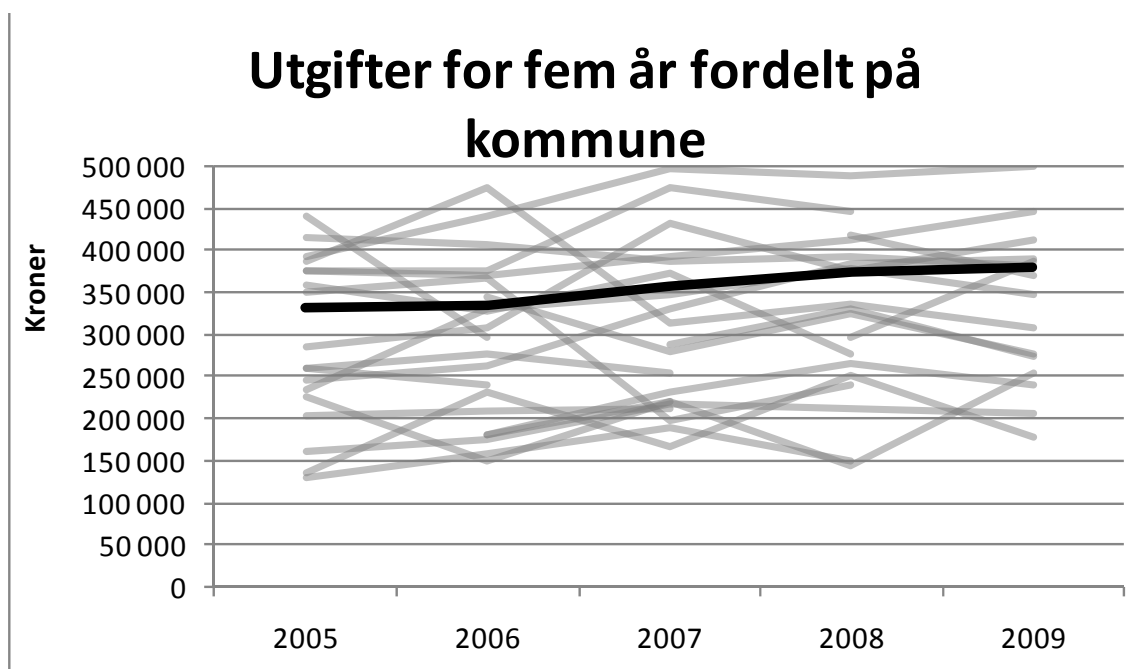


Figur 4.2 Samlede utgifter til diverse tjenester 2005–2009 for kommunene fordelt etter folketall. Millioner 2009-kroner. Kilde: Beregningsutvalget samt egne beregninger.

Rundt halvparten av utgiftene går til kommuner som har mellom 10 000 og 100 000 innbyggere, jf. figuren over. I beregningen av disse utgiftene har vi brukt utgiftene pr. person i målgruppen anslått av Beregningsutvalget for alle kommuner. Dette beløpet har vi så multiplisert med antall personer som utløser integreringstilskudd i hver kommune. Fordelingen på kommuner av ulik størrelse er derfor et uttrykk for fordelingen av antall personer som utløser integreringstilskudd på de ulike kommunegruppene.

Beregningsutvalget kartlegger i liten grad utgiftene i små kommuner. Derfor er det usikkerhet knyttet til forutsetningen for beregningene som figuren bygger på. Agenda Kaupang anbefaler en kartlegging av utgifter og organiseringen av tilbudet i små kommuner sammenliknet med store kommuner. På den måten kan man finne ut hvordan den økonomiske balansen i kommuner med ulik størrelse er, og om det er forskjeller i omfanget av tilbudet som blir gitt til personer som utløser integreringstilskuddet.

Kommunenes gjennomsnittlige utgifter pr. person i målgruppen til integreringstiltak har økt fra rundt 330 000 kroner i 2005 til rundt 380 000 kroner i 2009, jf. figuren på neste side.



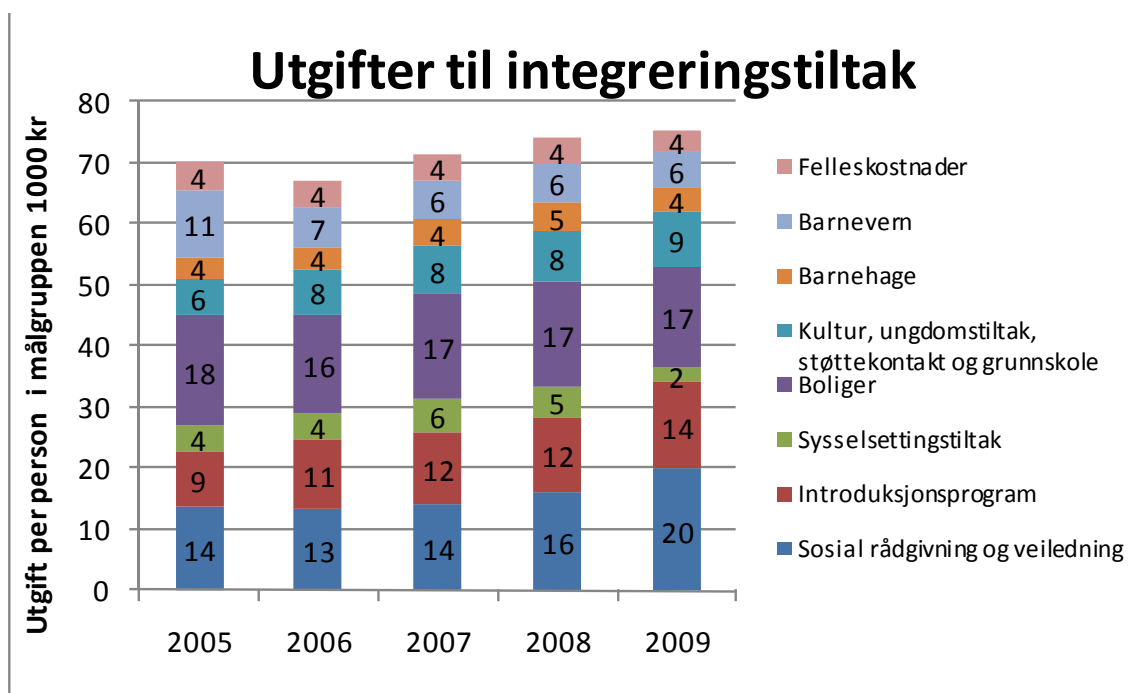
Figur 4.3 Utgifter pr. person i målgruppen 2005–2009 i faste 2009-kroner. Gjennomsnittet for alle kommuner (svart strek) og for kommunene som deltar i kartleggingen (grå streker). Kilde: Beregningsutvalget samt egne beregninger.

Det er store forskjeller mellom nivåene for utgiftene til integreringstiltak for enkeltkommuner som deltar i kartleggingen. Enkelte kommuner har utgifter pr. person som er godt under halvparten av landsgjennomsnittet.

De største byene (Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim) har alle utgifter over landsgjennomsnittet for alle årene byene deltar i kartleggingen. Som vi senere skal se har imidlertid de største kommunene utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad som ligger lavere enn landsgjennomsnittet. Dette kan være et uttrykk for at praksisen for å føre utgifter kan være noe annerledes i de største kommunene enn i resten av landet. Utvalget presiserer også i sin rapport at det kan være nettopp slike forskjeller og at man skal være forsiktig med å tolke utviklingen for enkelte tjenesteområder.

En annen mulig tolkning er at de relativt høye utgiftene som de største kommunene har til integreringstiltak, fører til en bedre integrasjon av målgruppen enn det som ellers er vanlig og at utgiftene til sosialhjelp og introduksjonsstønad dermed blir redusert. Vårt materiale gir ikke grunnlag for å verifisere en slik hypotese. Det ligger også utenfor vårt mandat å gå nærmere inn på denne typen sammenhenger.

Vi skal derimot se nærmere på hvordan utgiftene fordeler seg på ulike type tjenester for kommunene som deltar i kartleggingen til Beregningsutvalget.



Figur 4.4 Utgifter til integreringstiltak for kommunene som deltar i kartleggingen til Beregningsutvalget. Utgifter pr. person i målgruppen i 2009–kroner (1000 kr). Kilde: Beregningsutvalget samt egne beregninger

I 2009 hadde kommunene som deltar i kartleggingen, utgifter til integreringstiltak på rundt 75 000 kroner pr. person i målgruppen, jf. figuren over.

Utviklingen for tjenester vist i figuren blir omtalt i det følgende:

- *Sosial tjeneste og rådgivning:* Fra 2007 til 2009 har disse utgiftene økt med over 40 prosent og utgjorde i 2009 litt over en firedel av de samlede utgiftene.
- *Introduksjonsprogrammet:* Utgiftene til introduksjonsprogrammet har økt med over 50 prosent gjennom perioden. Det ser med andre ord ut til at kommunene nå gir et mer omfattende tilbud gjennom dette programmet enn tidligere.
- *Sysselsettingstiltak:* Disse tiltakene utgjør mindre enn en tidel av de samlede utgiftene gjennom hele perioden. Reduksjonen i utgiftene fra 2008 til 2009 kan ha sammenheng med at utgiftene til kvalifikasjonsprogrammet ikke er med i undersøkelsen. Det skyldes lav kvalitet for datagrunnlaget.
- *Boliger:* Utgiftene til boliger er på omtrent samme nivå gjennom hele perioden. I 2009 utgjorde disse utgiftene litt under en firedel av de samlede utgiftene.
- *Barnevern:* Det har vært en markant vekst i utgiftene fra 2008 til 2009. Føringen av disse utgiftene er imidlertid endret i 2009. Utviklingen er derfor ikke reell.
- *Felleskostnader:* Utgiftene er på 4 000 kroner pr. person i målgruppen for alle de fem årene. I 2009 utgjorde disse utgiftene rundt 5 prosent av de samlede utgiftene.

Økte utgifter til integreringstiltak for personene i målgruppen henger altså i første rekke sammen med økte utgifter til introduksjonsprogrammet og til sosial rådgivning og veiledning.

Vi har i forrige kapittel vist at det de siste årene har vært en utvikling i retning av en større andel av år 1 og år 2. Det kan være noe av forklaringen til at utgiftene øker til introduksjonsprogram og sosiale tiltak og veiledning. For behovet for disse tjenestene er trolig høyest de første årene etter bosetting. Utvalget kartlegger ikke hvordan

utgiftene til integreringstiltak er fordelt på årskull. Det er derfor vanskelig å få bekreftet i hvilken grad denne hypotesen stemmer.

4.4 Introduksjonsstønad og sosialhjelp

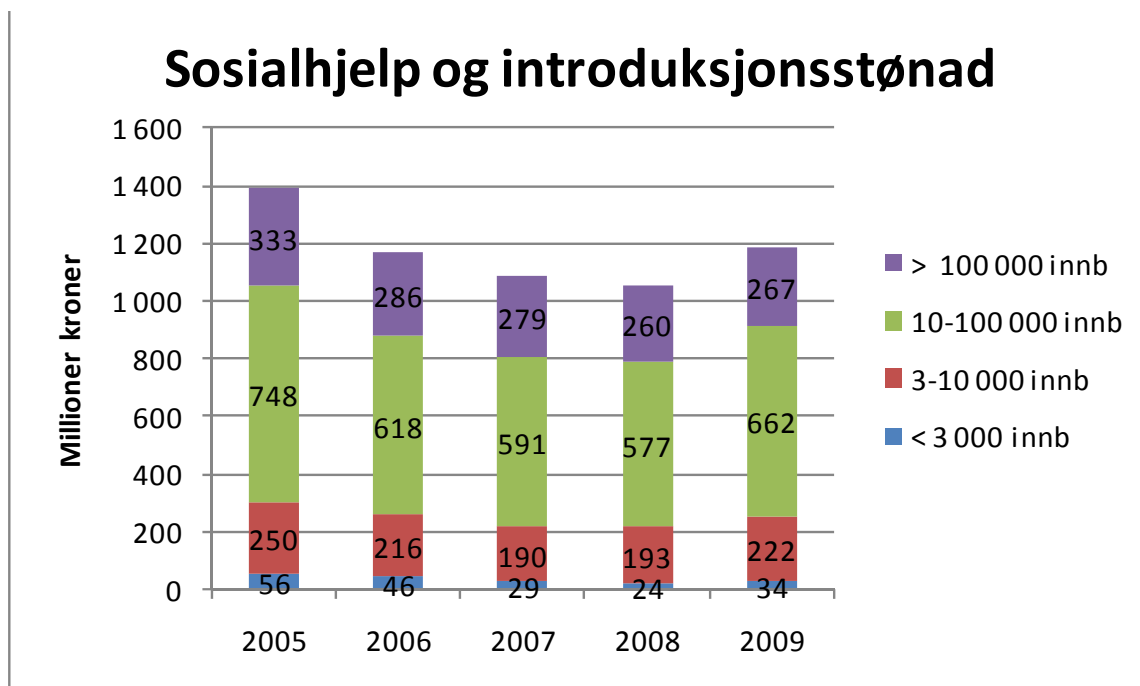
Introduksjonsstønad erstatter sosialhjelp som inntekt for nyankomne flyktninger som deltar i introduksjonsprogrammet. Ordningen ble innført 1. september 2004. Den er hjemlet i lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).

Stønaden er på årsbasis lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Stønaden er lik for alle deltakere uten hensyn til individuelle behov eller familiesituasjon. Stønaden er skattepliktig.

Kommunen har ansvaret for å tilrettelegge et individuelt tilpasset program, mens deltakeren forplikter seg til å følge dette. Deltakelse i programmet er obligatorisk. Ved ugyldig fravær blir stønaden redusert.

Både *sosialhjelp* og *introduksjonsstønad* er to ordninger som skal bidra til inntektssikring for nyankomne flyktninger. Dette avsnittet gir en omtale av kommunenes utbetalinger til mottakere av integreringstilskudd for disse to ordningene.

Kommunenes samlede utgifter til disse to formene for inntektssikring var på rundt 1,2 milliarder kroner i 2009, jf. figuren under. I løpet av disse fem årene var utgiftene høyest i 2005 og lavest i 2008. Drøyt halvparten av utgiftene var i kommuner med mellom 10 000 og 100 000 innbyggere.



Figur 4.5 Samlet utbetaling av sosialhjelp og introduksjonsstønad 2005–2009 for kommunene fordelt etter folketall. Millioner 2009-kroner. Kilde: Beregningsutvalget samt egne beregninger

De samlede utgiftene er både påvirket av antall personer i målgruppen og utviklingen i hvor mye hver person får utbetalt. Tabellen på neste side viser samlet utbetalt beløp for de to ordningene for de fem årskullene.

Tabell 4.1 Samlet utbetaling av sosialhjelp og introduksjonsstønad over fem år pr. person som mottar integreringstilskudd. Faste 2009-kroner. Kilde: Beregningsutvalget samt egne beregninger

	2005	2006	2007	2008	2009
I alt	228 497	221 065	211 547	207 005	211 375
Introduksjonsstønad	125 813	136 090	131 744	134 526	140 884
Sosialhjelp	102 684	84 975	79 802	72 480	70 491

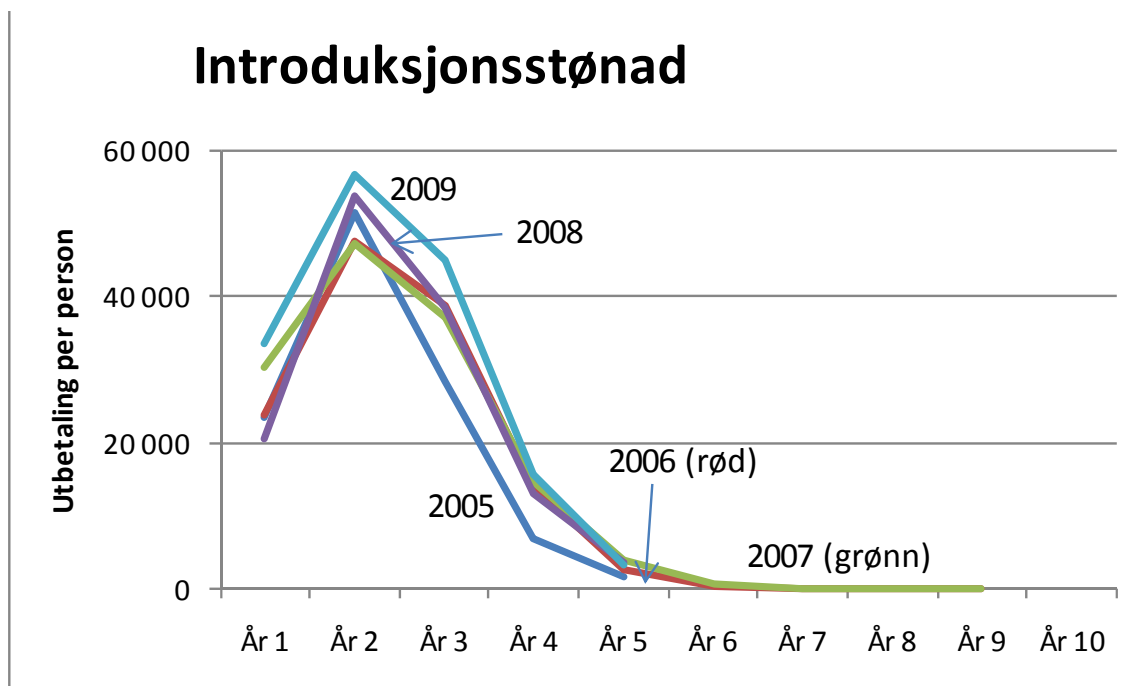
De samlede utbetalte beløpene for de fem årskullene ble redusert i perioden 2005–2008 for så å øke noe fra 2008 til 2009. Nedgangen i sosialhjelp fra 2008 til 2009 kan ha sammenheng med at det er flere som deltar på introduksjonsprogrammet.

I løpet av de fem årene har nivået på introduksjonsstønad økt og nivået på sosialhjelpen blitt redusert.

I det følgende vil vi se nærmere på fordelingen på de ulike kullene. Deretter vil vi se nærmere på kommuner med ulike kjennetegn.

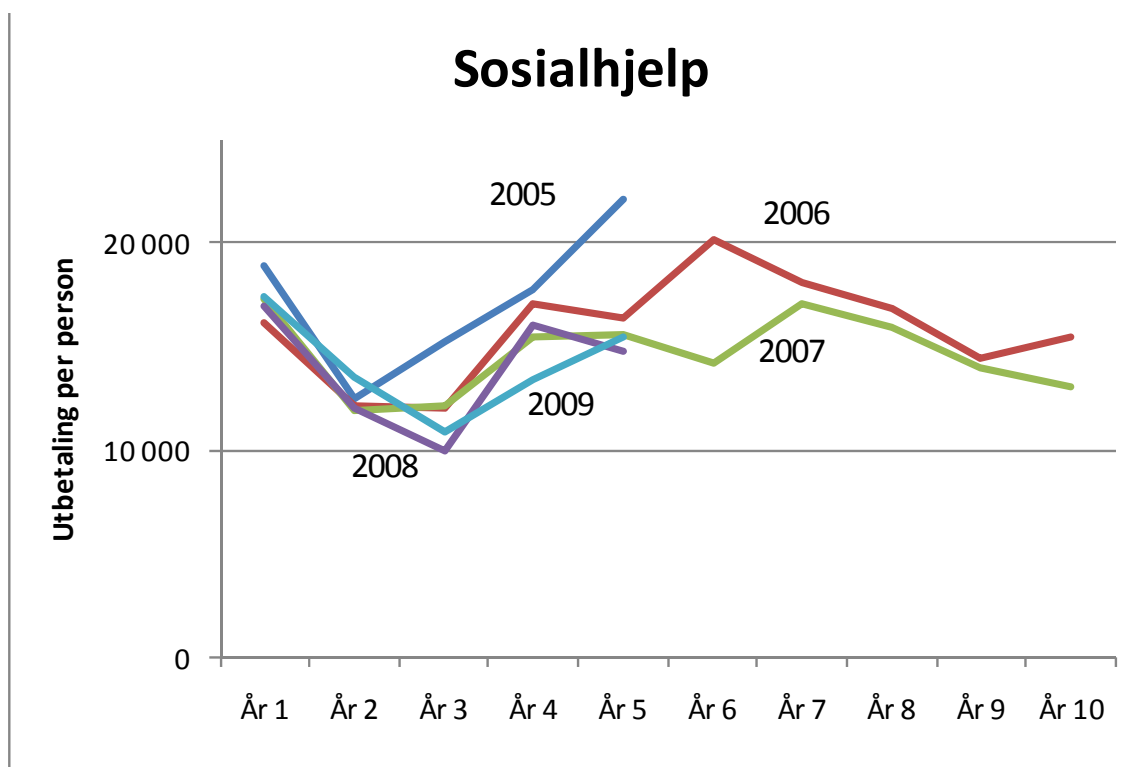
Fordelingen på kull

Det er først og fremst de tre første årene etter bosetting at nyankomne flyktninger mottar *introduksjonsstønad*, jf. figuren under. Nivået er lavere det første enn det andre året. Det har sammenheng med at ikke alle har vært bosatt hele det første året. I år fire og fem er det også enkelte som mottar introduksjonsstønad.



Figur 4.6 Utbetalt introduksjonsstønad pr. person i målgruppen 2005–2010 fordelt etter år etter bosetting. Alle kommuner. Kilde: Beregningsutvalget

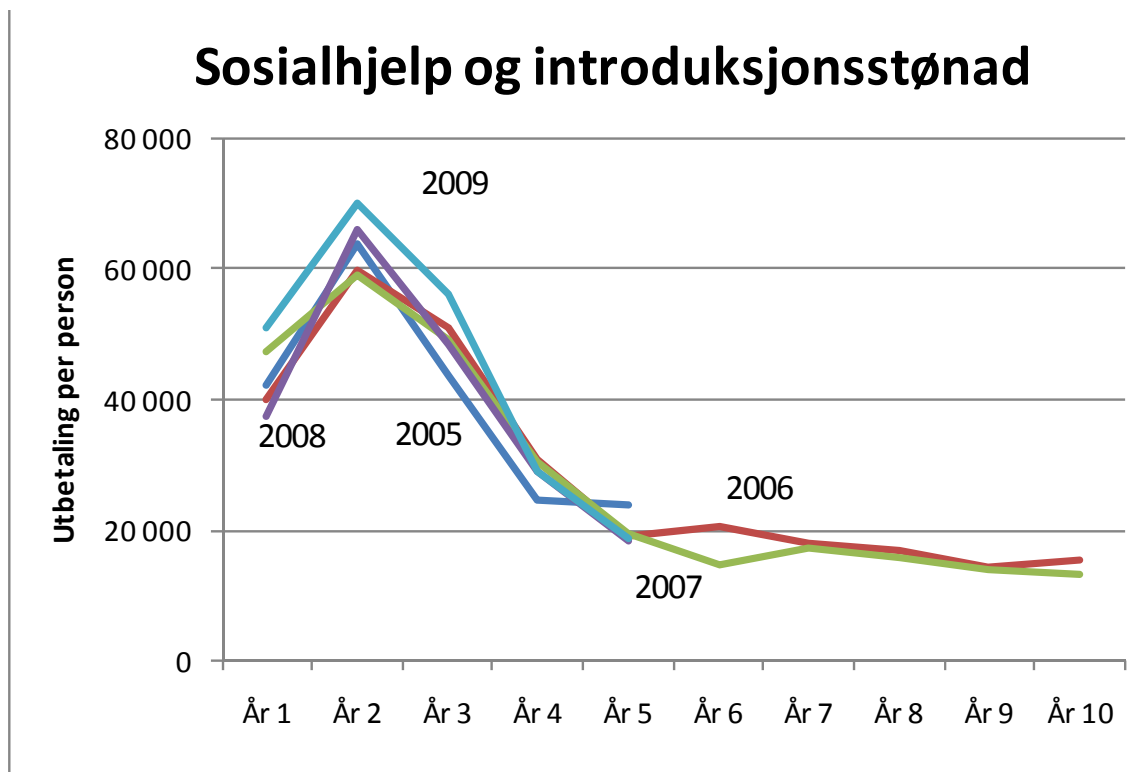
Utbetaling av *sosialhjelp* er lavest år to og tre etter bosetting, jf. figuren under. I 2006 og 2007 var utbetalingene på det høyeste i år seks og syv etter bosetting, som da er etter de fem årene som kommunene mottar integreringstilskudd. For andre år har ikke Beregningsutvalget utarbeidet statistikk som følger flyktningene mer enn fem år etter bosetting.



Figur 4.7. Utbetalt sosialhjelp pr. person i målgruppen 2005–2010 fordelt etter år etter bosetting. Alle kommuner. Kilde: Beregningsutvalget

Fra 2005 til 2009 har utbetalingene av sosialhjelp blitt redusert for de tre siste årene det blir gitt integreringstilskudd, jf. figuren over. Det kan være en indikasjon på at det i løpet av disse årene har blitt en lavere andel av målgruppen som mottar sosialhjelp.

I figuren under er de to ordningene sett i sammenheng.



Figur 4.8 Samlet utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad pr. person i målgruppen 2005–2009 fordelt etter år etter bosetting. Alle kommuner. Kilde: Beregningsutvalget

Profilen er nokså lik for alle de fem årene. Det andre året er alle bosatt hele året, noe som bidrar til at utbetalingene er på det høyeste andre året etter bosetting. Deretter faller utgiftene til rundt en tredel det femte året etter bosetting.

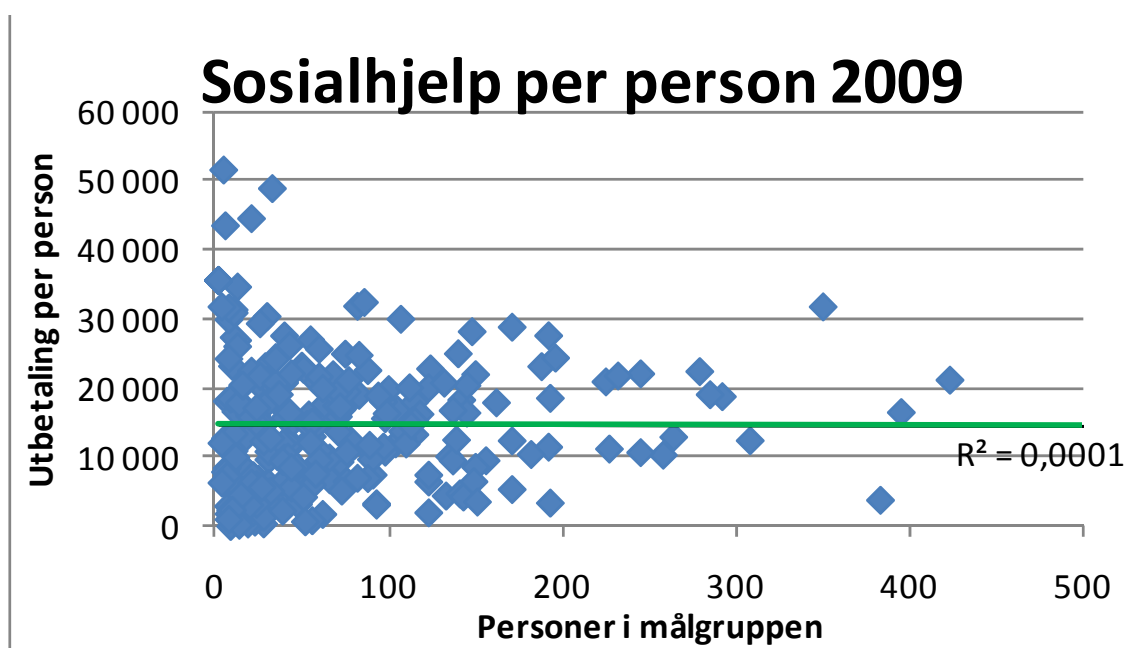
For 2006 og 2007 er det en fallende tendens også i årene etterpå. For disse årene er imidlertid de årlige reduksjonene vesentlig mindre enn de fem første årene etter bosetting. Det er en illustrasjon på at det kanskje er fornuftig at integreringstilskuddet varer fem år etter bosetting.

For 2006 og 2007 er gjennomsnittlig sosialhjelp for hver person på knapt 20 000 kroner fra og med år fem og utover. Utbetalingene er vesentlig høyere enn det resten av befolkningen mottar. I utgiftsutjevningen av inntektssystemet er det et eget kriterium som bidrar til å finansiere kommunenes utgifter til denne gruppen.

I løpet av perioden har det skjedd en viss vridning, slik at en større andel av disse midlene blir utbetalt som introduksjonsstønad og en mindre andel som sosialhjelp.

Kommuner av ulik størrelse

Det er store forskjeller mellom kommunene vedrørende gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp for hver person i målgruppen. Situasjonen i 2009 er vist i figuren under.

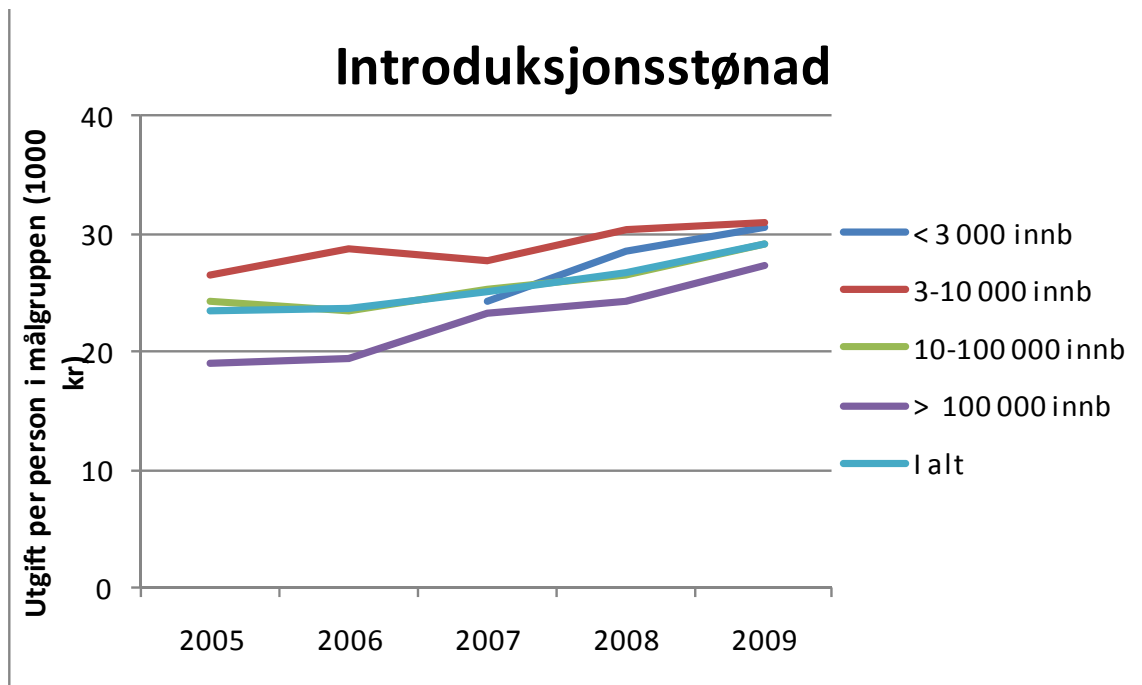


Figur 4.9 Sosialhjelp pr. person i målgruppen 2009 fordelt etter personer i målgruppen for landets kommuner (hver firkant viser data for en kommune). Kilde: Beregningsutvalget

Utbetalingene av sosialhjelp varierte i 2009 fra 0 til drøyt 50 000 kroner pr. person i målgruppen, jf. figuren over. Variasjonene er størst for kommuner med få personer i målgruppen. Det er tilnærmet ingen statistisk sammenheng mellom hvor mange personer som er i målgruppen og hvor mye som blir utbetalt. Også for de andre årene i perioden er det stor spredning mellom kommunene.

Som neste steg i analysen har vi sett på utviklingen i sosialhjelp og introduksjonsstønad for hver person i målgruppen for de fire kommunegruppene som er valgt. Det viser seg at utviklingen på dette nivået gir et mer tydelig bilde enn den store spredningen vist i figuren over.

Ideelt sett ville vi også fulgt enkeltkull for hver av kommunene som vist i figuren over. Vi har imidlertid ikke fått tilgang til tilstrekkelige detaljerte data til å kunne gjøre en slik detaljert analyse. Det betyr at utviklingen presentert i det følgende til en viss grad vil være påvirket av at sammensetningen mellom kullene kan variere mellom de ulike kommunegruppene. Denne svakheten blir dels kompensert ved at vi ser flere år i sammenheng.

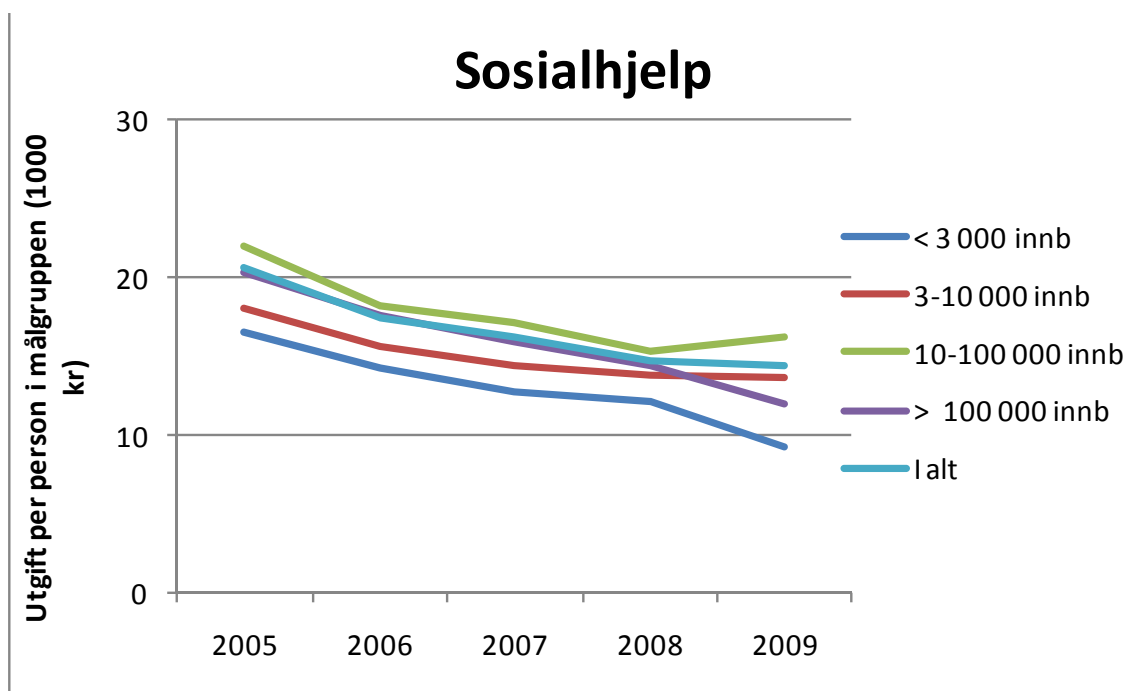


Figur 4.10 Introduksjonsstønad 2005–2009 for kommunene inndelt etter folketall. Faste 2009-priser (1 000 kr). Kilde: Beregningsutvalget samt egne beregninger

Utbetalt introduksjonsstønad pr. person øker for tre av de fire kommunegruppene gjennom perioden, jf. figuren over. Utbetalingene i kommunene med flere enn 100 000 innbyggere er gjennom hele perioden lavere enn gjennomsnittet for landet som helhet.

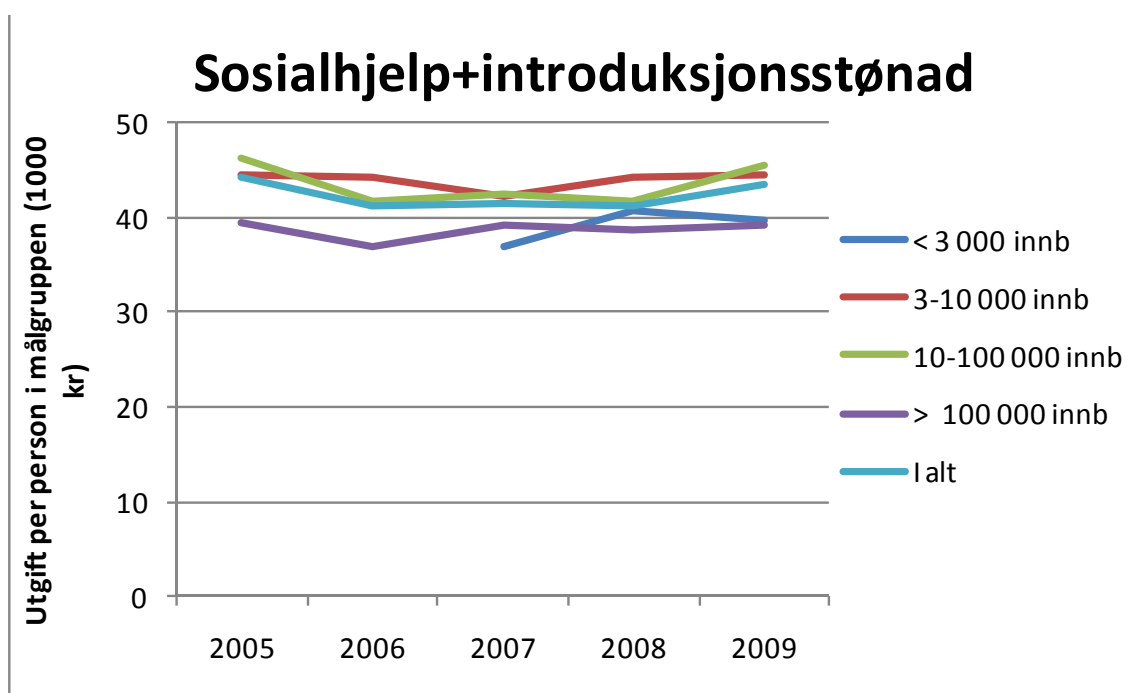
Utbetalingene i de minste kommunene skiller seg fra de øvrige i 2006 og 2007. Det kan skyldes feil i datagrunnlaget som følge av at grunnlaget ikke i samme grad er kontrollert for disse kommunene som for de store kommunene.

Utbetalt sosialhjelp pr. person blir redusert gjennom perioden for alle de fire kommunegruppene, jf. figuren under. Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere betaler minst sosialhjelp pr. person gjennom hele perioden.



Figur 4.11 Sosialhjelp 2005–2009 for kommunene inndelt etter folketall. Faste 2009-priser (1 000 kr). Kilde Beregningsutvalget samt egne beregninger

Samlet utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad pr. person er på omtrent samme nivå gjennom de fem årene, jf. figuren under. For alle årene har kommunene med flere enn 100 000 innbyggere lavere samlede utbetalinger enn landet som helhet.

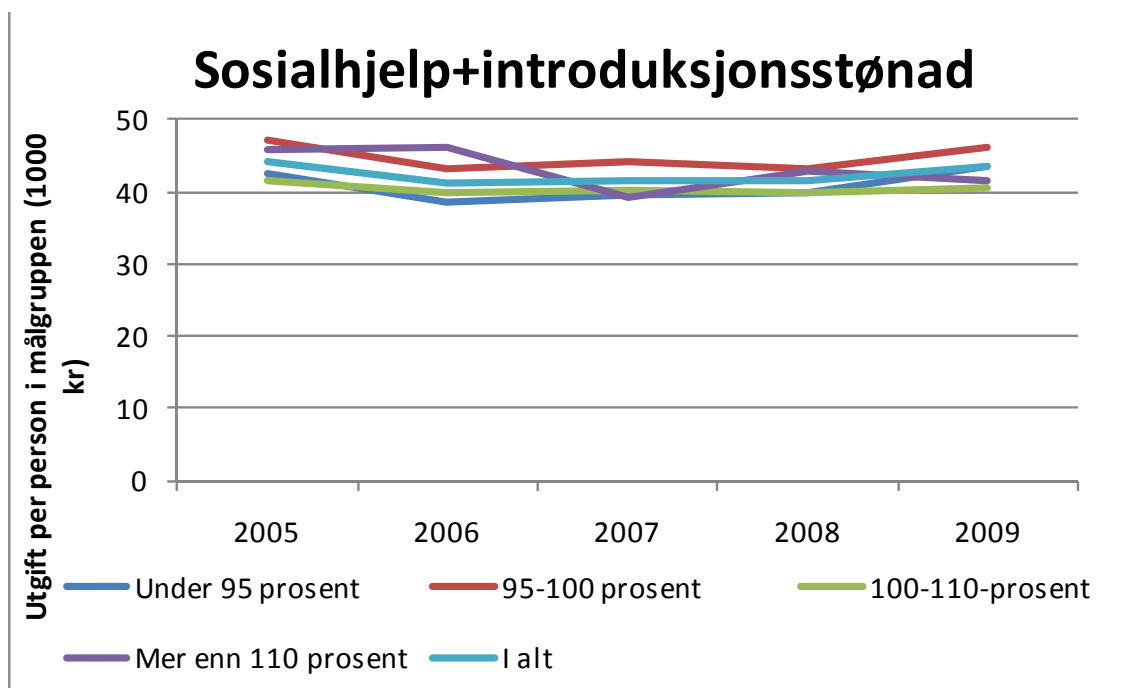


Figur 4.12 Sosialhjelp og introduksjonsstønad 2005–2009 for kommunene inndelt etter folketall. Faste 2009-priser (1 000 kr). Kilde Beregningsutvalget samt egne beregninger

Kommuner med ulikt nivå på frie inntekter

Vi har også sett på om det er forskjeller i utbetalingene for kommunene fordelt etter nivået på de frie inntektene. Man skulle kanskje vente at kommunene med de høyeste frie inntektene også hadde de høyeste utbetalingene. Disse kommunene har i hvert fall et finansielt grunnlag for høyere utbetalinger enn andre kommuner. Statistikken viser imidlertid at det ikke finnes en klar slik effekt, jf. figuren under.

Det er derimot relativt små forskjeller mellom kommuner med ulikt nivå på korrigerte frie inntekter. I perioden har kommuner med frie inntekter som utgjør mellom 95 og 100 prosent av landsgjennomsnittet, utgifter som er rundt 6 prosent høyere enn landet som helhet for alle årene i perioden.



Figur 4.13 Sosialhjelp og introduksjonsstønad 2005–2009 for kommunene inndelt etter nivået på korrigerte frie inntekter. Faste 2009-priser (1 000 kr). Kilde: Beregningsutvalget samt egne beregninger

Vi har vært interessert i å finne ut om kommuner med høye frie inntekter har høyere utgifter til integrering enn kommuner med lave frie inntekter. For sosialhjelp og introduksjonsstønad blir denne hypotesen avkreftet. Det kan ha sammenheng med at kommunene med de høyeste frie inntektene i stor grad er små kommuner i distriktene. Det ser med andre ord ut til at det er andre forhold enn nivået på kommunens frie inntekter som er av betydning for nivået på disse utbetalingene.

4.5 Støttetjenester og lokaler

Generelt om lokaler og støttetjenester

KRD har utgitt en veileder⁶ for beregning av selvkost for kommunale tjenester. Formålet med veilederen til departementet har vært å foreta en klargjøring av hvordan praktiseringen av prinsippet om selvkost som kan legges til grunn for ulike kommunale tjenester.

I veilederen fra departementet er *kapitalkostnadene* definert som summen av avskrivningene som følge av slitasje og elde og kalkulatoriske renter, som er avkastningen kommunen kan oppnå ved å plassere midlene i et marked. Kapitalkostnadene

⁶ KRD (2003): *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*.

omfatter kostnader kommunen har til lokaler og andre varige driftsmidler. I veilederen gis det en detaljert gjennomgang av hvordan disse kostnadene kan beregnes på grunnlag av informasjon fra regnskapet.

I KOSTRA blir avskrivningene registrert, men kalkulatoriske renter blir ikke tatt med. Det innebærer at KOSTRA har en noe forenklet beregning av kapitalkostnader sammenliknet med veilederen fra departementet.

I KOSTRA er det videre noen tjenester hvor utgiftene til lokaler er skilt ut særskilt: skolelokaler, førskolelokaler, institusjonslokaler og administrasjonslokaler. Avskrivningene føres her sammen med andre utgifter knyttet til drift og vedlikehold av lokaler. For andre typer tjenester er det ikke enn særskilt utskilling av utgiftene til lokaler.

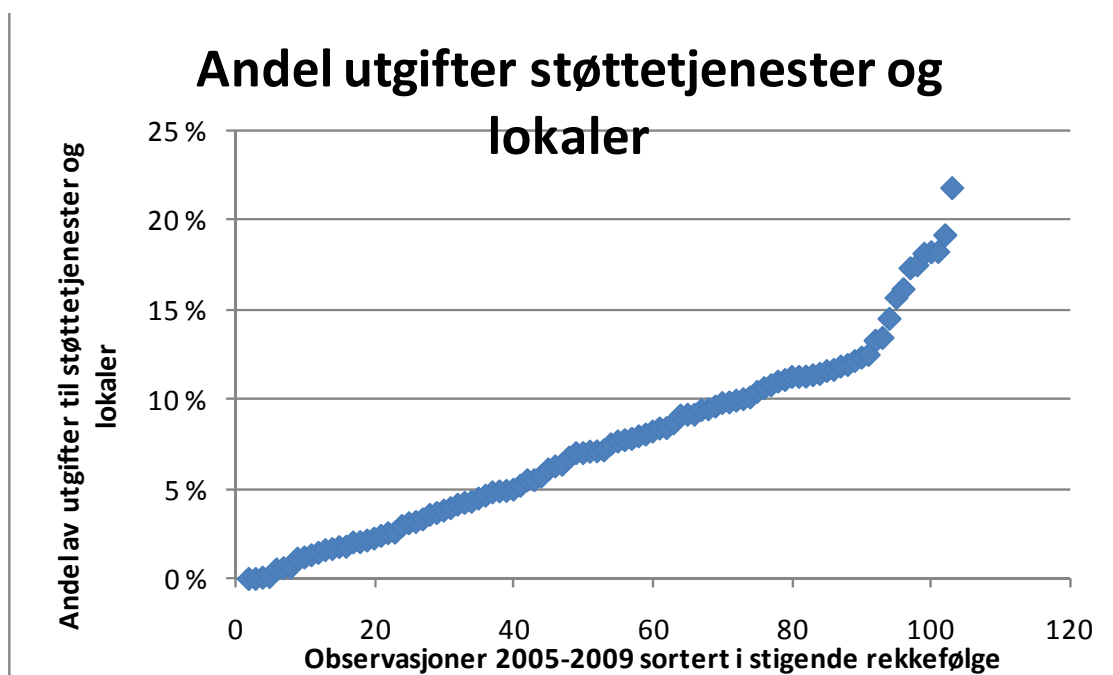
Støttefunksjoner omfatter aktiviteter som er pålagt eller på annen måte vil være nødvendig for å få utført tjenestene. Eksempler på slike støttetjenester er regnskaps- og innfordringsfunksjon, personalfunksjon og bruk av informasjonsteknologi og drift av sentralbord og øvrige felles post- og teletjenester. I kommunene er det vanlig at slike tjenester i stor grad er samlet sentralt i kommunen og er felles for alle tjenestene.

Kartleggingen til Beregningsutvalget

I kartleggingen til Beregningsutvalget blir kommunene spurt om utgifter som er ført på funksjoner som er felles for hele kommunen: administrasjon (funksjon 120), administrasjonslokaler (funksjon 130) og diverse fellesutgifter (funksjon 180). I rapporten fra utvalget fra 2010 heter det følgende om kommunenes utfylling av disse opplysningene:

Kommunene fylte her 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 for eksempel telefon, it-tjenester, porto og husleie i felles kommunale bygg. For hver av kostnadsområdene ble kommunen bedt om en kort beskrivelse av hvilke varer og tjenester kostnadene/inntektene er tilknyttet og hvordan utgiftene tilknyttet målgruppen er beregnet. Alle utvalgskommunene oppga utgifter i denne skjemadelen.

Som tidligere nevnt har disse utgiftene vært på 4 000 kroner pr. person i målgruppen i alle årene fra 2005 til 2009. Disse utgiftene utgjør rundt 5 prosent av de samlede utgiftene. Det er imidlertid stor spredning for hvor stor andel disse felleskostnadene utgjør av de samlede utgiftene. I figuren på neste side er alle andelene for enkeltkommuner sortert i stigende rekkefølge.



Figur 4.14 Utgifter til støttetjenester og lokaler som andel av totale utgifter 2005–2009 for kommuner som deltar i Beregningsutvalgets kartlegging. Observasjonene er sortert i stigende rekkefølge. Kilde: Beregningsutvalget samt egne beregninger

Andelen som støttetjenester og lokaler utgjør av samlede tjenester, varierer fra 0 til 22 prosent. Medianen er på 8 prosent, altså en god del over gjennomsnittet. Det relativt lave gjennomsnittet henger sammen med at et par av de store byene har andeler som bare er på 1–2 prosent av de samlede utgiftene.

Vår vurdering

Utvalget har funnet at felleskostnadene utgjør 5 prosent av de samlede kostnadene i 2009. Basert på erfaring med tidligere kartlegginger av slike utgifter synes denne andelen å være lav. Vi har imidlertid ikke grunnlag for å konkludere med at det er feil i kartleggingen til Beregningsutvalget.

Metodisk er det relativt krevende å gjennomføre denne typen beregninger. Omtalen i rapporten fra utvalget kan tyde på at det i liten grad er utarbeidet en felles mal for hvordan disse utgiftene skal beregnes i den enkelte kommune. Den store spredningen i resultatene for enkeltkommuner kan tyde på at kommunene i noen grad ikke har valgt samme prinsipper for kartleggingen.

Noe av forskjellen mellom kommunen henger sammen med hvordan utgiftene til lokaler er ført. I noen kommuner er utgiftene til lokaler som brukes til ulike tjenester, vært ført sentralt på funksjon 130, mens i andre kommuner kan utgiftene være ført på funksjonene for de respektive tjenestene. Ulik praksis for føring av utgiftene gjør at det også vil være forskjeller i hvor stor del av utgiftene ført på sentrale poster som skal tas med.

Vi anbefaler at utvalget går gjennom rutinene for å beregne disse utgiftene. Beregningene til støttefunksjoner kan trolig standardiseres og utarbeides på grunnlag av statistikk som samles inn sentralt. Beregningene for lokaler gjøres fortsatt for hver kommune. Kanskje kan det utvikles tydeligere definisjoner og en mal som gjør det lettere for kommunene å anslå utgifter til lokaler. Utvalget bør kunne bidra til å rette opp føring av utgifter som ikke er i samsvar med definisjonene i KOSTRA.

Kommunene kan i prinsippet ta med utgifter til kalkulatoriske renter. Kommunenes har reelle kostnader som følge av at kapitalen er bundet opp. Man bør derfor vurdere om man skal gi en tydeligere anbefaling om at disse kostnadene skal være med i tråd med veilederen fra KRD.

4.6 Utgiftene til integreringstiltak i små kommuner

Beregningsutvalget har kartlagt utgiftene til integrasjonstiltak i 20 kommuner. I 2009 omfattet kartleggingen rundt 39 prosent av personene i målgruppen. Kartleggingen omfatter bare 7 prosent av kommuner med personer som utløser integreringstilskudd.

Utvalget har med andre ord i liten grad samlet inn statistikk for små kommuner. En mulig feilkilde kan derfor være dersom utgifter og inntekter har en annen sammensetning i små kommuner enn i de relativt store kommunene kartlagt av utvalget.

Tidligere i kapitlet er det anslått at kommunene har utgifter til integreringstiltak på 2,1 milliarder kroner. Utgiftene i kommunene som Beregningsutvalget ikke har kartlagt, er anslått til rundt 1,2 milliarder kroner. Hvis det viser seg at nivået på utgiftene i kommunene som ikke er kartlagt avviker med 10 prosent fra dem som er kartlagt, så innebærer det en feil i anslaget for utgiftene på 120 millioner kroner.

Vi har imidlertid ikke grunnlag for å si om utgiftene i små kommuner verken er høyere eller lavere enn i store kommuner. Poenget er at det skjeve utvalget av kommuner til Beregningsutvalget innebærer at det er knyttet betydelig usikkerhet i anslaget for utgifter til integreringstiltak.

4.7 Oppsummering

Utgiftene til integreringstiltak har økt med rundt 15 prosent i perioden målt i faste priser. I første rekke er forklaringen økte utgifter til introduksjonsprogrammet og til sosial rådgivning og veiledning.

De samlede utbetalte beløpene til sosialhjelp og introduksjonsstønad ble redusert i perioden fra 2005 til 2008 for så å øke fra 2008 til 2009.

Det har vært en utvikling i retning av at inntektssikringen av personer i målgruppen i større grad blir ivaretatt av introduksjonsstønad og i mindre grad av sosialhjelp.

Det er stor spredning i hvor store utgifter enkeltkommuner har til personer i målgruppen. For kommuner med ulike kjennetegn er det imidlertid større grad av stabilitet over tid.

De største kommunene har hatt utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad som er lavere enn landsgjennomsnittet. På den annen side har de største byene (Oslo, Stavanger, Bergen og Trondheim) alle utgifter til integreringstiltak over landsgjennomsnittet for alle årene byene har deltatt i kartleggingen.

Kommuner med høye korrigerte frie inntekter bruker omtrent like mye på målgruppen som det som er vanlig ellers i landet.

Det er ingen klare tendenser i retning av at størrelsen på kommunen eller nivået på de frie inntektene er av stor betydning for utgiftene til sosialhjelp og introduksjonsstønad som brukes til personer i målgruppen.

Vi vet i liten grad om utgiftene til integreringstiltak varierer for kommuner med ulike kjennetegn. Det skyldes at disse utgiftene bare er kartlagt i rundt 20 av 300 kommuner som får integreringstilskudd. Kommuner med få i målgruppen er i liten eller ingen grad representert i utvalgets kartlegging.

Utgiftene til støttetjenester og lokaler synes å ligge på et noe lavt nivå. Vi anbefaler at utvalget går gjennom rutinene for å beregne disse utgiftene.

5 Frie inntekter

5.1 Innledning

Ordinære utgifter til målgruppen blir finansiert gjennom kommunenes frie inntekter. Vi har beregnet kommunenes ordinære utgifter til personer som utløser integrerings-tilskudd. Formålet med beregningene er å se på utgifter kommunene har til tjenester hvor de frie inntektene er den viktigste finansieringskilden.

Vi har brukt en metode utviklet⁷ av TBU til å anslå effekten av demografiske endringer. Metoden tar utgangspunkt i hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordeler seg på tjenester til de ulike aldersgruppene.

I kapitlet blir det også lagt frem statistikk for skatteinngangen fra målgruppen som er samlet inn i regi av prosjektet.

5.2 Ordinære utgifter for personer som utløser integreringstilskudd

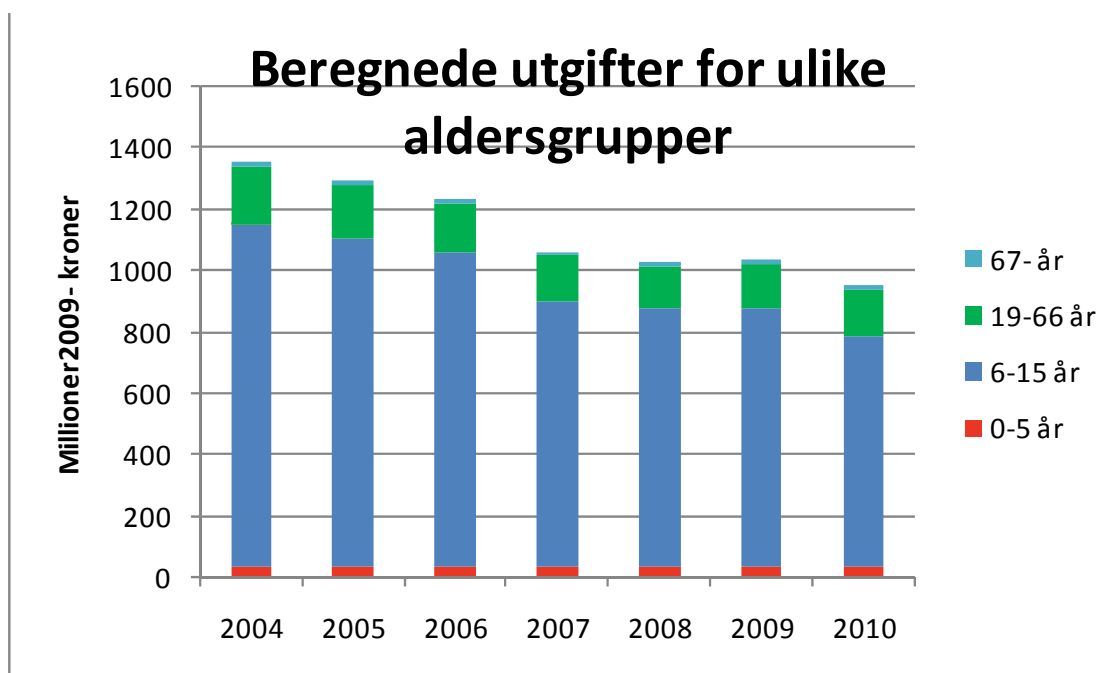
Beregningene bygger på kommunesektorens faktiske brutto driftsutgifter til såkalte *nasjonale velferdstjenester*, som TBU har anslått til 189 milliarder kroner i 2009. Med nasjonale velferdstjenester menes barnehager og de tjenester som inngår i de kommunale kostnadsnøklerne, som omfatter grunnskole, helse- og sosialsektoren, kommunal administrasjon og landbruk og miljøvern.

Det betyr at driftsutgifter knyttet til blant annet kulturformål, kirken, næringsformål, og tekniske tjenester (herunder kommunale veier og brannvesen) ikke omfattes av beregningene.

TBU har for eksempel anslått at 43,7 prosent av kommunenes utgifter til administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenester og landbruk og miljø går til aldersgruppen 6–15 år. Tilsvarende nøkler er utviklet for andre aldersgrupper.

Resultatet av våre beregninger er vist i figuren på neste side.

⁷ Metoden som er brukt i flere år, er blant annet dokumentert i rapporten avlagt av utvalget høsten 2009



Figur 5.1 Beregnede utgifter til såkalte nasjonale velferdstjenester 2004–2010 for personer som mottar integreringstilskudd fordelt på ulike aldersgrupper. Faste 2009-kroner.

De beregnede utgiftene blir redusert fra rundt 1,35 milliarder kroner i 2004 til rundt 0,95 milliarder kroner i 2010. Reduksjonen henger nært sammen med at antall personer som utløser integreringstilskudd, blir redusert i løpet av disse årene, jf. kapittel 3⁸.

Gjennom hele perioden har rundt 80 prosent av utgiftene gått til aldersgruppen 6–15 år. Det er bare drøyt 1 prosent av utgiftene som går til aldersgruppen 67 år og over. Forklaringen er at vår målgruppe består av mange skolebarn og at det bare er en liten andel personer 67 år og over (jf. figur 2.3).

En vesentlig del av utgiftene må dekkes av frie inntekter, men også øremerkede tilskudd, momskompensasjon, gebyrinntekter og andre salgs- og leieinntekter er med på å finansiere demografikostnader. TBU har ikke konkludert med hvor stor del som finansieres av frie inntekter. Utvalget konkluderer som følger: *Hoveddelen av kostnadene vil riktignok måtte finansieres av de frie inntektene, men en ikke ubetydelig andel vil måtte finansieres av andre inntekter. Utvalget vil jobbe videre med dette i 2011.*

5.3 Har demografiske utgifter blitt dekket?

Staten bestemmer samlede rammer

Staten har lange tradisjoner i å styre kommunesektorens samlede rammer. I NOU 1997:8⁹ heter det at: *... utviklingen etter 1860 har vært preget av en økende statlig styring av kommunesektorens utgifter. Det kommer blant annet til uttrykk ved at kommunesektoren har fått svakere lokal forankring.*

⁸ Foreløpig ser det ut til at vi for 2010 mangler rundt 10 prosent av antall personer som utløste tilskudd dette året. Tilskuddet for dette året kan derfor være beregnet for lavt. Vi vil sjekke hva grunnen kan være og rette opp eventuelle feil.

⁹ NOU 1997:8: *Om finansiering av kommunesektoren* (Rattsø-utvalget)

Innføring av inntektssystemet med vekt på rammefinansiering har gjort det enklere for staten å ivareta denne styringen. I NOU 2005:8¹⁰ omtales den overordnede styringen slik:

Selv om hensynet til makroøkonomisk styring ikke var blant de sterkest uttalte målsettingene for innføringen av inntektssystemet i 1986, så har inntektssystemet blitt et viktig virkemiddel i den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren. Innføringen av inntektssystemet har gitt staten bedre styring med kommunesektorens samlede inntekter.

Styringen blir ivaretatt gjennom de årlige vedtakene i statsbudsjettet. Av særlig betydning er vedtakene om nivået på den kommunale skattøren og bevilgningen som gis kommunene gjennom rammetilskuddet. Som grunnlag for disse vedtakene blir det lagt frem prognoser om hvilken betydning vedtakene har for den samlede veksten og fordelingen på ulike inntektskomponenter. Spørsmålet om samlet vekst og fordelingen på ulike inntektskomponenter er av politisk karakter.

Regjeringen og KS er omforente om behovet for en god dialog mellom staten og kommunesektoren om statlige rammebetingelser og måloppnåelse innen kommunal virksomhet. På denne bakgrunn ble det i 2001 etablert faste møter mellom staten v/regjeringen og kommunesektoren v/KS om kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Gjennom denne såkalte konsultasjonsordningen blir det lagt frem særskilte beregninger av betydningen av demografi. Disse beregningene blir lagt frem av TBU. Dette utvalget har representanter for både statlig og kommunal sektor. Utvalget anslo for eksempel våren 2010 at *den demografiske utviklingen for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på om lag 2,4 mrd. kroner i 2011.*

Vi kan altså slå fast at det er staten som i stor grad bestemmer de samlede inntektsrammene for kommunene og at demografi er viktig når disse rammene skal bestemmes.

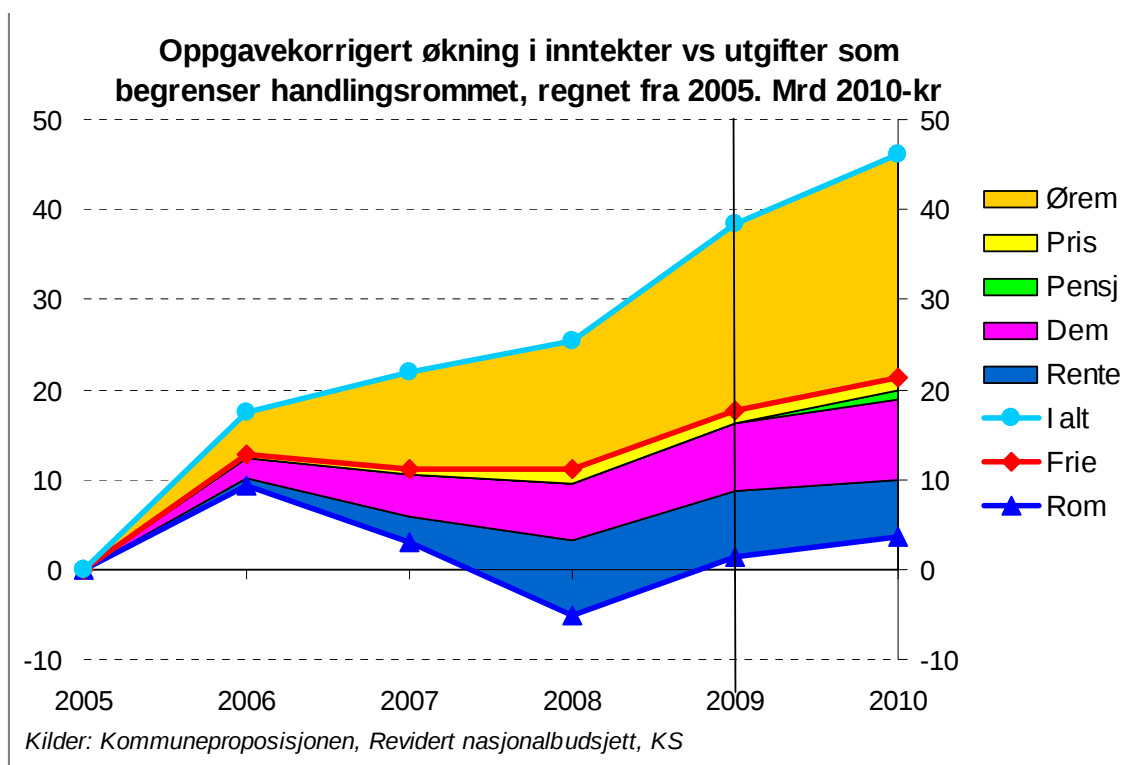
Men har så utgiftene blitt dekket?

Vi ønsker imidlertid et mer presist svar på hvor stor del av utgiftene til den demografiske veksten som har blitt dekket. Dette er et teoretisk spørsmål siden inntektene til kommunene i hovedsak er såkalte frie inntekter (skatt og rammetilskudd) uten bindinger om hvordan de skal brukes. I de statlige styringsdokumentene blir det heller ikke gitt anvisninger om hvilke kostnadskomponenter som er dekket.

KS har foretatt beregninger av hvor mye av veksten i kommunenes inntekter som går til oppgaver som begrenser handlingsrommet til kommunene. Beregningene er dokumentert i en egen rapport¹¹. Resultatet av beregningene er vist i figuren på neste side, hentet fra rapporten til KS.

¹⁰ NOU 2005:18: *Fordeling, forenkling, forbedring.* (Borgeutvalget)

¹¹ KS 2010: *Kommunene har strukket seg langt.* Rapport 2/2010 i serien Kommunene og norsk økonomi.



Figur 5.2 Oppgavekorrigert økning i inntekter vs. utgifter som begrenser handlingsrommet. Kilde: KS

I perioden fra 2005 til 2010 har de samlede inntektene økt med nesten 50 milliarder kroner, jf. figuren over. Mer enn halvparten har vært øremerkede midler som har gått til bestemte oppgaver. I rapporten er veksten i de frie inntektene omtalt som følger:

Målt i faste kroner stod de frie inntektene for mindre enn halvparten av de økte inntektene til kommunesektoren fra 2006 og utover, jf. figur. Dessuten har bare en liten andel av denne økningen gitt rom for å forbedre standard og dekningsgrader på tjenestene; mye av inntektsøkningen har vært bundet opp av andre forhold: Prisutviklingen på øremerkede oppgaver har vært undervurdert. Pensjonskostnader utover lønnsvekst er ikke tatt hensyn til i deflatoren for 2010 (jf. foran). Demografiske endringer har gitt behov for flere tjenester, gitt uendret standard og dekningsgrad. Og netto renteinntekter for sektoren har falt i løpet av perioden. Alt i alt har rommet for økt standard og dekningsgrad gjennom økte frie midler i perioden vært svært begrenset. Bedring i standard og dekningsgrader har derfor først og fremst vært avhengig av at kommuner og fylkeskommuner har vært i stand til å effektivisere driften.

KS konkluderer altså med at det har vært begrenset handlefrihet til å bedre standarden og dekningsgrader. Rapporten synes altså å legge til grunn at økte frie inntekter har vært tilstrekkelig til å dekke behov som følge av demografiske endringer, i hvert fall når man ser hele perioden under ett.

Vi er ikke kjent med at det finnes dokumentasjon som peker i retning av at utgiftene som følge av demografisk utvikling, ikke er dekket. Derfor vil også vi legge til grunn at kommunesektoren har fått dekket demografiske utgifter også for innvandrere. Sektoren har fått tilført midler til å gi grunnskoleopplæring og andre tjenester til personer som mottar integreringstilskudd. Som vist i kapittel 3 er formålet med inntekts-systemet å finansiere tjenestene som personer med integreringstilskudd har på linje med resten av befolkningen.

Det neste spørsmålet vi stiller er om tilføring av midler har ført til at disse midlene har nådd de rette kommunene. For å svare på dette spørsmålet har vi foretatt beregninger

av rammetilskuddet for alle landets kommuner i perioden 2005–2010. I neste avsnitt forteller vi om hvordan disse beregningene er foretatt. Deretter gjør vi rede for resultatet av beregningene hvor vi prøver å svare på spørsmålet om midlene har nådd de rette kommunene.

5.4 Metode for beregning av frie inntekter

Kommunene mottar skatteinntekter og rammetilskudd for personer som utløser integreringstilskudd. Vi har beregnet effekten for hver kommune for skatt og rammetilskudd for årene 2005–2010.

Beregningene er gjort både for de rundt 300 kommunene som får integreringstilskudd og de drøyt 100 kommunene som ikke har bosatt personer i målgruppen. På denne måten får vi vist effekten av omfordelingene som skjer gjennom inntektssystemet.

Demografiske kjennetegn og utgiftsutjevning

I inntektssystemet utgjør demografiske kjennetegn rundt 70 prosent av alle kriterier. Vi har brukt samme aldersinndeling som blir brukt i det statlige inntektssystemet som grunnlag for å beregne utgiftsbehovet for vår målgruppe sammenliknet for hele befolkningen. Slike beregninger er gjort for alle kommunene i landet for de seks årene. For landet som helhet gir beregningene følgende resultat.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Utgiftsbehov målgruppe i prosent av gjennomsnitt for hele befolkningen	101,1 %	99,5 %	95,1 %	97,0 %	99,6 %	96,2 %

Utgiftsbehovet for vår målgruppe er med andre ord omtrent på linje med utgiftsbehovet for gjennomsnittet av alle innbyggerne i landet. Som tidligere vist består vår målgruppe av mange barn og få eldre. Men samlet summerer det seg altså opp til et utgiftsbehov nær landsgjennomsnittet.

Den såkalte utgiftsutjevningen er utformet som en omfordeling mellom kommuner. Kommuner med verdier under 100 får tilført midler fra kommuner med verdier over 100. Verdier på rundt 100 betyr at omfanget av omfordeling gjennom utgiftsutjevningen jevnt over vil være relativt beskjedent.

I våre beregninger har vi implisitt lagt til grunn at utslagene for vår målgruppe for øvrige kriterier i inntektssystemet er på linje med resten av befolkningen. Det har vi gjort fordi vi ikke har statistisk informasjon om disse kriteriene for vår målgruppe. Vi synes det er vanskelig å spekulere på hvilken betydning dette har for våre beregninger. Uansett kan vi slå fast at vi har pålitelig statistikk om kriterier som dekker mer enn to tredeler av den samlede betydningen av kriteriene.

Skatteinntekter

Som nevnt i kapittel 4, utarbeider Beregningsutvalget statistikk for alle kommuner over introduksjonsstønad og sosialhjelp. Teknisk gjøres dette ved en kobling på individnivå for personene i målgruppen mot rapportering fra kommunene over sosialhjelp og introduksjonsstønad som også gjøres på individnivå. En slik kobling gir grunnlag for pålitelig statistikk på kommunenivå.

SSB har på oppdrag fra oss utført en tilsvarende kobling mellom personer i målgruppen og utliknet kommunal skatt for perioden 2005–2009. SSB har utarbeidet statistikk over gjennomsnittlig kommunal skatt for personer med et likningsforhold. Vi har brukt denne statistikken på kommunenivå som grunnlag for våre beregninger. I tabellen på neste side vises utviklingen på fylkesnivå.

Tabell 5.1 Gjennomsnittlig utliknet skatt 2005–2009 pr. personer som utløser integrerings-tilskudd med et likningsforhold. Kilde: SSB

	2005	2006	2007	2008	2009
Alle kommuner	4 800	5 300	6 000	6 600	6 500
<i>Indeks fylker (landet=100)</i>					
Østfold	85	74	80	82	82
Akershus	123	119	120	105	102
Oslo	121	113	120	126	132
Hedmark	65	68	72	70	77
Oppland	90	92	82	82	83
Buskerud	117	111	108	111	114
Vestfold	83	89	82	85	83
Telemark	75	75	73	74	74
Aust-Agder	75	87	92	92	98
Vest-Agder	94	91	92	97	94
Rogaland	108	126	135	138	132
Hordaland	98	104	113	111	118
Sogn og Fjordane	92	91	67	79	89
Møre og Romsdal	73	81	83	85	94
Sør-Trøndelag	92	85	90	86	15
Nord-Trøndelag	65	62	58	67	75
Nordland	110	111	97	89	94
Troms	100	111	98	98	80
Finnmark	142	143	137	117	117

Fra 2005 til 2009 økte den gjennomsnittlige kommunale utliknede skatten fra 4 800 kroner til 6 600 kroner (jf. tabellen over), noe som tilsvarer en økning på nesten 40 prosent. Fra 2008 til 2009 var det en reduksjon på 100 kroner. Reduksjonen er kanskje mindre enn man skulle forvente som følge av finanskrisen.

Utliknet skatt for målgruppen ligger over landsgjennomsnittet i følgende fylker: Akershus, Oslo, Buskerud, Rogaland, Hordaland og Finnmark. Lavest er nivået i Hedmark, Telemark og Nord-Trøndelag. Disse forskjellene er trolig i stor grad uttrykk for hvor sterkt næringslivet står i de ulike fylkene. Mest overraskende er det kanskje at Finnmark kommer så godt ut. Vår målgruppe ser ut til å ha et sterkere fotfeste i arbeidslivet i Finnmark enn det som ellers er vanlig.

Statistikken fra SSB omfatter utliknet skatt, som ikke er helt det samme som bokført skatteinngang brukt som grunnlag for skatteutjevningen. For det første får kommunene skatten to måneder senere enn når den blir innbetalt. Videre er det en liten andel av skatten som aldri blir innbetalt. I våre beregninger har vi ikke korrigert for disse forholdene. Grunnen er at en slik korrigering bare i liten grad ville påvirket resultatene.

Vi har beregnet samlet utliknet skatt ved å multiplisere den gjennomsnittlige utliknede skatten med antall personer i målgruppen.

Tabell 5.2. Utliknet skatt 2005–2009 i millioner kroner fordelt på kommuner med ulik størrelse.
Kilde: SSB samt egne beregninger

	2005	2006	2007	2008	2009	Vekst 2005- 2009
Samlet skatt	125	129	130	135	132	6 %
< 3 000 innb	6	6	4	3	3	-47 %
3-10 000 innb	27	26	26	26	26	-5 %
10-100 000 innb	57	62	63	67	66	16 %
> 100 000 innb	35	35	37	38	37	7 %

I alle årene fra 2005 til 2010 har samlet skatt vært på rundt 130 millioner kroner. Skatteinngangen fra kommunene finansierer med andre ord bare en beskjedent andel av de beregnede utgiftene for målgruppen omtalt tidligere i kapitlet på over en milliard kroner.

Inntektsutjevning

Den såkalte inntektsutjevningen er utformet som en omfordeling mellom kommuner. Det er to elementer i ordningen som er viktig når det gjelder virkninger for personer med lavt skattenivå:

Den symmetriske utjevningen, som i praksis sikrer at alle kommuner får minst 55 prosent¹² av landsgjennomsnittet i form av skatt inkl. skatteutjevning for hver person i vår målgruppe. For de rike kommunene innebærer personene i vår målgruppe at trekket gjennom inntektsutjevningen blir mindre enn det ellers ville vært.

Et eget "sikkerhetsnett" for kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet som sørger for at skatteutjevningen blir større¹³ for flyktninger bosatt i disse kommunene.

Selv om det har vært en brukbar vekst i skatteinngangen fra personer med integreringstilskudd, er likevel skatteinngangen fra denne gruppen en god del lavere enn det som ellers er vanlig i befolkningen. Regnet pr. alle innbyggere som utløser integreringstilskudd (i tabell 5.1 er beløpet delt på dem som har ligningsforhold), har beløpet økt fra ca. 3 700 kroner pr. innbygger i 2005 til ca. 4 700 kroner pr. innbygger i 2009.

For hele befolkningen har gjennomsnittlig kommunal skatt vært på over 20 000 kroner de siste årene. Det innebærer at kommuner med personer i målgruppen får tilført betydelige beløp gjennom inntektsutjevningen. Vi har beregnet hvor mye disse beløpene utgjør i perioden 2005–2010.

Uttelling i tre og et halvt av fem år

I inntektssystemet er innbyggertallet i kommunene en viktig del av beregningene av innbyggertilskuddet, utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen. For eksempel bygger rammetilskuddet for 2010 på folketallet pr. 1. juli 2008. Dette betyr at flyktningene som er bosatt i 2009 og halve 2008, ikke er med i folketallet som brukes.

I våre beregninger har vi derfor bare tatt med 3,5 årskull av de fem årskullene av personer som utløser integreringstilskudd.

¹² Andelen er på 55 prosent for 2007. Den er deretter gradvis økt til 60 prosent i 2011

¹³ Gir 35 prosent kompensasjon mellom eget nivå og 90 prosent av landsgjennomsnittet pr. innbygger

5.5 Har rammetilskuddet nådd de rette kommunene?

Det er ikke tilstrekkelig at kommunesektoren som helhet får tilført nok midler. Spørsmålet er også i hvilken grad inntektssystemet tilfører midler til kommunene som har personer i målgruppen.

Som et første steg har vi sett på skatteinntektene og rammetilskuddet kommunene har fra målgruppen fra inntektssystemet slik det har vært utformet i perioden fra 2005¹⁴ til 2010. Vi vil vise at disse inntektene utgjør mindre enn en tredel av de beregnede utgiftene til målgruppen omtalt tidligere i kapitlet.

I det andre steget i analysen vil vi drøfte hvordan det er sannsynlig at kommunene har fått tilført midler, gitt at de demografiske utgiftene har blitt dekket.

Steg 1: Skatteinntekter og rammetilskudd innenfor eksisterende system

Resultatene av første steg av beregningene er vist i tabellen under.

Tabell 5.3 Skatteinntekter og rammetilskudd 2005–2010 i millioner kroner for landet som helhet til personer som mottar integreringstilskudd

LANDET	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Skatteinntekter	125	129	130	135	132	121
Skatteutjevning	234	243	210	202	196	233
Finansiering av skatteutjevning	-234	-243	-210	-202	-196	-233
Innbyggertilskudd	152	155	143	139	161	185
Utgiftsutjevning	1	-6	-29	-15	-2	-23
Finansiering av utgiftsutjevning	-1	6	29	15	2	23
Sum ingen endringer i inntektssystemet	277	284	274	273	293	306

Samlede inntekter øker fra 277 millioner kroner i 2005 til 306 millioner kroner i 2010, jf. tabellen over. Skatteinntekter utgjør litt under halvparten og innbyggertilskuddet litt over halvparten av beløpet.

Skatteutjevningen fører til at kommunene får tilført opp mot 250 millioner kroner for målgruppen på grunn av lavt skattenivå, mens omfordelingen gjennom utgiftsutjevningen er på et mer beskjedent nivå. Selv om det er kommunene som er mottakere av midlene, er det likevel viktigere å skille mellom målgruppen og andre innbyggere, siden inntekts¹⁵- og utgiftsutjevningen finansieres likt pr. innbygger. Dette viser i neste tabell.

Tabell 5.4 Skatteinntekter og rammetilskudd 2005–2010 i millioner kroner for landet som helhet til personer som mottar integreringstilskudd. Effektene fordelt mellom målgruppen og andre innbyggere

LANDET	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Målgruppen	513	521	454	461	488	516
Andre innbyggere	-236	-237	-181	-187	-194	-210
Totalt	277	284	274	273	293	306

Fra tabellen ser vi at kommunenes inntekter i form av skatteinntekter, skatteutjevning, innbyggertilskudd og utgiftsutjevning knyttet til målgruppen årlig er rundt 500 millioner kroner, mens finansieringen av skatte- og utgiftsutjevningen (likt pr. innbygger) er fra 180 til 240 millioner kroner årlig.

¹⁴ Med visse modifikasjoner, da vi også har beregnet effektene ut fra symmetrisk inntektsutjevning

¹⁵ Her brukt synonymt med skatteutjevning

Vi har sett på effekten for kommuner med ulike kjennetegn. Tabellene under viser effektene pr. person i målgruppen¹⁶ målt i tusen kroner. For eksempel viser tabellen under at kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere i 2010 i gjennomsnitt mottok 21 000 kroner i skatteinntekter og rammetilskudd fra hver person i målgruppen. Tilsvarende beløp for kommuner med over 100 000 innbyggere var på 10 000 kroner. Tabellene gir altså grunnlag for å sammenlikne den gjennomsnittlige effekten for kommuner med ulike kjennetegn.

Tabell 5.5 Skatteinntekter og rammetilskudd pr. person i målgruppen for kommunene, gruppert etter innbyggertall. 1 000 kr

Gruppert etter innbyggere	Færre enn 3 000 innbyggere						3 000 - 10 000 innbyggere					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Skatteinntekter	5	6	6	6	7	7	5	6	7	7	8	7
Skatteutjevning	0	-3	-5	-8	-9	-6	2	1	2	2	2	2
Innbyggertilskudd	6	7	7	8	10	10	6	7	7	8	10	10
Utgiftsutjevning	3	3	6	5	5	6	1	1	3	3	3	2
Sum ingen endringer i inntektssystemet	13	12	14	10	13	17	14	15	18	20	22	21

Gruppert etter innbyggere	10 000 - 100 000 innbyggere						100 000- innbyggere					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Skatteinntekter	5	5	6	7	7	7	5	6	7	8	9	7
Skatteutjevning	0	1	1	1	1	1	-2	-2	-2	-3	-3	-4
Innbyggertilskudd	6	7	7	8	10	10	6	7	7	8	10	10
Utgiftsutjevning	0	0	0	0	0	0	-1	-1	-3	-3	-4	-3
Sum ingen endringer i inntektssystemet	11	13	14	16	19	18	8	9	9	10	11	10

Tabell 5.6 Skatteinntekter og rammetilskudd pr. person i målgruppen for kommunene gruppert nivået på korrigerte frie inntekter. 1 000 kr

Gruppert etter korrigerte frie inntekter	Under 95 prosent						95-100 prosent					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Skatteinntekter	5	5	5	6	7	7	5	5	6	7	7	7
Skatteutjevning	1	1	2	2	2	1	0	0	0	0	0	0
Innbyggertilskudd	6	7	7	8	10	10	6	7	7	8	10	10
Utgiftsutjevning	1	1	2	2	2	1	-1	0	-1	-1	0	0
Sum ingen endringer i inntektssystemet	13	14	16	18	20	20	10	12	13	14	17	17

Gruppert etter korrigerte frie inntekter	100-110 prosent						110- prosent					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Skatteinntekter	5	6	7	8	9	7	6	7	8	9	10	7
Skatteutjevning	-1	-1	-1	-1	-2	-2	-1	-2	-2	-2	-3	0
Innbyggertilskudd	6	7	7	8	10	10	6	7	7	8	10	10
Utgiftsutjevning	-1	-1	-1	-2	-3	-2	0	-1	1	3	3	2
Sum ingen endringer i inntektssystemet	10	11	12	13	14	13	11	11	14	17	19	19

Alle kommunene får hvert år tilført det samme beløpet pr. person i målgruppen i innbyggertilskudd, jf. tabellen over. Det er et resultat av hvordan inntektssystemet fungerer.

De minste kommunene får det største trekket i inntektsutjevningen. Det skyldes i hovedsak at disse kommunene må bidra til å finansiere skatteutjevningen i samme grad som andre kommuner, selv om disse kommunene bosetter relativt få flyktninger.

Også kommuner som ikke bosetter flyktninger i det hele tatt, bidrar til utjevningen. Denne effekten bidrar til å svekke treffsikkerheten i inntektssystemet dersom målet er å få tilført midler til kommuner som får økte utgifter som følge av bosettingen av flyktninger. Som tidligere vist omfatter omfordelingen også betydelige beløp.

¹⁶ Her har vi brukt den delen av målgruppen som kommunene mottar innbyggertilskudd for, som nevner

Steg 2: Tilføring av øvrige midler

Vi har tidligere i kapitlet konkludert med at kommunesektoren får dekket de demografiske utgiftene fullt ut. Disse utgiftene finansieres i hovedsak av frie inntekter. Som tidligere nevnt har TBU ikke konkludert med hvor stor andel de frie inntektene dekker. Vi har skjønnsmessig anslått at de frie inntektene dekker 85 prosent av utgiftene. Det er en viss usikkerhet knyttet til dette beløpet.

Det betyr at de frie inntektene har dekket utgifter fra rundt 1 100 millioner kroner i 2005 til 800 millioner kroner i 2010, slik det går frem av neste tabell.

Det beregnede beløpet som omfordeles og finansieres gjennom inntektssystemet i steg 1, utgjør under en tredel av de samlede utgiftene, jf. tabell 5.1 og 5.2.

Vi har lagt til grunn at den resterende delen av inntektene blir tilført i henhold til antall innbyggere i den enkelte kommune. Dette er en rimelig forutsetning ut fra logikken i inntektssystemet, hvor nivået på innbyggertilskuddet er et viktig "håndtak" for å regulere de samlede rammene.

Tabell 5.7 Totale beregnede kommunale frie inntekter for innbyggere som utløser integrerings-tilskudd. Millioner kroner 2005–2010. Fordelt mellom inntekter knyttet til målgruppen og andre innbyggere

LANDET	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Målgruppen	513	521	454	461	488	516
Andre innbyggere	589	526	447	464	391	293
Totalt	1102	1047	901	925	879	809
Andel knyttet til målgruppen	47 %	50 %	50 %	50 %	55 %	64 %

Om lag halvparten av de frie inntektene som tilføres kommunene totalt, tilflyter kommunene som følge av innflytting av innbyggere som utløser integreringstilskudd, jf. tabellen over.

Det betyr altså at rundt halvparten av inntektene blir fordelt i henhold til antall innbyggere i den enkelte kommune. I tillegg påvirkes tilskuddet av omfordelingen omtalt under steg 1 også er basert på antall innbyggere i den enkelte kommune.

Grunnen til at en så stor andel fordeles etter antall innbyggere er dels forsinkelsen i registreringen av personer i målgruppen, dels at lavt inntektsnivå fører til store omfordelinger gjennom inntektsutjevningen og dels at det ikke blir gitt full kompensasjon for målgruppens lave skattenivå.

5.6 Hvilke tjenester finansierer de frie inntektene?

Vi har beregnet kommunenes ordinære utgifter til målgruppen til rundt 1 milliard kroner i 2009, jf. kapittel 5.2. Som neste steg i analysen har vi fordelt disse utgiftene på ulike tjenesteområder.

Forutsetningen som er lagt til grunn, er at de ordinære utgiftene for vår målgruppe er den samme for ulike aldersgrupper og tjenesteområder som for resten av befolkningen. Vi har med andre ord beregnet utgiftene en gruppe med en alders sammenheng som vår målgruppe normalt ville brukt på ulike tjenester.

Kommunenes frie inntekter er i form ikke øremerket. Det står derfor (i hvert fall i teorien) kommunene fritt til å benytte ulik andel av midlene til ulike tiltak og tjenesteområder. Vi vet derfor ikke om fordelingen av de ordinære utgiftene for vår målgruppe er den samme som for resten av befolkningen. Vi vet altså ikke om forutsetningen over holder.

Beregningene som er gjort for hele landet for 2009, er nærmere omtalt i vedlegg 1. I 2009 var de beregnede utgiftene for vår målgruppe på 879 millioner kroner (se tabell 5.7). Fordelt pr. innbygger som utløste integreringstilskudd i 2009, blir det 31 700 kroner pr. innbygger.

Utgiftene kartlagt av Beregningsutvalget utgjør i all hovedsak ekstraordinære utgifter til målgruppen. I Beregningsutvalgets undersøkelse er de kartlagte gjennomsnittlige utgiftene pr. innbygger som utløser integreringstilskudd for året 2009, multiplisert med 5 for å få frem utgiftene totalt for femårsperioden som skal dekkes av integreringstilskuddet. På samme måte har vi multiplisert de frie inntektene som finansierer ordinære utgifter, med 5, og fått 159 000 kroner.

Vi har anslått i hvilken grad utgiftene kartlagt av Beregningsutvalget også er ordinære utgifter som dekkes av de frie inntektene. Det er gjort ved å fordele utgiftene kartlagt av Beregningsutvalget på ordinære (finansiert av frie inntekter) og ekstraordinære utgifter.

Resultatet av beregningene er vist i tabellen under.

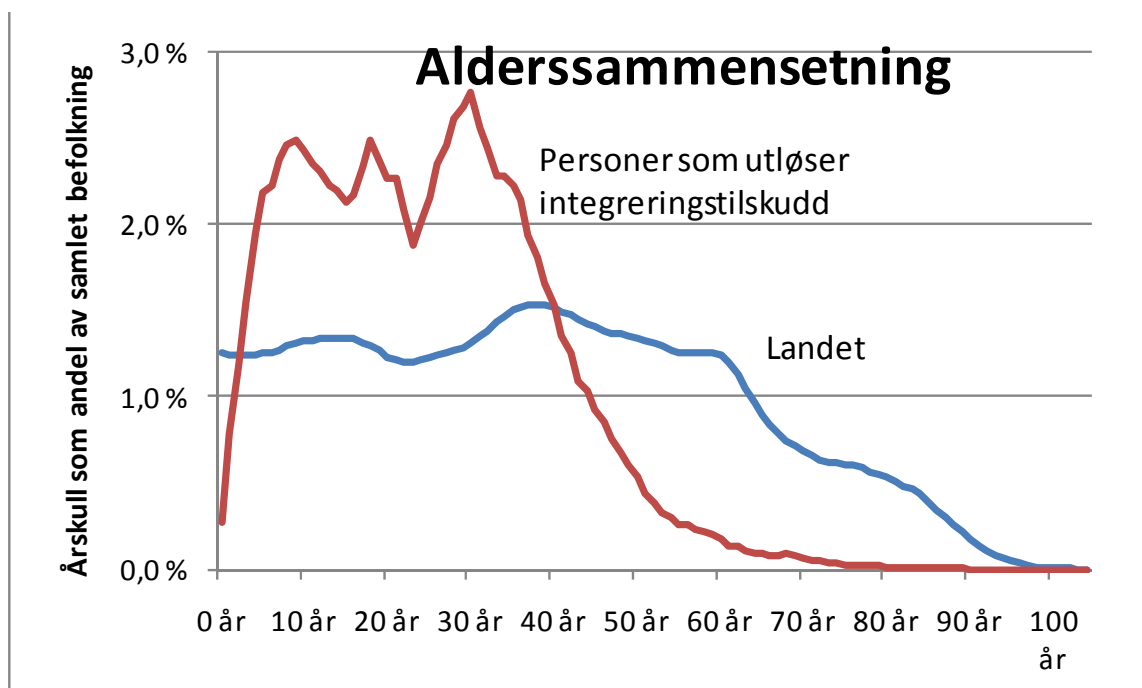
Tabell 5.8 Samlede utgifter 2009 for fem årskull som utløser integreringstilskudd fordelt på ordinære og ekstraordinære utgifter. 1 000 kr

	Utgifter kartlagt av Beregnings- utvalget	Ordinære utgifter dekket gjennom frie inntekter	Ekstraordinære utgifter til målgruppen
Utbetalt sosialhjelp	70	4	207
Utbetalt introduksjonsstønad	141		
Sosial rådgivning og veiledning	99	2	168
Administrasjon av introduksjonsprogram	72		
Syssettingstiltak	13	1	12
Barne- og ungdomsvern	51	8	42
Støttekontakt, aktivisering, hjelp i hjemmet	3	1	2
Bolig-/boligadministrasjonstjenester	83	-	83
Ekstratiltak i grunnskolen	30	-	30
Kultur- og ungdomstiltak	11	5	6
Barnehager	21	5	16
Felleskostnader, ekstraordinære utgifter	19	-	19
Tilskudd til enslige mindreårige	-19		-19
Helse, pleie og omsorg	26	20	5
Sum utgiftsområder som inngår i Beregningsutvalgets kartlegging	616	46	570
+ Ordinært grunnskoletilbud		77	
+ Fellesutgifter, ordinære utgifter		14	
+ Andre tjenester som ikke kartlagt av utvalget		22	
Totalt alle områder		159	570

Beregningsutvalget har anslått at utgiftene til personene i utvalget er på 616 000 kroner, jf. tabellen over. Vi har anslått de ordinære utgiftene til disse tjenestene å være på 46 000 kroner av de i alt 159 000 kronene til dekking av ordinære utgifter gjennom frie inntekter totalt. Disse 46 000 kronene er fordelt med 20 000 til helse, pleie og omsorg¹⁷ og 26 000 til øvrige tjenester. Dette innebærer at de ordinære utgiftene kun utgjør 7,4 prosent av utgiftene utvalget kartlegger om vi inkluderer helse, eller 4,3 prosent uten helse.

¹⁷ Utgiftene til helse er basert på en undersøkelse gjennomført i 1997

Temmelig nøyaktig halvparten av de ordinære utgiftene på 159 000 kroner går til grunnskoleopplæring. Det henger sammen med at en stor del av målgruppen er i skolepliktig alder, som vist i figuren under. Det er svært få eldre i målgruppen, noe som betyr at det er lave ordinære utgifter til pleie- og omsorgstjenester til eldre.



Figur 5.3 Personer som utløste integreringstilskudd, prosentvis fordelt på ettårige aldersgrupper 2005–2010 sammenliknet med tilsvarende fordeling for alle personer i landet i samme periode. Kilde: SSB, IMDi samt egne beregninger

Ekstraordinære utgifter er høyere enn integreringstilskuddet

I 2009 var integreringstilskuddet på 551 500 kroner. Dette tilskuddet skal gå til å dekke de ekstraordinære utgiftene, som i tabellen over er på 570 000 kroner, forutsatt at helseutgiftene er så høye som forutsatt ut fra undersøkelsen i 1997. Dette er tema i kapittel 8.

5.7 Oppsummering

Det er rimelig å legge til grunn at kommunesektoren har fått dekket demografiske utgifter også for innvandrere fullt ut. Disse utgiftene er redusert fra rundt 1,35 milliarder kroner i 2004 til rundt 0,95 milliarder kroner i 2010, målt i faste 2009-kroner.

Beregningsutvalget har anslått at kommunenes utgifter over fem år er på 616 000 kroner for hver person som omfattes av tilskuddet. Vi har anslått at de samlede utgiftene kan fordeles på ordinære utgifter på 46 000 kroner og ekstraordinære utgifter på 570 000 kroner. De ordinære utgiftene utgjør altså bare 7,4 prosent av de samlede utgiftene.

De samlede ordinære utgiftene over fem år var på 159 000 kroner pr. person som utløser integreringstilskudd. Rundt halvparten av disse utgiftene går til ordinær grunnskoleopplæring.

De ordinære utgiftene blir finansiert av skatteinntekter og rammetilskudd, som gjerne kalles kommunenes frie inntekter.

Mer enn halvparten av disse inntektene blir fordelt i henhold til antall innbyggere i den enkelte kommune. Grunnen til at en så stor andel fordeles etter antall innbyggere er dels forsinkelsen i registreringen av personer i målgruppen, dels at lavt inntektsnivå fører til store omfordelinger gjennom inntektsutjevningen og dels at det ikke blir gitt full kompensasjon for målgruppens lave skattenivå.

6 Enslige mindreårige – tilskudd og utgifter

6.1 Innledning

Kommunenes utgifter til enslige mindreårige blir finansiert av tre ulike øremerkede tilskudd. I kapitlet blir disse tilskuddene beskrevet og analysert.

6.2 Tre tilskudd til enslige mindreårige

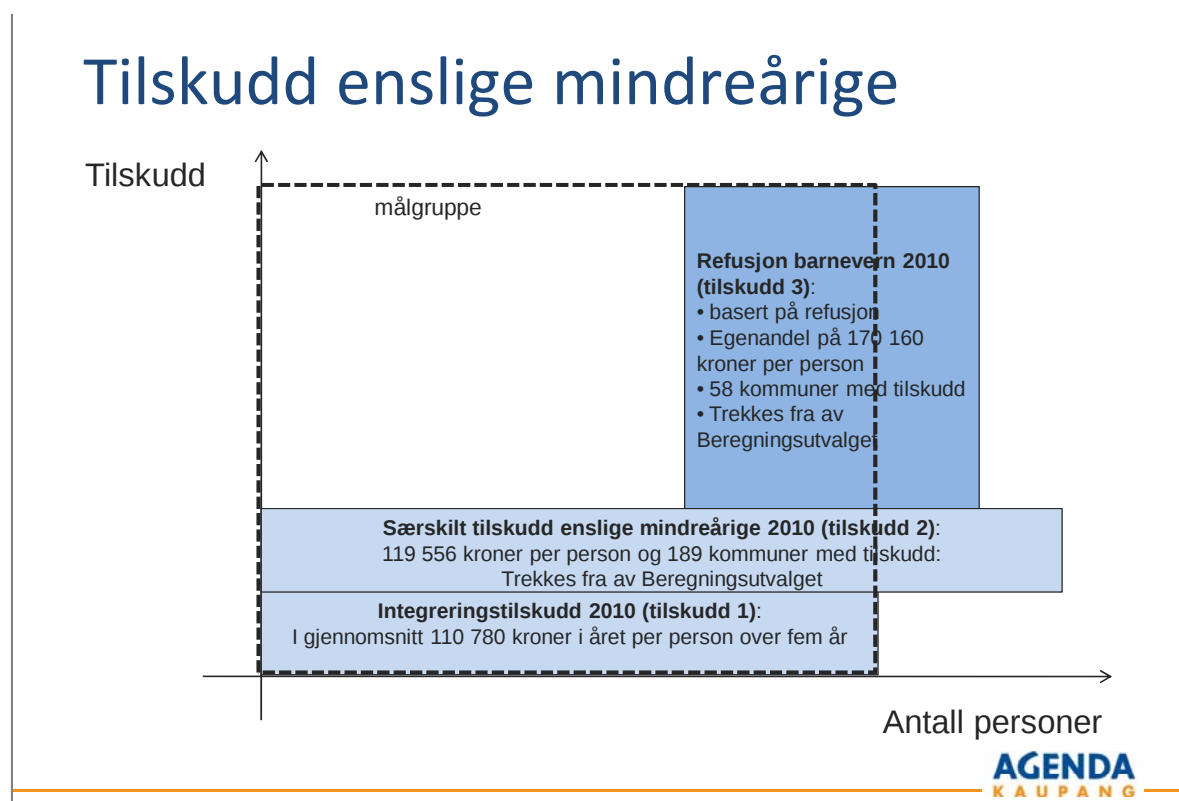
Enslige mindreårige er barn og unge som kommer til landet uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar i Norge. Gruppen omfatter for eksempel barn som kommer med søsken, tante, onkel eller andre slektninger som ikke er deres foreldre.

Kommuner som bosetter enslige mindreårige, mottar tre ulike tilskudd:

1. Integreringstilskudd
2. Særskilt tilskudd til enslige mindreårige
3. Statsrefusjon for kommunale utgifter til barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger

Kommunene kan også få egne tilskudd for enslige mindreårige som er funksjons-hemmede eller som er i skolepliktig alder. Disse tilskuddene blir nærmere beskrevet i kapittel 7.

I figuren under er de tre tilskuddene for enslige mindreårige sett i sammenheng.



Figur 6.1 Illustrasjon av sammenheng mellom tre tilskudd rettet mot enslige mindreårige

Målgruppen for vårt prosjekt er personer som utløser integreringstilskudd (tilskudd 1 over). I dette avsnittet ser vi på enslige mindreårige som mottar integreringstilskudd. Enslige mindreårige utløser integreringstilskudd på 554 300 kroner fordelt over fem år, som er det samme som blir gitt for andre barn. I gjennomsnitt utgjør tilskuddene 110 860 kroner pr. år.

De to tilskuddene (tilskudd 1 og 2) blir ikke gitt til enslige mindreårige i asylmottak. Enslige mindreårige i asylmottak er heller ikke i vår målgruppe.

Kommunene får i tillegg til integreringstilskuddet et tilskudd for alle enslige mindreårige som bor i kommunen (tilskudd 2 over).

Tilskuddet går med andre ord også til enslige mindreårige som har bodd i kommunen i mer enn fem år. På grunnlag av kartleggingen til Beregningsutvalget har vi beregnet at det er 70 prosent av de enslige mindreårige som også får integreringstilskudd. Denne andelen gjelder for de rundt 20 kommunene som deltar i kartleggingen til utvalget.

Det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige er på omtrent samme nivå som det gjennomsnittlige integreringstilskuddet de fem årene dette tilskuddet varer.

I 2010 var det bare 31 prosent av kommunene som hadde bosatt enslige mindreårige som søkte og mottok refusjon for barnevernutgifter. Refusjonene for barnevernutgifter (tilskudd 3 over) er langt høyere enn det særskilte tilskuddet (tilskudd 2).

I det følgende blir det gitt en nærmere omtale av to av tilskuddsordningene for enslige mindreårige (tilskudd 2 og 3) før vi gir en samlet vurdering av balansen mellom inntekter og utgifter.

6.3 Særskilt tilskudd til enslige mindreårige (tilskudd 2)

Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger, asylsøkere og/eller enslige mindreårige personer med opphold på humanitært grunnlag, mottar et særskilt tilskudd for enslige mindreårige. Tilskuddet utbetales i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Tilskuddet blir gitt for antall måneder den enslige mindreårige er bosatt i kommunen. I 2010 var tilskuddet for et helt år på 119 556 kroner pr. barn.

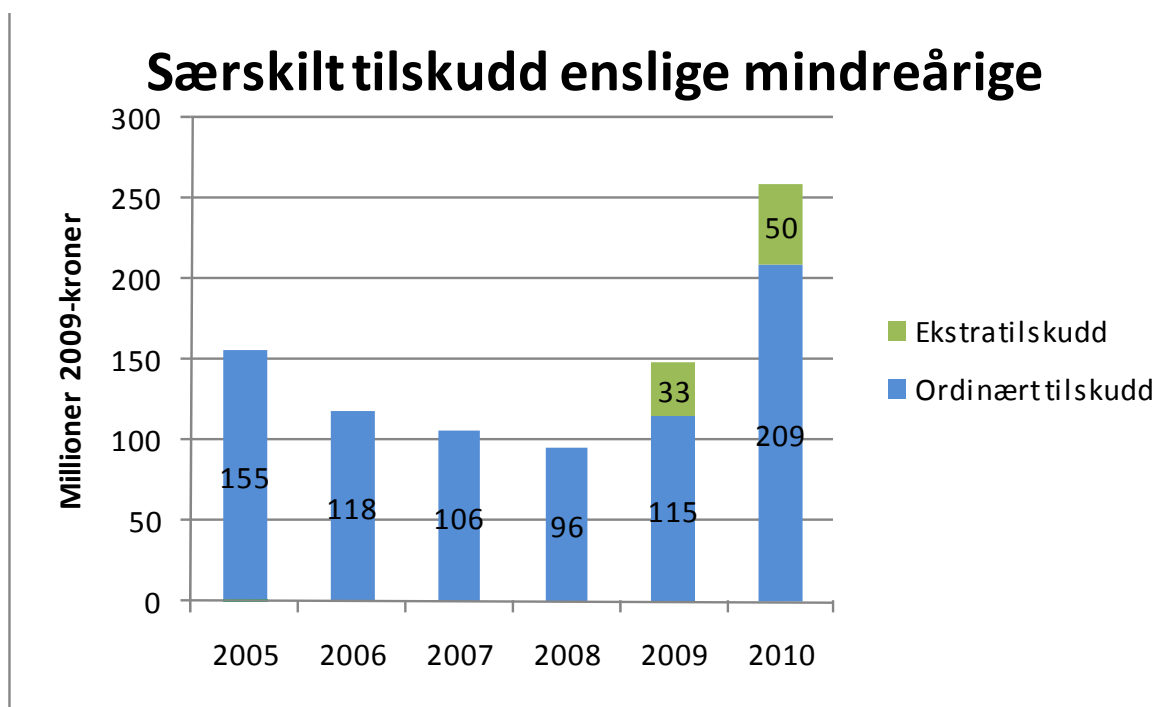
Målet¹⁸ med ordningen er å bidra til at de enslige mindreårige kan bosettes så raskt som mulig i gode omsorgstilbud tilpasset lokale forhold.

Tilskuddet utbetales til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år.

I 2009 ble det gitt et ekstraordinært tilskudd på 100 000 kroner pr. barn. Dette året var det en kraftig økning i antall bosatte enslige mindreårige. Det økte tilskuddet var ment å stimulere til økt bosetting av enslige mindreårige.

Utviklingen for tilskuddet er vist i figuren på neste side.

¹⁸ IMDi (2011): Rundskriv 3/11



Figur 6.2 Særskilt tilskudd (tilskudd 2) til enslige mindreårige 2005–2009 i faste 2009-priser.
Kilde: IMDi samt egne beregninger

Tilskuddet ble redusert fra 155 millioner kroner i 2005 til 96 millioner kroner i 2008, jf. figuren over. Så har tilskuddet økt til drøyt 250 millioner kroner i 2011. En del av økningen skyldes det ekstraordinære tilskuddet for 2009. Saksbehandlingen av dette tilskuddet har tatt noe tid, slik at mesteparten av tilskuddet ble utbetalt i 2011.

Beregningsutvalget har trukket det særskilte tilskuddet (tilskudd 2) fra i sin kartlegging. Det samme har utvalget gjort for refusjonen som blir gitt for barneverntiltak (tilskudd 3). Det betyr altså at utvalget også her kartlegger nettoutgifter i tråd med prinsippene utvalget har for sin kartlegging.

Alle de 20 kommunene som er med i kartleggingen til Beregningsutvalget, fikk dette tilskuddet i 2009. Utvalget har funnet at tilskuddet utgjør 41,1 millioner kroner for målgruppen dette året.

Enslige mindreårige bosatt mer enn fem år utløser ikke integreringstilskudd. Samlet mottok de 20 kommunene et tilskudd på 59,9 millioner kroner i 2009. Det betyr at det er rundt 70 prosent av de enslige mindreårige som også utløser integreringstilskudd.

Utvalgskommunene mottar 51 prosent av det samlede tilskuddet for landet som helhet, som var på 115 millioner kroner når vi holder det ekstraordinære tilskuddet for 2009 utenfor. Samlet hadde kommunene i utvalget dette året bosatt rundt 39 prosent av alle med integreringstilskudd. Det betyr altså at valgskommunene i større grad enn andre kommuner har tatt i mot enslige mindreårige.

6.4 Refusjon fra staten for kommunale utgifter til barneverntiltak (tilskudd 3)

Det gis refusjon fra staten for kommunale utgifter til barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Målet¹⁹ med statsrefusjonen er å oppnå så rask bosetting som mulig av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger og å sikre gode bo- og omsorgstiltak.

Refusjonen blir gitt på grunnlag av at kommunene fyller ut en individuell oppgave over barnevernutgifter for hver av de enslige mindreårige. Det er en kommunal egenandel som i 2010 var på 170 160 kroner pr. år.

Refusjonene dekker ulike hjelpetiltak etter barnevernloven § 4-4 samt kommunale bo- og omsorgstiltak etter vedtak i barnevernloven §§ 4-4, 4-6, 4-8 og 4-12. Slike tiltak kan være bemannet bofellesskap, fosterhjem (inkl. slektsplassering) eller hybler med tilsyn. Forsterket fosterhjem og dobbelttiltak dekkes dersom det er forhåndsavtalt med Bufetats fagteam.

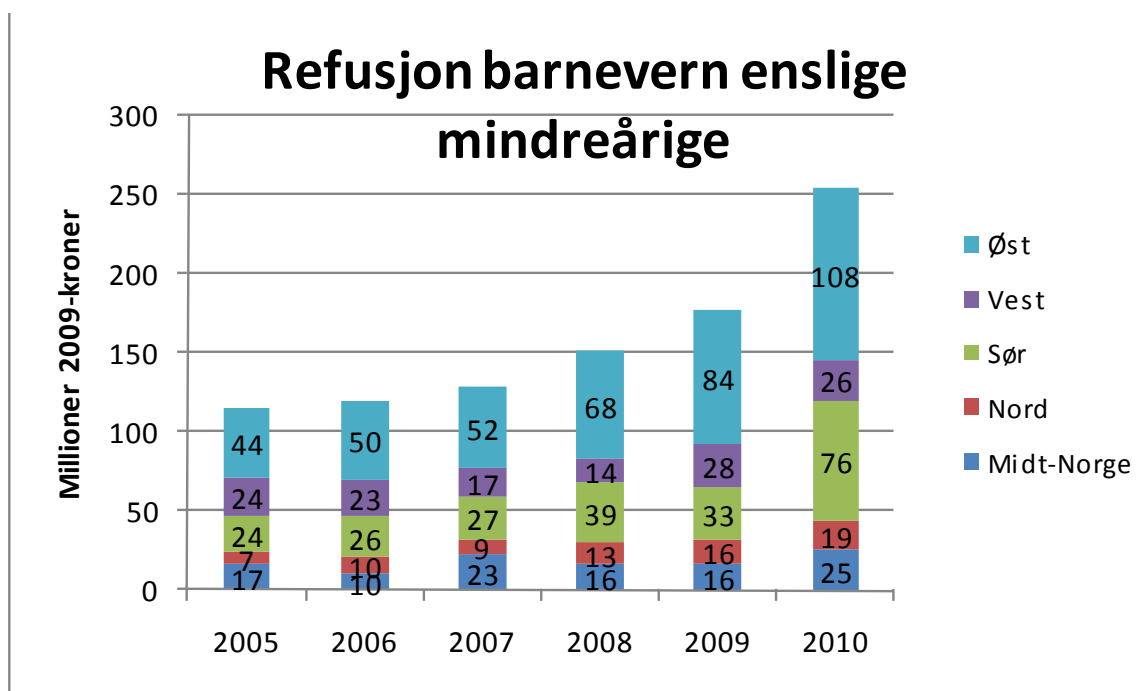
Refusjonen dekker blant annet husleie for bolig som ikke eies av kommunen og renter på huslån for botiltak som kommunen eier. Det blir ikke dekket utgifter til kjøp av bolig, helsetjenester, kostnader til utdanning mv. Dersom den enslige mindreårige mottar barnetrygd eller bidragsforskudd, blir dette trukket fra.

Det ytes ikke refusjon for kommunenes investeringer til kjøp av bolig/innskudd i leiligheter, møbler og annet utstyr/inventar. Det ytes imidlertid refusjon for løpende utgifter til drift av bo- og omsorgstiltak, herunder husleie for boliger som ikke eies av kommunen.

Kommunen kan ikke kreve statsrefusjon for den perioden barnet er plassert på institusjon, der Bufetat betaler utgiftene. Når enslige mindreårige er plassert i statlige tiltak, betaler kommunene halv egenandel til statlig regional barnevernmyndighet, slik de gjør når kommunen etablerer egne tiltak og søker om refusjon.

Utviklingen for tilskuddet er vist i figuren på neste side.

¹⁹ Barne- og familiedepartementet (2004): Rundskriv nr: Q-05/2004. For 2011 er det kommet et nytt rundskriv, nr: Q-05/2011



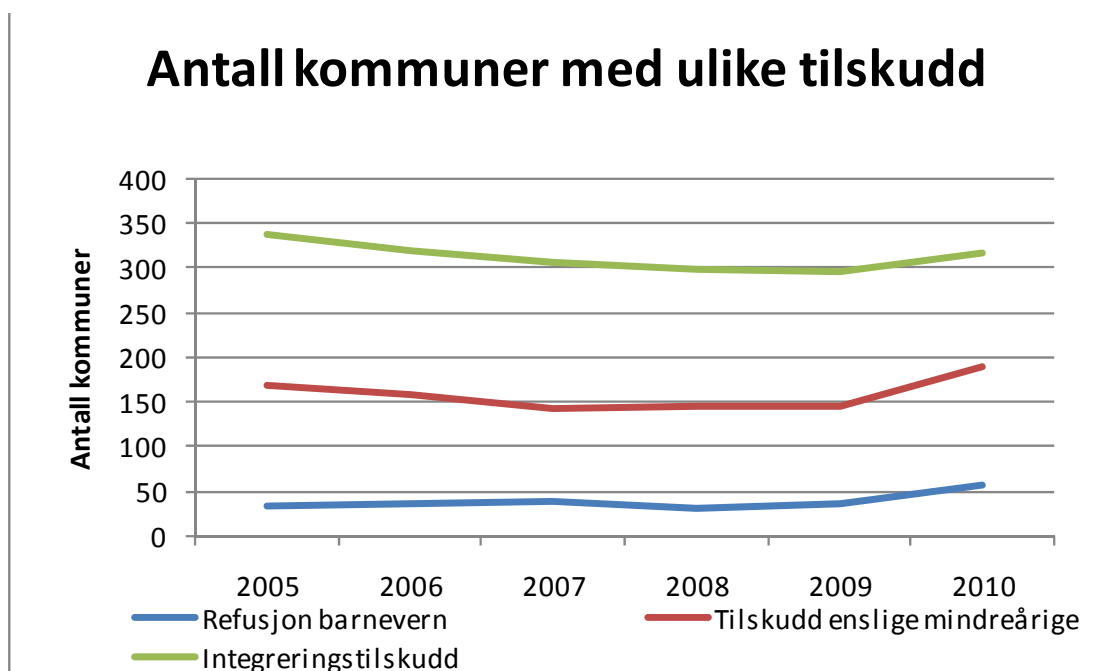
Figur 6.3 Refusjon barnevern enslige mindreårige (tilskudd 3) 2005–2010 i faste 2009-priser.
Kilde: Bufdir samt egne beregninger

Utbetalt tilskudd har økt fra rundt 115 millioner kroner i 2005 til drøyt 250 millioner kroner i 2010, jf. figuren. Den kraftigste økningen har kommet i region sør og region øst.

Tilskuddet har økt kraftigere enn det særskilte tilskuddet (tilskudd 2) til enslige mindreårige. Det tyder på at det har blitt flere enslige mindreårige som har fått tilskuddet og/eller at tilskuddet pr. barn har gått opp.

Bufdir opplever at plassering av enslige mindreårige i bo- og omsorgstiltak er i større grad enn før hjemlet i lov om barneverntjenester. Det betyr at noe av økningen i tilskuddet kan skyldes endret lovanvendelse uten at tiltaket nødvendigvis er endret.

Det er bare rundt halvparten av kommunene med integreringstilskudd som har enslige mindreårige som en del av målgruppen. Det er godt under halvparten av kommunene med enslige mindreårige som har fått refusjon for barnevernutgifter (tilskudd 3). Disse forholdene blir belyst i figuren på neste side.



Figur 6.4. Antall kommuner som har mottatt to ulike tilskudd for enslige mindreårige 2005–2010. Kilde: IMDi, Bufdir samt egne beregninger

I perioden 2005–2010 er det mellom 140 og 190 kommuner som har mottatt det særskilte tilskuddet (tilskudd 2) for enslige mindreårige, jf. figuren over. I perioden er det i gjennomsnitt 50 prosent av kommunene som mottok integreringstilskudd som også mottok det særskilte tilskuddet (tilskudd 2) for enslige mindreårige.

I samme periode er det langt færre kommuner som har fått refusjon fra staten for barneverntiltak. Fra 2010 til 2011 har det blitt flere kommuner som har mottatt alle de tre tilskuddene.

I 2009 var det 7 av de 20 kommunene som deltar i kartleggingen til Beregningsutvalget, som fikk refusjon av staten for barneverntiltak. Samlet refusjon var på 71 millioner kroner.

Alle kommunene i kartleggingen til Beregningsutvalget mottar det generelle tilskuddet for enslige mindreårige. Utvalgskommunene mottok 40 prosent av det samlede tilskuddet for landet som helhet, som var på 177 millioner kroner for 2009. Til sammenlikning bosatte kommunene i utvalget 39 prosent av alle i målgruppen i 2009. Det ser med andre ord ut til at nivået på tilskuddet er omtrent det samme i valgskommunene som ellers i landet.

Econ (2007)²⁰ har kartlagt kommunenes utgifter i 2005 til bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige. Kartleggingen er gjennomført som en spørreundersøkelse blant 40 bosettingskommuner. Disse kommunene omfatter de fleste kommunene som bosatte flere enn 10 enslige mindreårige i 2005. Undersøkelsen gir med andre ord en god oversikt over utgiftene i 2005 for kommuner som mottok refusjon for barneverntiltak.

De gjennomsnittlige utgiftene for disse kommunene var på 280 000 kroner pr. person. Utgiftene pr. person varierte fra 4 500 kroner for kommunen som lå lavest, til 900 000 kroner for kommunen som lå høyest.

²⁰ Econ (2009): *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene*. Rapport 2007–32

Det er også stor variasjon i utgiftene etter type tiltak som blir satt i verk. Lavest utgifter er det for *slektning uten godkjenning*, som hadde en årlig kostnad på 69 000 kroner. Høyest lå *kommunal barneverninstitusjon*, med utgifter på 960 000 kroner.

Det er også foretatt en vurdering av kvaliteten av bo- og omsorgstiltakene. Konklusjonene er at det er store variasjoner i hvordan kommunene legger til rette for god omsorg for enslige mindreårige.

Econ har spurt representanter i kommunene hvorfor refusjonene for barnevernutgifter har økt de siste årene. Et flertall mente at enslige mindreårige har fått økt behov for hjelp og at det derfor har vært behov for flere og dyrere tiltak.

6.5 Tilskudd for personer som utløser integreringstilskudd

Så langt har vi sett på de samlede tilskuddene for det særskilte tilskuddet (tilskudd 2) og refusjon for barnevernutgiftene (tilskudd 3). Som neste steg har vi anslått hvor store tilskuddene er for personer som også mottar integreringstilskudd. Mandatet for denne utredningen er jo nettopp å beregne inntekter og utgifter for denne gruppen.

Vi har for begge tilskuddene lagt til grunn at 70 prosent av de to tilskuddene til enslige mindreårige (tilskudd 2 og 3) er rettet mot personer som også mottar integreringstilskudd. Det er selvsagt en viss usikkerhet knyttet til denne andelen, som er basert på kartleggingen til Beregningsutvalget. Resultatet av beregningene som er vist i figuren, er derfor et uttrykk for hvilken størrelsesorden det kan dreie seg om og ikke et uttrykk for eksakte beløp.

Tabell 6.1. Særskilt tilskudd for enslige mindreårige (tilskudd 2) for personer som mottar integreringstilskudd. Millioner faste 2009-kroner. Kilde: IMDi samt egne beregninger

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Vekst 2005-2010
Samlet tilskudd	107	82	74	66	102	172	60 %
< 3 000 innb	6	4	3	3	8	14	149 %
3-10 000 innb	18	14	12	11	17	34	95 %
10-100 000 innb	49	38	35	32	46	86	77 %
> 100 000 innb	35	27	24	20	31	37	6 %
Samlet tilskudd	107	82	74	66	102	172	60 %
- lavere enn 95 prosent	26	21	20	17	25	42	66 %
- mellom 95 og 100 prosent	33	27	23	22	32	62	90 %
- mellom 100 og 110 prosent	39	28	26	23	35	44	13 %
- over 110 prosent	10	6	5	4	10	23	137 %

Tabell 6.2 Refusjon barnevern enslige mindreårige (tilskudd 3) og personer som mottar integreringstilskudd. Millioner faste 2009-kroner. Kilde: Bufdir samt egne beregninger

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Vekst 2005- 2010
Samlet tilskudd	81	84	90	105	124	256	216 %
< 3 000 innb	2	4	2	4	8	13	723 %
3-10 000 innb	6	10	14	11	13	37	483 %
10-100 000 innb	42	39	36	50	49	147	246 %
> 100 000 innb	31	32	39	41	53	60	95 %
Samlet tilskudd	81	84	90	105	124	256	216 %
- lavere enn 95 prosent	28	27	26	34	31	84	194 %
- mellom 95 og 100 prosent	21	19	26	22	28	80	279 %
- mellom 100 og 110 prosent	30	37	35	49	63	76	157 %
- over 110 prosent	2	1	3	1	2	16	842 %

For refusjon for barnevernutgifter (tilskudd 3) er det anslått at det i 2010 er rundt 256 millioner kroner som går til personer som mottar integreringstilskudd, jf. tabellene over. Tilsvarende beløp for det generelle tilskuddet er på 172 millioner kroner.

For det særskilte tilskuddet går 77 prosent av tilskuddet til kommuner med flere enn 10 000 innbyggere. For tilskuddet til barnevern er denne andelen på 84 prosent. Disse to tilskuddene går altså i mindre grad til små kommuner enn integreringstilskuddet. Det er et uttrykk for at enslige mindreårige er underrepresentert i små kommuner og at det i særlig er store kommuner som har utgifter til barnevern som har blitt refundert.

6.6 Vurdering av balansen mellom tilskudd og utgifter

Vi vil så gå videre til spørsmålet som utgjør kjernen av vårt mandat, nemlig om kommunenes utgifter til enslige mindreårige er høyere eller lavere enn tilskuddene.

Som tidligere nevnt har Econ for noen år siden kartlagt utgiftene til bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige. Vi kjenner ikke til andre undersøkelser som er gjort av utgiftene til enslige mindreårige. For å svare på spørsmålet over vil vi se nærmere på kartleggingen til Beregningsutvalget.

Beregningsutvalget har ikke en egen kartlegging av utgiftene til enslige mindreårige. Utvalget trekker imidlertid fra begge de tilskuddene (tilskudd 2 og 3) til enslige mindreårige når utvalget skal fastsette nivået på utgiftene til målgruppen.

Det betyr altså at utvalget også her kartlegger nettoutgifter i tråd med prinsippene utvalget har for sin kartlegging. Utvalget korrigerer for de to tilskuddene i fastleggingen av det totale integreringstilskuddet slik at tilskuddene *ikke* bidrar til en "dobbelfinansiering" av utgiftene.

For refusjon av kommunale barneverntiltak er det en kommunal egenandel på 170 160 kroner i 2010. For disse personene var de to andre statstilskuddene (tilskudd 1 og 2) i 2010 på til sammen rundt 230 000 kroner, noe som altså er rundt 60 000 kroner høyere enn egenandelen. Det ser med andre ord ut til at den kommunale egenandelen kan sies å være finansiert av de andre tilskuddene slik at kommunen ikke bidrar med egne midler til denne gruppen.

Det er noen utgifter som refusjon av statlige barneverntiltak ikke dekker, jf. tidligere omtale. Driftsutgiftene dette gjelder ser ut til å være godt dekket i kartleggingen til Beregningsutvalget.

Husbanken har en egen ordning med tilskudd til kommunale utleieboliger. Denne ordningen dekker blant annet inntil 40 prosent av utgiftene til bosetting av enslige mindreårige. Ordningen går blant annet til å finansiere boliger til mindreårige flyktninger. I kartleggingen til Beregningsutvalget blir det foretatt en særskilt kartlegging av utgiftene for målgruppen til boliger og boligadministrasjon (funksjon 265). Her blir kommunene spurt om markedsverdien for disse boligene fratrukket tilskudd fra Husbanken. Det ser med andre ord ut til at utvalget kartlegger utgiftene til kommunenes nettoutgifter på en god måte, og at det for disse utgiftene ikke er snakk om noen dobbeltfinansiering.

Utgifter i kommuner uten enslige mindreårige kan være lavere eller høyere

Alle kommunene i Beregningsutvalget har utgifter til enslige mindreårige. Det samlede nivået på utgiftene blir kartlagt på grunnlag av utgifter til enslige mindreårige. Imidlertid er det rundt halvparten av kommunene som mottar integreringstilskudd, som ikke har bosatt enslige mindreårige.

Det kan være at kommuner uten enslige mindreårige har noe lavere utgifter enn kommuner med enslige mindreårige. I så fall peker dette isolert sett i retning av at disse kommunene har en mer positiv balanse enn vi har anslått. Det er jevnt over relativt små kommuner som ikke bosetter enslige mindreårige.

Det kan også være at konklusjonen bør være motsatt. Beregningsutvalget trekker fra alle tilskudd, og denne gruppen får verken sosialhjelp eller introduksjonsstønad. En del får tilbud om ekstra opplæring/kvalifisering som ikke kan dekkes av annet enn integreringstilskudd. Det kan derfor være at utgiftene til disse personene trekker gjennomsnittet ned i kommuner som utvalget kartlegger. I så fall har kommuner uten enslig mindreårige høyere utgiftene enn kommuner med enslige mindreårige.

Refusjon for barnevernutgifter

Det er bare en liten del av kommunene som har søkt om og fått dette tilskuddet. Derfor kan det virke fornuftig at disse utgiftene holdes utenfor fastleggingen av det generelle nivået for integreringstilskuddet. På den annen side kan det være krevende for Beregningsutvalget å isolere utgiftene for enslige mindreårige som er knyttet til dette tilskuddet.

Det er nærliggende å anta at økningen i utgiftene for dette tilskuddet har sammenheng med at tilskuddet er en refusjonsordning. Kommunene har derfor svake incentiver til å holde utgiftene nede. Samtidig kan de store forskjellene i kommunenes utgifter på denne gruppen (jf. rapporten til Econ) peke i retning av at det er forskjeller i kvaliteten for tilbudet som denne gruppen mottar. Det er derfor ikke uten videre enkelt å peke på hvordan denne refusjonsordningen burde vært håndtert. Og en slik vurdering ligger også utenfor vårt mandat.

Balansen for enslige mindreårige bosatt i mer enn fem år

I henhold til vårt mandat har vi ikke sett på balansen for enslige mindreårige som har vært bosatt i mer enn fem år. Denne gruppen utløser ikke integreringstilskudd. Samtidig vil disse barna kreve mindre oppfølging etter hvert. Det er derfor vanskelig å si om den økonomiske balansen vil være like gunstig som for gruppen bosatt i mindre enn fem år.

6.7 Oppsummering

Kommuner som bosetter enslige mindreårige, mottar tre ulike tilskudd: integreringstilskudd, særskilt tilskudd til enslige mindreårige og refusjon for kommunale utgifter til barneverntiltak.

Beregningsutvalget korrigerer for de to siste av disse tilskuddene i sin kartlegging. Det betyr at utgiftene til enslige mindreårige er tatt med i fastleggingen av det totale tilskuddet. Tilskuddene bidrar med andre ord *ikke* til en "dobbeltf finansiering" av utgiftene.

Enslige mindreårige er underrepresentert i små kommuner. Det er særlig store kommuner som har høye utgifter til barnevern, som har blitt refundert. Beregningsutvalget kartlegger i liten grad situasjonen i små kommuner. Denne skjevheten kan føre til at utgiftene i små kommuner ikke nødvendigvis er på samme nivå som for kommunene kartlagt av utvalget.

7 Andre statlige tilskudd

7.1 Innledning

I kapitlet blir det foretatt en gjennomgang av andre statlige tilskudd av betydning for vår målgruppe. Mange av disse tilskuddene er rettet mot flere enn vår målgruppe. Vi har gjort anslag for hvor stor del av tilskuddet som gjelder vår målgruppe.

7.2 Andre tilskudd som inngår i integreringstilskuddsordningen

I tillegg til integreringstilskuddet utbetales det ekstra engangstilskudd ved første- gangsbosetting av funksjonshemmede og personer over 60 år. Disse tilskuddene var i 2009 på henholdsvis 146 200 kroner og 130 500 kroner pr. person. Hvert år blir det bosatt noen personer med særdeles alvorlige funksjonshemninger. Der er det nødvendig med omfattende og utgiftskrevende behandlingsopplegg. For å sikre bosetting av denne gruppen er det etablert et ekstra årlig tilskudd på inntil kr 730 800 pr. år i inntil fem år. Det blir gitt et skoletilskudd som skal dekke kommunenes egenandel til særskilt norsk- og morsmålsopplæring. I 2009 var dette tilskuddet på 9 900 kroner pr. person.

Tabell 7.1 Samlet tilskudd til kommunene for tilskudd som inngår i integreringstilskuddsordningen 2004–2010. Millioner 2009-kroner.

	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008	2 009	2 010
Funksjonshemmede	49	86	87	80	91	89	155
Skole	86	82	80	64	61	61	61
Personer over 60 år	8	7	7	7	7	15	13
I alt	143	174	174	151	159	166	228

Tilskuddene som inngår i integreringstilskuddsordningen, har økt fra 143 millioner kroner i 2004 til 228 millioner kroner i 2010, jf. tabellen over. I perioden har tilskuddene for funksjonshemmede blitt tredoblet. Utbetalingene av skoletilskuddet har blitt redusert. Tilskuddet for eldre har økt, men utgjør likevel mindre enn 5 prosent av disse tilskuddene i 2010.

Kommunene mottar også et tilskudd for enslige mindreårige, som i 2009 var på 115 850 kroner. I kapittel 6 blir dette tilskuddet sett i sammenheng med andre tilskudd til enslige mindreårige.

I det følgende blir tilskuddet til funksjonshemmede sett i sammenheng med det generelle tilskuddet til ressurskrevende brukere.

Utgifter og tilskudd til ressurskrevende brukere

Utgiftene til hver av disse brukerne kan godt passere 1 million kroner. Det er relativt få slike brukere. Ikke alle kommuner med personer i målgruppen vil ha slike brukere. Likevel kan det tenkes at andelen slike brukere er høyere i vår målgruppe enn det som ellers er vanlig.

Helsedirektoratet administrerer et eget statlig tilskudd som gis til kommuner som har særlig ressurskrevende tjenester til enkeltbrukere. Rapporteringen til staten styres av regler beskrevet i årlige rundskriv fra Helsedirektoratet. Regelverket for regnskapsåret 2009 er beskrevet i rundskriv IS-2/2010 fra Helsedirektoratet, datert 1. februar 2010.

For 2009 refunderte staten 80 prosent av kommunenes direkte lønnsutgifter over 835 000 kroner for brukere under 67 år. I utregningen av kostnadene til den enkelte bruker skal kommunene trekke fra øremerkede tilskudd gitt til enkeltbrukere. Inte-

grererstilskuddet blir *ikke* trukket fra, noe som gjelder det generelle integreringsstilskudd, det ekstra engangstilskudd ved bosetting av personer over 60 år og ekstra-tilskudd knyttet til personer med alvorlige, kjente funksjonshemninger.

Tilskuddene²¹ ved bosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonshemninger og atferdsvansker er et bosettingsfremmende stimuleringsstilskudd. Ordningen skal dekke ekstraordinære kommunale utgifter som følger av bosetting av flyktninger med fysiske og/eller psykiske funksjonshemninger, personer med voldelig atferd og rusproblemer, alvorlige atferdsproblemer og liknende. Tilstanden må ha oppstått før bosetting.

Tilskuddsordningen består av to typer tilskudd: Tilskudd 1 og Tilskudd 2. Tilskudd 1 er et engangstilskudd som var på 146 200 kroner i 2009. Tilskudd 2 var på inntil 730 800 kroner og kan tildeles årlig i integreringstilskuddsperioden. Bosettingskommunene kan søke om enten Tilskudd 1 eller Tilskudd 2.

Søknaden fra kommunene skal inneholde en beskrivelse av igangsatte og planlagte tiltak. Det skal legges ved et budsjett og/eller et regnskap der det spesifiseres hvor mye hvert enkelt tiltak koster – og for hvilket tidsrom budsjettet/regnskapet gjelder for.

Kommunenes utgifter til ressurskrevende brukere blir altså dels dekket gjennom den generelle ordningen som gjelder alle brukere, og dels gjennom ekstratilskuddet som blir gitt til personer med alvorlige, kjente funksjonshemninger.

Ordningen ser ut til å være utformet slik at det trolig er få personer som utløser integreringstilskudd med et omfattende behov for tjenester som likevel faller utenfor ordningen om ekstratilskudd. En nærmere undersøkelse vil kunne avdekke om dette faktisk stemmer.

Vurdering av kommunenes inntekter og utgifter til ressurskrevende brukere

Det er et gap på rundt 100 000 kroner mellom maksimalsatsen for funksjonshemmede og innslaget for den generelle ordningen for ressurskrevende brukere. Dette innebærer altså at kommunene også selv bidrar til finansieringen av ressurskrevende brukere. Det antas imidlertid å gjelde relativt få brukere og å utgjøre en liten del av finansieringen.

Kommunene får dekket dokumenterte utgifter opp til taket for ordningen. Det betyr at denne ordningen i praksis fungerer som en refusjonsordning.

7.3 Tiltak for å bedre språkforståelsen blant barn i førskolealder

Det blir gitt et eget tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritets-språklige barn i førskolealder (kap. 231, post 63, KD). Tilskuddet²² skal bidra til at kommunene kan utforme tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder.

Målrettede språkstimuleringstiltak i førskolealder, herunder tospråklig assistanse i barnehage, vil kunne bidra til en bedre skolestart for barn som ikke har norsk som morsmål, og på sikt øke barnas deltakelse på alle samfunnets arenaer.

Barnehagen er den viktigste integrerings- og språkopplæringsarena for barn i førskolealder. Språkstimuleringstiltak bør derfor primært tilbys i barnehagen. Et delmål

²¹ Kilde: IMDi rundskriv 08/09: *Tilskudd ved bosetting av personer med alvorlige, kjente funksjonshemninger og adferdsvansker*

²² Rundskriv F-02/2010 fra Kunnskapsdepartementet januar 2010

med tilskuddsordningen er å stimulere kommunene til å rekruttere flere minoritets-språklige barn til barnehagen.

Et annet delmål er å bidra til at kommunene utformer helhetlige tiltak på tvers av de ulike tjenestetilbudene. Samarbeid mellom helsestasjon, barnehage, skole og språk-opplæring for foreldre er nødvendig for et helhetlig, målrettet og mest mulig effektivt tilbud til minoritetsspråklige barn og familier.

Målgruppen for tilskuddet er minoritetsspråklige barn i førskolealder. Minoritets-språklige barn defineres her som barn med en annen språk- og kulturbakgrunn enn norsk, med unntak av barn som har samisk, svensk, dansk eller engelsk som morsmål. Disse barna kan i de fleste tilfeller kommunisere med andre i barnehagen og omfattes derfor ikke av tilskuddsordningen. Begge foreldrene til barnet må ha et annet morsmål enn norsk, samisk, engelsk, svensk eller dansk. Samiske barn omfattes ikke av ordningen, da disse omfattes av tilskuddet til samiske barnehager som forvaltes av Sametinget. Barn som tilhører nasjonale minoriteter, omfattes av ordningen.

Tilskuddet tildeles kommunene ut fra antall minoritetsspråklige barn som går i barne-hage. Dette kriteriet er valgt fordi barnehagen anses som den mest sentrale arenaen for språkstimuleringstiltak for barn i førskolealder. Antallet minoritetsspråklige barn i barnehage fremkommer av årsmelding for barnehager pr. 15.12. hvert år. For tildel-ingen i 2010 legges årsmeldingen for 2009 til grunn.

Kommunene skal ikke søke om tildeling av tilskudd. Tildeling av midler til den enkelte kommune beregnes av Kunnskapsdepartementet.

Kommunene fordeler tilskuddet på bakgrunn av søknader fra den enkelte barnehage-eier og eventuelt andre tjenester. Alle som driver godkjente barnehager, kan søke kommunen om tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn.

Kommunene skal føre tilskuddsmidlene for tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder i kommunens driftsregnskap (kontoklasse 1) på funksjon 211, Styrket tilbud til førskolebarn.

Fylkesmannen skal ved utbetaling av tilskuddet sørge for at kommunene gjøres kjent med at forvaltningen (Fylkesmannen og departementet) eller Riksrevisjonen kan iverk-sette kontroll med at tilskuddsmidlene blir nyttet etter forutsetningene, jf. Bevilg-ningsreglementet § 10 annet ledd og Lov om Riksrevisjonen § 12 tredje ledd.

Vurdering av inntekter og utgifter for vår målgruppe

Beregningsutvalget kartlegger ikke utgiftene kommunene har til å bedre språkfor-ståelsen blant barn i førskolealder. Det er altså ikke grunnlag for å hevde at disse utgiftene blir finansiert mer enn én gang.

Statlige myndigheter kan i henhold til rundskrivet fra IMDi føre kontroll med at utgiftene blir brukt til formålet. Det tilsier at utgiftene neppe er lavere enn tilskuddet. Kommunene har muligheten til å bruke egne midler dersom man ønsker større aktivitet enn det statlige tilskuddet rekker. Vi kjenner ikke til om det er kartlagt i hvilken grad dette blir gjort. Det er derfor ikke grunnlag for å si om utgiftene kan være høyere enn tilskuddet.

Ikke alle minoritetsspråklige barn i barnehagen tilhører vår målgruppe. Vi har grovt anslått at vår målgruppe utgjør 30 prosent av de minoritetsspråklige barna i barne-hagen. Det er den samme andelen brukt for opplæring av minoritetsspråklige i skolen, jf. omtalen i neste avsnitt. Resultatet av beregningene er vist i tabellen på neste side.

Tabell 7.2 Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen for barn i førskolealder som mottar integreringstilskudd. Millioner 2009-kroner

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen barn i førskolealder	35	34	34	33	33	33

Gjennom hele perioden er det brukt drøyt 30 millioner kroner til dette formålet, jf. tabellen over.

7.4 Særskilt norskopplæring, tospråklig opplæring og morsmålsopplæring

Elever med minoritetsspråklig bakgrunn har rett til særlig tilpassing av opplæringen dersom de ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper. Inntil 2007 ble kommunenes utgifter til språklige minoriteter i grunnskolen i stor grad finansiert gjennom et eget øremerket tilskudd. Det øremerkede tilskuddet omfattet tre tiltak:

- Særskilt norskopplæring
- Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring
- Opplæring for barn i statlige asylmottak

Fra 2007 ble tilskuddet, med unntak av den delen som omfatter opplæring for barn i statlige asylmottak, innlemmet i inntektssystemet. For perioden 2007–2010 ble imidlertid tilskuddet fordelt etter regnskapstall for de øremerkede tilskuddene i 2006, og ikke etter objektive kriterier.

I Kommuneproposisjonen 2007 er innlemmingen begrunnet som følger: *Et øremerket tilskudd kan legge utilsiktede føringer på organiseringen av denne opplæringen. Det er viktig å gi kommuner og skoler større muligheter til selv å finne frem til gode pedagogiske og organisatoriske modeller for språkopplæring og inkludering. Det foreslås derfor å innlemme tilskuddet.*

Inntektssystemutvalget foreslår i sin utredning²³ at den delen av tilskuddet som går særskilt til norskopplæring og morsmålsopplæring, skal innlemmes i rammetilskuddet, og at variasjoner i kommunenes utgifter fanges opp gjennom et nytt kriterium: andel førstegenerasjons innvandrere 6–15 år.

Innlemmingen av tilskuddet er omtalt i Kommuneproposisjonen 2011. Her blir anbefalingen fra inntektssystemutvalget fulgt opp. I tillegg blir det innført et kriterium for andregenerasjons innvandrere som teller 10 prosent. Kriteriet med førstegenerasjons innvandrere teller altså 90 prosent.

I Kommuneproposisjonen 2011 går det videre frem at det er beregnet at utgiftene til minoritetsspråklige utgjør 3,2 prosent av de samlede bruttoutgiftene til grunnskolen på 54 milliarder kroner. Det er altså utgifter på 1,7 milliarder kroner som skal fanges opp av kriteriene nevnt over.

Vurdering av inntekter og utgifter for vår målgruppe

I perioden 2005–2010 har altså tilskudd til opplæring av minoritetsspråklige dels vært gitt som øremerkede tilskudd og dels gjennom rammetilskuddet. Regnskapsførte utgifter for 2006 har dannet grunnlag for utbetalingene fra 2007 til 2010.

²³ NOU 2005:18 *Fordeling, forenkling, forbedring*

Beregningsutvalget kartlegger ikke utgiftene kommunene har til opplæring av minoritetsspråklige. Det er altså ikke grunnlag for å hevde at disse utgiftene blir finansiert mer enn én gang.

Det er vanskelig å svare på om tilskuddene har vært tilstrekkelige til å dekke kommunenes utgifter i perioden. En tildeling basert på regnskapsførte utgifter i 2006 gjør at utviklingen i tilskuddet etter 2007 i liten grad har vært koblet til behovene for opplæring verken for den enkelte kommune eller for landet som helhet. Denne praksisen kan ha ført til at tilskuddene ikke nødvendigvis dekker utgiftene. Ettersom det ikke er foretatt en kartlegging av utgiftene til denne opplæringen, er det vanskelig å si om det kan ha vært eventuelle ubalanser mellom inntekter og utgifter.

Fra 2011 er det innført en tildeling med kriterier basert på objektive kriterier med vekt basert på anslag for utgifter til opplæringen. Tildelingen ser derfor ut til å være godt ivaretatt etter logikken som inntektssystemet bygger på.

Det er interessant at tildelingen av disse midlene rettet mot en spesiell gruppe blir ivaretatt gjennom kostnadsnøkler i inntektssystemet. Denne typen utgifter blir jo ellers dekket gjennom integreringstilskuddet og andre øremerkede tilskudd.

Tildelingen gjennom rammetilskuddet til opplæring av minoritetsspråklige er basert på den samme logikken som det øremerkede tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant barn i førskolealder. I begge tilfeller blir midlene fordelt på bakgrunn av antall personer i målgruppen. I det ene tilfellet blir altså midlene fordelt som et øremerket tilskudd, og i det andre tilfellet gjennom inntektssystemet.

Vi har gjort et grovt anslag for hvor store disse utgiftene kan være for vår målgruppe i perioden 2005–2011. Beregningene tar utgangspunkt i anslaget departementet har gjort for de samlede utgiftene i 2011 og andelen barn mellom 6 og 15 år i vår målgruppe som andel av samlet antall førstegenerasjonsinnvandrere i samme aldersgruppe. Vi har anslått denne andelen til 30 prosent basert på demografisk informasjon om vår målgruppe og kriteriene brukt i inntektssystemet for 2011. Resultatet av beregningene er vist i tabellen under.

Tabell 7.3 Anslåtte utgifter til opplæring av minoritetsspråklige for personer med integreringstilskudd 2005–2011. Millioner 2009-kroner

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Anslag utgifter personer med integreringstilskudd	595	595	595	576	576	518	518

Det er anslått at kommunene bruker litt over 500 millioner kroner til denne opplæringen i perioden. Reduksjonen fra 2005 til 2011 henger sammen med at det har blitt færre skolebarn i vår målgruppe gjennom perioden. Vi understreker at beregningene er grove. Resultatene må derfor ses på som et uttrykk for størrelsesordenen for utgiftene til denne opplæringen, og ikke som eksakte anslag for de faktiske utgiftene.

Tildelingen gjennom rammetilskuddet vs. integreringstilskuddsordningen

Gjennom integreringstilskuddsordningen gis det som tidligere nevnt et skoletilskudd som skal dekke kommunenes egenandel til særskilt norsk- og morsmålsopplæring. Det er et spørsmål om dette tilskuddet og finansieringen gjennom rammetilskuddet bidrar til å finansiere de samme utgiftene.

Prinsippet for integreringstilskuddet er omtalt som følger i rundskrivet fra IMDi:

I tråd med prinsippet om at staten dekker kommunenes gjennomsnittlige utgifter knyttet til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humani-

tært grunnlag bevilges det midler til et særskilt tilskudd til norsk- og morsmålsopplæring for barn i skolepliktig alder som omfattes av integreringstilskuddsordningen. Tilskuddet skal dekke kommunenes egenandel knyttet til undervisning av grunnskoleelever fra språklige minoriteter. Tilskuddet utgjør kr 9 900 pr. barn og utbetales til kommuner med barn som omfattes av integreringstilskuddsordningen og som er i skolepliktig alder.

Etter det vi kan se er det i utgiftsutjevningen lagt til grunn en utjevning basert på de samlede utgiftene til formålet. Det er derfor vanskelig å skjønne at kommunene kan sies å ha en egenandel til opplæringen av minoritetsspråklige. Etter vårt skjønn er det derfor snakk om en dobbeltfinansiering av disse utgiftene.

Det innlemmede beløpet i 2007 var på 842 millioner kroner. I 2011 er det som nevnt 1,7 milliarder kroner som er anslått som utgifter til opplæringen av minoritetsspråklige. Det kan derfor reises spørsmål om kommunenes utgifter er finansiert fullt ut i perioden 2008–2010. Vi har derfor ikke tatt med denne dobbeltfinansieringen i våre videre regnestykker av balansen mellom inntekter for perioden 2005–2010. For 2011 er imidlertid konklusjonen at integreringstilskuddet og rammetilskuddet til dels bidrar til en dobbeltfinansiering av utgiftene som ligger på rundt 60 millioner kroner.

7.5 Andre øremerkede tilskudd

Tilskudd til tiltak i barnehage for barn av nyankomne flyktninger

Målet med tilskuddet som blir forvaltet av Kunnskapsdepartementet (kap. 231, post 60, KD)²⁴, er at kommuner og private barnehageeiere skal kunne gi barn av nyankomne flyktninger et barnehagetilbud når familien skal etablere seg i bosettingskommunen etter opphold i mottak.

Tilskuddet omfatter et barnehagetilbud på 15 timer pr. uke i 8 måneder.

Hovedregelen er at barnehageeier må ha tilsatt en tospråklig assistent for å motta tilskudd til barnehagetilbud for nyankomne flyktnings barn. Fylkesmannen kan imidlertid gi dispensasjon fra dette kravet dersom barnehageeier med rimelighet kan sies å ha gjort det som er mulig for å tilsette en tospråklig assistent uten å ha lyktes.

For barnehager som tilbyr et eget barnehagetilbud til flyktningbarn av 15 timers varighet eller mer pr. uke, dekkes følgende utgifter av departementet:

- lønn til tospråklig assistent med inntil 17 timer pr. uke
- lønn til førskolelærer med inntil 17 timer pr. uke arbeidsgiveravgift, feriepenger, ev. arbeidsgivers andel av pensjonsinnskudd materiell
- leker mv. med 500 kroner pr. barn pr. måned

I tillegg kan departementet vurdere å dekke en andel av styrers lønn. Forutsetningen er at antall flyktningbarn er åtte eller flere. Størrelsen på tilskuddet til dekning av lønn for styrer vurderes på bakgrunn av bemanningen i barnehagen/-gruppen, antall flyktningbarn, barnas alder og andre særlige forhold.

Etter at det på grunnlag av reglene i punktene 5.2.1, 5.2.2 eller 5.2.3 er beregnet hvor stort tilskudd barnehageeier er berettiget til, kommer deler av det ordinære driftstilskuddet til fradrag. Det trekkes for et 0–8 timers ukentlig tilbud (jf. satser for ordinært driftstilskudd for barn over og under 3 år og oppholdstidskategori 0–8 timer) etter antallet flyktningbarn og antallet måneder det søkes om særskilt tilskudd for.

²⁴ Rundskriv F-02/2010 fra Kunnskapsdepartementet, januar 2010

Barnehageeier søker om tilskudd med grunnlag i eget budsjett satt opp etter de postene som er beskrevet under punkt 5.2.1. I tillegg skal søknaden inneholde opplysninger om antall barn, barnas alder, språk, eventuelt antall språkgrupper, periode det søkes om tilskudd for, og eventuelt andre forhold det er nødvendig å redegjøre for. Kommunen kontrollerer opplysningene og sender søknad om tilskudd til Fylkesmannen, som fatter vedtak.

Fylkesmannen skal foreta en formalia- og rimelighetskontroll av opplysningene som ligger til grunn for søknaden. Det vil si å kontrollere at søknaden er signert og at tallmaterialet ikke er usannsynlig.

Tilskuddet var på rundt 14 millioner kroner i 2010. Det utgjør altså et relativt beløp sammenliknet med de andre øremerkede tilskuddene.

Tilskudd til gratis kjernetid i barnehagene og ny sjanse

I 2010 ble bevilget 86 millioner kroner til de to tiltakene, som omtales nærmere i det følgende.

Regjeringen gjennomfører et forsøk med gratis kjernetid (tiltak 1) i barnehage for alle fire- og femåringer i enkelte områder med en høy andel innvandrere.

Formålet med tiltaket er å forberede barna på skolestart, å bidra til sosialiseringen generelt og å bedre norskkunnskapene for barn som har annet morsmål. Mens barna er i barnehage får foreldrene mulighet til å lære norsk, få foreldreveiledning eller lignende.

Alle fire- og femåringer i fire bydeler i Groruddalen og i Søndre Nordstrand bydel i Oslo får gratis plass inntil 20 timer pr. uke i en barnehage. Ordningen startet i 2006, med et forsøk i Stovner bydel i Oslo. I 2008 ble ordningen utvidet til alle fire- og femåringer i de fire bydelene i Groruddalen og i bydel Søndre Nordstrand i Oslo.

Formålet med Ny sjanse (tiltak 2) er å få aktivisert deltakere som er mottakere av sosialhjelp, slik at de blir økonomisk selvhjulpne gjennom arbeid eller utdanning. Deltakerne får et toårig kvalifiseringsprogram hvor rammer og metoder kopierer introduksjonsprogrammet for nyankomne.

Ny sjanse er forsøk med kvalifiseringsprogram for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet, og derfor er langtidsmottakere av sosialhjelp. Midler ble første gang bevilget i statsbudsjettet for 2005, og formålet var å prøve ut rammer og metodikk fra introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere på en ny målgruppe.

Husbanken

Gjennom Husbanken tilbys kommunene boligøkonomiske virkemidler som tilrettelegger for bosetting av flyktninger. De viktigste virkemidlene i bosettingsarbeidet er boligtilskudd, bostøtte og startlån. Det gis tilskudd til kommunene til etablering av kommunale utleieboliger, og flyktninger kan søke boligtilskudd, bostøtte og startlån på linje med andre innbyggere i kommunen.

De fleste av tilskuddene er rettet mot enkeltpersoner og er derfor ikke direkte relevant for vår kartlegging av økonomien for kommunene. Likevel kan disse tilskuddene bety at enkeltpersoner får mindre behov for sosialhjelp. Derfor kan tilskuddene sies å være av en viss indirekte betydning for kommunenes økonomi. Det er imidlertid ikke uten videre enkelt å kvantifisere en slik effekt.

I kartleggingen til Beregningsutvalget blir det spurt om markedsverdi for boliger for målgruppen fratrukket tilskudd fra Husbanken. Det betyr at utvalget tar hensyn til disse tilskuddene for de rundt 20 kommunene som deltar i kartleggingen.

7.6 Oppsummering

Som en del av integreringstilskuddordningen utbetales det ekstra engangstilskudd ved førstegangsbosetting av funksjonshemmede og personer over 60 år.

Det blir gitt et eget øremerket tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant barn i førskolealder. Tilskuddet tildeles kommunene ut fra antall minoritetsspråklige barn som går i barnehage.

Frem til 2007 ble kommunenes utgifter til språklige minoriteter i grunnskolen finansiert gjennom et eget øremerket tilskudd. For perioden fra 2007 ble tilskuddet innlemmet i rammetilskuddet. Frem til 2010 ble utjevningen mellom kommuner gjort etter regnskapstall for de øremerkede tilskuddene i 2006. Fra 2011 er det innført en tildeling basert på objektive kriterier med vektor basert på anslag for utgifter til opplæringen.

Tildelingen gjennom rammetilskuddet til opplæring av minoritetsspråklige er basert på den samme logikken som det øremerkede tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant barn i førskolealder. I begge tilfeller blir midlene fordelt på bakgrunn av antall personer i målgruppen. I det ene tilfellet blir altså midlene fordelt som et øremerket tilskudd, og i det andre tilfellet blir midlene fordelt gjennom inntektssystemet.

8 Helseutgifter

8.1 Innledning

Bakgrunn

For helse har Beregningsutvalget basert sine anslag på en undersøkelse gjennomført i 1997. Utgifter til helse ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner og har siden blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator.

I 2005 kartla en arbeidsgruppe utgiftene til helse til et utvalg på fire kommuner. Kartleggingen er foretatt med utgangspunkt i definerte funksjoner i KOSTRA innen helse og pleie og omsorg. Metoden tar utgangspunkt i anslag for hvor mye ressurser som brukes av personer i målgruppen sammenliknet med hva kommunen bruker gjennomsnittlig pr. person bosatt i kommunen. I disse fire kommunene varierte denne såkalte vektingen fra 2 til 4,75.

For de fire kommunene blir det anslått utgifter på 36 700 kroner, som er 70 prosent høyere²⁵ enn anslaget fra 1990-tallet. Alle de fire kommunene anbefaler årlig kartlegging av helseutgifter. En anbefaling som så langt ikke er blitt fulgt opp.

Oppgaven i forbindelse med dette prosjektet å fremskaffe en bedre oversikt over kommunenes faktiske utgifter til helse, og på bakgrunn av dette foreslå hvordan utgiftene til helse kan kartlegges på en bedre måte enn i dag.

8.2 Tilnærming

Justeringer av tilnærming ut fra mer informasjon

I vårt opprinnelige opplegg hadde vi lagt opp til å gjennomføre undersøkelsene gjennom å sende ut skjema med veiledning (basert på samme opplegg som ble gjennomført i 2005) og gjøre oppfølging pr. telefon. Med et slikt opplegg ville det være mulig å gjennomføre undersøkelsen om helse som en tilleggsundersøkelse for alle kommunene som deltok i administrasjonsundersøkelsen for 2009.

Etter at vi fikk tilgang til mer informasjon (blant annet gjennom møte med utvalget som gjennomførte kartleggingen i 2005), ble vi etter dialog med oppdragsgiver enige om å gjennomføre kartleggingen med besøk i de aktuelle kommunene for å sikre kvalitet i kartleggingen. Ut fra dette ble vi enige om å kartlegge situasjonen i minst to nye kommuner innenfor tidsrammen for prosjektet.

Vi har kartlagt utgiftene i Bergen og Kragerø²⁶.

Dette materialet har vi sett i sammen med kartleggingen av de fire kommunene i 2005.

Vår tilnærming

Kartleggingen av kommunenes netto driftsutgifter til vår målgruppe til de aktuelle funksjonene innenfor helse, pleie og omsorg er gjennomført på to ulike måter:

1. For *spesifikke tiltak* til målgruppen er det beregnet konkrete utgifter til tilbudet:
 - a. For hele tilbudet (som for eksempel tuberkuloseoppfølging) ut fra regnskapsopplysninger

²⁵ Målt i faste priser, noe som gjør at de kartlagte utgiftene i 2005 er 43 300 kroner

²⁶ Har også kartlagt utgiftene i Hamar, men tallene er ikke kvalitetssikret godt nok i tide til å inngå i sluttrapporten

eller

- b. Ut fra tildelte/brukte timer til spesifikke tilbud i form av hjemmesykepleie, avlastning, omsorgslønn, støttekontakter, praktisk bistand eller spesifikke behandlingstilbud gitt av ergo/fysio. Her er beregningene foretatt ut fra standard timepris multiplisert med antall timer
2. For *allmenne tiltak* er beregningene foretatt på følgende måte:
- a. Kommunens netto driftsutgifter er fordelt på ulike typer tiltak med ulike brukere ut fra regnskapsopplysninger. Der det ikke er mulig å ta utgangspunkt i regnskapsopplysninger, er utgiftene fordelt på ulike tiltak med antall årsverk som nøkkel
 - b. For hvert av tiltakene er det foretatt en vurdering av hva som er aktuell målgruppe (for eksempel antall i alderen 6–15 år for skolehelsetjeneste)
 - c. Opplysninger om hvor stor andel av målgruppen innbyggerne som utløser integreringstilskudd utgjør, er innhentet på to måter:
 - i. For tiltak der antall innbyggere i ulik alder er målgruppen, er det innhentet statistikk fra BLD om aldersfordeling for innbyggerne som utløser integreringstilskudd
 - ii. For andre tiltak er det innhentet spesifikke opplysninger
 - d. Det siste momentet er å avgjøre hvor ressurskrevende innbyggerne som utløser integreringstilskudd er relativt sett. Her er det foretatt vurderinger sammen med lederne for tjenestene. Viktige momenter her er forskjell i besøksfrekvens, ulikhet i tidsbruk pr. konsultasjon, andel ikke møtt til konsultasjon mv. Andre momenter har også vært å isolere hvilke utgifter som er kommunale (som skal tas med) og hvilke som er statlige (refusjoner legene får, for eksempel) eller faller på andre
 - e. Til slutt har vi sammen med fagpersonell gjort en vurdering av om dette virker rimelig når beregningene er gjennomført.

I tabellen nedenfor er resultatet fra denne gjennomgangen for tiltaket helsestasjonsvirksomhet for Bergen presentert som et eksempel.

Navn på tiltak	Netto driftsutgift. (1000 kr)	Antall i målgruppen (brukere der det er aktuelt) totalt for aktuelt tiltak, kommunen totalt	Antall som har fått integreringstilskudd som inngår i målgruppen (alt. brukere) for tiltaket	Hvor ressurskrevende er de som får int tilskudd relativt sett i forhold til hele målgruppen	Beregnet ressursbruk til innbyggere som har fått int. tilskudd (1000 kr)
Helsestasjonsvirksomhet standardtilbud + ekstratilbud, målgruppe 0-5 år	50242	19612	133	243 %	829

i Bergen var utgiftene på 829 000 kroner for de 133 barna mellom 0 og 5 år som utløser integreringstilskudd. Utgiftene er beregnet som følger:

1. Kommunens netto driftsutgifter til helsestasjonsvirksomhet i 2010 for i alt 50,242 millioner kroner
2. Aktuell målgruppe for helsestasjonsvirksomhet er barn i alderen 0–5 år
3. Tall fra SSB viser at det pr. 1.1.2010 i alt var 19 612 barn i alderen 0–5 år i Bergen. Innhentet statistikk fra BLD om aldersfordeling for innbyggerne som utløser integreringstilskudd viser at 133 var barn i alderen 0–5 år
4. At barn som utløser integreringstilskudd er 2,43 ganger så ressurskrevende som gjennomsnittet, er resultatet av følgende vurderinger:
 - a. Forskjell i besøksfrekvens, som bygger på en vurdering av hvor stor andel som får et utvidet tilbud i forhold til standardtilbudet

- b. Vurdering av ulikheter i tidsbruk, som bygger på hvor stor andel av konsultasjonene som må ha tolk, og hvor mye mer tid som avsettes til konsultasjoner med tolk og uten tolk.

Vurderingene er blant annet bygget på innhenting fra et arbeid i en bydel i Bergen som har gått systematisk inn i disse spørsmålene.

Avgrensning i forholdet til administrasjonsundersøkelsen

Administrasjonsundersøkelsen kartlegger utgifter blant annet etter vedtak etter sosialtjenesteloven, barnevernloven eller barnehageloven.

I helseundersøkelsen har vi kartlagt utgifter etter vedtak etter kommunehelsetjenesteloven, en avgrensning mot administrasjonsundersøkelsen som ikke har bydd på store problemer.

På lik linje med forundersøkelsen har vi også spurt om kommunen har helserelaterte utgifter ført på andre funksjoner (234, 243, 261 + eventuelle andre) eller som fellesutgift som ikke er tatt med i administrasjonsundersøkelsen. Ingen hadde slike utgifter, ei heller utgifter til tolk, som ikke er ført andre steder.

Praktisk gjennomføring

Kartleggingen i de to aktuelle kommunene det foreligger data fra ble gjennomført i løpet av en dags møte (tre timer i Kragerø, seks timer i Bergen) etter at følgende forarbeid var gjort i forkant:

- Utsendelse av opplegg fra konsulent
- Forarbeid gjennomført av kommunen i form av:
 - o Utarbeiding av en liste (med navn) som inneholder målgruppen (den samme som for administrasjonsundersøkelsen)
 - o Oppsplitting av kommunens netto driftsutgifter til funksjon 232, 233 og 241 på ansvar
 - o Sjekke (for eksempel opp mot kommunenes pasientadministrasjonssystem [Type Gerika mv.]) om noen i den aktuelle målgruppen har fått tjenester innenfor hjemmebasert omsorg (funksjon 254) eller har hatt opphold ved institusjon (funksjon 253).
 - o Avtale møter med de fagpersoner som er nødvendig for å diskutere hvor ressurskrevende flyktningene er i forhold til gjennomsnittet for alle som inngår i målgruppen for tilbud innenfor funksjon 232, 233 og 241.

Ingen av kommunene oppfattet tidsbruken knyttet til gjennomføringen av kartleggingen som avskrekkende.

8.3 Resultater av kartleggingen

Resultater av kartleggingen fra 2010

Tabell 8.1 Utgifter til helse, pleie og omsorgsformål i 2010 for personer som har utløst integreringstilskudd. 1 000 kroner totalt, kroner pr. innbygger i målgruppen og målgruppens relative utgiftsnivå sammenliknet med gjennomsnittet for befolkningen.

	Kragerø			Bergen		
Antall som har utløst integreringstilskudd	134			1641		
Andel av befolkningen totalt	1,26 %			0,64 %		
Funksjon	Tusen kroner	Pr. innbygger som har utløst integreringstilskudd	Utgifter pr. innbygger som utløser int. greg. i forhold til gj. snittet i bef.	Tusen kroner	Pr. innbygger som har utløst integreringstilskudd	Utgifter pr. innbygger som utløser int. greg. i forhold til gj. snittet i bef.
232 Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste	239	1784	4,7	1458	889	2,3
233 Forebyggende arbeid, helse og sosial	6	46	1,0	943	574	6,9
241 Diagnose, behandling og rehabilitering	182	1356	1,2	4617	2813	2,7
Sum helse, funksjon 232,233,241	427	3185	2,0	7017	4276	2,9
253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon	0	0		0	0	
254 Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet	130	970		1037	632	
Totalt funksjon 232, 233, 241, 253 og 254	557	4155		8055	4908	
Andre kommunale helseutgifter	0	0		0	0	
Tilskudd	0	0		-269	-164	
Totale kommunale utgifter til helse	557	4155		7786	4744	
Totale kommunale utgifter til helse for 5 år		20800			23700	

Kartleggingen fra Kragerø og Bergen viser at de kommunale utgiftene til helse, pleie og omsorg var 4 155 kroner i Kragerø og 4 744 kroner i Bergen, regnet pr. innbygger som utløser integreringstilskudd. Vektet gjennomsnitt for de to kommunene ut fra antall innbyggere som utløser integreringstilskudd, blir 4 700 kroner, for 5 år ca. 23 500 kroner.

Årsaken til forskjeller mellom kommunene skyldes i noen grad forskjeller i regnskapsførsel; utgiftene til tuberkuloseoppfølging (Dot.-behandling) er ført under funksjon 233 i Bergen og 232 i Kragerø. Dette gjør at utgiftene til 232 er relativt lave i Bergen og høye i Kragerø, mens det er motsatt for funksjon 233.

Årsaken til at de to kommunene har relativt sett høyere utgifter til helse²⁷ for målgruppen enn gjennomsnittet for befolkningen (dobbelte i Kragerø, nesten tredobbelte [2,99] i Bergen), skyldes i hovedsak følgende forhold:

- Spesifikke utgifter til tuberkuloseoppfølging (Dot.-behandling)
- Høyere utgifter til forebyggende helsestasjons- og skolehelsetjeneste på grunn av høyere konsultasjonsfrekvens, lengre tidsbruk pr. konsultasjon som følge av språkbarrierer, og forskjeller i demografi (høyere andel barn og unge).

I tillegg kan kommunene ha høye utgifter til enkelte flyktninger med spesielle utfordringer/funksjonshemmede. Disse utgiftene, som er relativt lave i Kragerø og Bergen, får imidlertid kommunene i all hovedsak dekket gjennom et eget tilskudd for funksjonshemmede som inngår som en del av integrasjonstilskuddsordningen.

²⁷ Funksjon 232, 233, og 241

Resultatene fra 2010 og forundersøkelsen fra 2005, sett i sammenheng

Tabell 8.2 Utgifter til helse, pleie og omsorgsformål for personer som har utløst integrerings-tilskudd fra to undersøkelser 2005²⁸ og 2010, og samlet for begge undersøkelsene²⁹. Pr. innbygger i målgruppen målt i faste 2010-kroner

Funksjon	4 kommuner	2 kommuner	6 kommuner
232 Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjeneste	3701	956	2786
233 Forebyggende arbeid, helse og sosial	273	534	360
241 Diagnose, behandling og rehabilitering	1809	2703	2107
Sum helse, funksjon 232,233,241	5784	4194	5254
253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon	1576	0	1050
254 Pleie, omsorg, hjelp i hjemmet	2040	657	1579
Totalt funksjon 232, 233, 241, 253 og 254	9399	4851	7883
Andre kommunale helseutgifter	0	0	0
Tilskudd	-739	-152	-543
Totale kommunale utgifter til helse	8660	4700	7340
Totale kommunale utgifter til helse for 5 år	43300	23500	36700

Det er vesentlige forskjeller mellom utgiftsnivået i forundersøkelsen fra 2005 på 43 300 kroner og vår kartlegging på 23 500 kroner, jf. tabellen over. Gjennomsnittet for alle de seks kommunene er på omtrent 36 700 kroner.

Dette spriket gjør at det er nødvendig med bredere kartlegging for å sikre grunnlag for å fastlegge hvor mye det er vanlig at kommunene bruker på helse og pleie og omsorg.

8.4 Oppsummering

For helse har Beregningsutvalget basert sine anslag på en undersøkelse gjennomført i 1997. Utgifter til helse ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner pr. person og har siden blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator. Det gir utgifter til helse i 2009 til målgruppen som bare er 5 000 kroner høyere enn de ordinære utgiftene finansiert gjennom de frie inntektene.

Utgiftene til helse hadde økt med 18 000 kroner dersom man i stedet hadde tatt utgangspunkt i en undersøkelse utvalget foretok i 2005. I så fall hadde utgiftene til målgruppen vært omtrent dobbelt så høye som de ordinære utgiftene. I kommunene som vi har kartlagt, har utgiftene vært vesentlige lavere. Det viser at det er behov for en bredere kartlegging før en kan trekke en klarere konklusjon.

Forslag til forbedringer i kartleggingen av utgifter til helse

I denne rapporten er det dokumentert kartleggingen av utgifter til helse for Kragerø og Bergen. Vi foreslår at utgiftene til helse videre blir fulgt opp som følger:

- Fortsett kartleggingen i alle utvalgs kommunene på linje med de to vi har kartlagt. I kartleggingen bør man se på hvordan utgifter og tilskudd til ressurskrevende brukere blir ivaretatt, og i hvilken grad vår målgruppe får tilbud om helsetjenester utover det som ellers er vanlig. Det anbefales at kartleggingen foretas ved besøk i den enkelte kommune.

²⁸ Tallene er gjort om til faste 2010-priser. Gjennomsnittet for undersøkelsen var kr 36 685

²⁹ Vektet ut fra antall kommuner, da vi ikke har detaljopplysninger fra undersøkelsen i 2005

- Dersom det viser seg at utgiftene til ressurskrevende brukere avviker fra gjennomsnittet, kan man eventuelt foreta en kartlegging i flere enn de rundt 20 utvalgs-kommunene. Behovet for å hente inn mer informasjon vil bli klarere etter kartleggingen i de 20 kommunene.
- Etter at kartleggingen omtalt over er foretatt, vil det ikke være nødvendig å kartlegge utgiftene til helse hvert år. I årene hvor det ikke foretas en kartlegging, kan utgiftene beregnes som følger: De ordinære utgifter anslås etter tilsvarende metode som grunnlag for tabell 9.2. Man får da tatt hensyn til endringer i den demografiske sammensetningen av målgruppen. Beløpet vi da kommer frem til, blir multiplisert med forholdet mellom samlede utgifter og ordinære utgifter i utgangs-året.

9 Voksenopplæring – inntekter og utgifter

9.1 Innledning

Utgifter og inntekter for personer med integreringstilskudd

Introduksjonsordningen er det viktigste virkemiddelet for kvalifisering av nyankomne flyktninger og deres familie. Introduksjonsprogrammet skal minst omfatte norsk-opplæring, samfunnskunnskap og tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet.

Opplæring i norsk og samfunnskunnskap er altså en sentral del av tilbudet til målgruppen. Kommunene har imidlertid ansvar for å tilrettelegge slik opplæring ikke bare for flyktninger. Opplæringen skal gis til innvandrere mellom 16 og 55 år som har en oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, og som etter utlendingsloven har rett og plikt til 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Vi har anslått utgifter og inntekter kommunene har til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som mottar integreringstilskudd. Finansieringen skjer gjennom egne øremerkede tilskudd for opplæringen. Integreringstilskuddet finansierer med andre ord ikke disse tjenestene.

Den statlige finansieringen av kommunenes opplæring av voksne innvandrere i norsk og samfunnsfag har i perioden 2005–2010 vært under omlegging. En ny ordning basert på antall innvandrere i målgruppen har i løpet av fem år erstattet en gammel ordning basert på omfanget av undervisningen som er gjennomført.

I et prosjekt vi har gjennomført for IMDi har vi studert effekten av omlegging av finansieringen av denne opplæringen. I prosjektet har vi studert utviklingen i kommunenes inntekter og utgifter til norskopplæring av voksne innvandrere for perioden 2002–2009. Her har vi vært spesielt opptatt av hvordan utgifter, inntekter og den økonomiske balansen til kommunene har utviklet seg i disse årene.

Dette kapitlet bygger i stor grad på dette prosjektet. I rapporten fra prosjektet gir en detaljert dokumentasjon av tilnærmingen. En kortfattet omtale av metoden som er brukt, gis i det følgende.

Anslått samlet balanse mellom inntekter og utgifter

Vi har anslått kommunenes samlede inntekter og utgifter til norsk og samfunnskunnskap og ikke gjort forsøk på å gjøre beregninger av den økonomiske balansen for ulike de ulike tilskuddene som gis til opplæringen. Grunnen er at deltakerne blir plassert i opplæringsgrupper uavhengig av hvordan den enkelte deltaker er finansiert. Det gjør at det er vanskelig å isolere utgiftene for ulike typer deltakere. Dessuten er det de samlede inntektene og utgiftene som er viktig når kommunene skal planlegge sitt tilbud.

Beregningsutvalget har en tilsvarende tilnærming i sin kartlegging av utgiftene til norskopplæring i de 20 kommunene utvalget. De ulike finansieringsordningene blir sett under ett med unntak av finansiering av asylsøkere. I rapporten har ikke utvalget etter det vi kan se ikke dokumentert hvordan disse utgiftene er skilt ut.

Oppgaven i dette prosjektet er å anslå balansen mellom inntekter og utgifter for personer som utløser integreringstilskudd. Vi har lagt til grunn at denne gruppen har den samme andelen av både inntektene og utgiftene for opplæringen. Det innebærer at det relative forholdet mellom inntekter og utgifter blir det samme for denne gruppen som for den samlede balansen mellom inntekter og utgifter.

Det finnes ikke statistikk som kan gi et presist anslag for hvor stor denne andelen er. For det første vet vi ikke hvor stor andel av deltakerne som får opplæring som også utløser integreringstilskudd. Videre er det kanskje slik at deltakerne med integreringstilskudd jevnt over får mer opplæring enn det som er vanlig for andre deltakere. I så fall peker det i retning av at andelen av utgifter og inntekter er høyere enn deltakerantallet skulle tilsi.

Som vi senere skal vise, har vi grovt anslått at halvparten av inntektene og utgiftene til opplæringen går til personer med integreringstilskudd. Det er kanskje ikke så avgjørende hvor godt vi treffer for denne andelen. For finansieringen av disse utgiftene skjer som nevnt gjennom egne tilskudd. I fastleggingen av nivået for disse tilskuddene vil man se på hele målgruppen for tilskuddet og ikke bare personer som utløser integreringstilskudd.

Støttetjenester og lokaler

Beregningsutvalget kartlegger utgifter til lokaler, men ikke til støttefunksjoner. Vi har gjort beregninger av utgifter både til støttefunksjoner og lokaler.

KRD har utgitt en veileder³⁰ for beregning av selvkost for kommunale tjenester. Formålet med veilederen til departementet har vært å foreta en klargjøring av innholdet i praktiseringen av prinsippet om selvkost som kan legges til grunn for ulike kommunale tjenester.

Vi har brukt prinsippene i denne veilederen i en rekke prosjekter som grunnlag for å beregne kostnadene for ulike kommunale tjenester. I denne veilederen står det hvordan det skal beregnes utgifter til sentrale støttefunksjoner og lokaler.

Støttefunksjoner omfatter aktiviteter som er pålagt eller på annen måte vil være nødvendig for å få utført tjenestene. Eksempler på slike støttefunksjoner beskrevet i veilederen er regnskaps- og innfordringsfunksjon, personalfunksjon og bruk av informasjonsteknologi og drift av sentralbord og øvrige felles post- og teletjenester.

For barnehagesektoren er det nylig foretatt tilsvarende beregninger, som er en relevant referanse for oss. I henhold til forslaget fra BLD må kommunene også ta hensyn til utgifter til sentrale støttefunksjoner når kostnadene til egne barnehager skal beregnes. Departementet foreslår³¹ at dette gjøres ved et påslag på 4 prosent av det beregnede tilskuddet for drift.

I veilederen fra departementet er *kapitalkostnadene* definert som summen av avskrivningene som følge av slitasje og elde og kalkulatoriske renter, som er avkastningen kommunen kan oppnå ved å plassere midlene i et marked. Kapitalkostnadene omfatter kostnader kommunen har til lokaler og andre varige driftsmidler. I veilederen gis det en detaljert gjennomgang av hvordan disse kostnadene kan beregnes på grunnlag av informasjon fra regnskapet.

Våre anslag for kommunenes utgifter til lokaler er i stor grad basert på kartleggingen til Beregningsutvalget.

³⁰ KRD (2003): *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*

³¹ Høringsnotat: *Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor*

9.2 Hovedresultater fra undersøkelsen gjort på oppdrag fra IMDi

I tabellen under er utviklingen fra 2002 til 2009 for landet som helhet illustrert med noen hovedstørrelser fra KOSTRA. De økonomiske størrelsene er vist i faste 2009-priser.

Nettoutgiften for undervisningen er differansen mellom bruttoutgiftene og de samlede inntektene for undervisningen. De statlige øremerkede tilskuddene er den viktigste av disse inntektene. I tillegg omfatter disse inntektene betaling fra brukere som betaler undervisningen selv og inntekter fra salg til andre kommuner. Finansiering gjennom kommunens såkalte frie inntekter (skatt og rammetilskudd) er ikke tatt med.

Tabell 9.1. Undervisning i norsk og samfunnskunnskap 2002–2009. Økonomi, deltakere og årsverk for landet som helhet. Kilde: KOSTRA samt egne beregninger. Mer statistikk fra KOSTRA finnes i vedlegg 2.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Utgifter norsk og samfunnskunnskap. Faste 2009-priser</i>								
Bruttoutgifter (Kostrå)	1 304	1 416	1 382	1 411	1 322	1 318	1 425	1 549
Utgifter støttetjenester (beregnet)	96	96	88	83	83	78	78	82
Utgifter lokaler (beregnet)	228	248	242	247	231	231	249	271
Samlede bruttoutgifter	1 628	1 760	1 712	1 741	1 636	1 627	1 753	1 902
<i>Norsk og samfunnskunnskap. Faste 2009-priser</i>								
Samlede bruttoutgifter	1 628	1 760	1 712	1 741	1 636	1 627	1 753	1 902
Inntekter	1 191	1 181	1 305	1 333	1 372	1 492	1 598	1 714
Nettoutgifter	437	579	407	407	264	135	154	189
Deltakere	29 603	29 253	23 602	23 182	21 135	21 944	26 213	32 220
Årsverk	1 934	2 053	2 019	1 919	1 751	1 742	1 915	2 045
<i>Tusen kroner i faste 2009-priser</i>								
Samlede bruttoutgift per deltaker	68	68	85	86	95	91	77	62
Inntekt per deltaker	40	40	55	58	65	68	61	53
Antall kommuner med deltakere	352	355	340	307	260	236	232	251
Antall kommuner med årsverk	298	300	297	292	282	262	262	264

De samlede utgiftene var i 2009 på rundt 1,9 milliarder kroner. Av dette utgjør utgiftene til sentrale støttetjenester knapt 100 millioner kroner og til lokaler knapt 300 millioner kroner. Utgiftene til disse formålene er beregnet på grunnlag av sammenstilling av ulik informasjon. En dokumentasjon av hvordan disse beregningene er gjennomført finnes i vedlegg 9 og 10. Vi vil understreke at det er en viss usikkerhet knyttet til resultatet av disse beregningene.

I perioden 2003–2008 økte kommunenes inntekter fra 1,2 til 1,7 milliarder kroner. Utgiftene har i samme periode vært på omtrent samme nivå frem til 2008. Det betyr at de økte inntektene har gått til å bedre den økonomiske balansen. I 2003 hadde kommunene nettoutgifter på knapt 600 millioner kroner, mens kommunene fem år senere har nettoutgifter på drøye 150 millioner kroner.

Fra 2008 til 2009 har utgiftene økt omtrent like mye som inntektene, og den økonomiske balansen er omtrent uendret. Dette året har antall deltakere økt langt mer enn utgiftene. Utgiftene pr. deltaker har altså blitt redusert. Forklaringen er trolig at kommunene til en viss grad har kapasitet til å ta i mot nye deltakere i eksisterende grupper. Flere deltakere gir med andre ord grunnlag for å utnytte stordriftsfordeler.

Utgiftene til støttetjenester utgjør 6 prosent av driftsutgiftene

Støttetjenestenes andel av driftsutgiftene har blitt redusert fra rundt 7 prosent i 2003 til rundt 6 prosent i 2009. Vi antar at dette dels skyldes innsparinger og dels endringer i hvordan utgiftene til administrasjon blir ført.

Andelen utgifter til støttetjenester er høyest for kommunene med færrest ansatte i voksenopplæring av voksne innvandrere. En nærliggende forklaring er at dette skyldes smådriftsulemper. Videre er det kanskje slik at deltakerne med integreringstilskudd jevnt over får mer opplæring enn det som er vanlig for andre deltakere.

Utgiftene til lokaler utgjør drøyt 20 prosent av driftsutgiftene

Vi har tatt utgangspunkt i en definisjon av kostnader som gir et fullstendig bilde av alle kostnader i henhold til en veileder for beregning av kommunal selvkost utarbeidet av KRD.

Etter en samlet vurdering er utgiftene til lokaler anslått til å utgjøre 20,5 prosent av driftsutgiftene. Med et nivå på feilføringer på 3,5 prosent gir dette et påslag på 17 prosent på utgiftene kommunene har rapportert gjennom KOSTRA. Det er brukt samme prosentsats for alle de fem kommunegruppene og for alle årene som undersøkelsen omfatter.

9.3 Inntekter og utgifter for personer som mottar integreringstilskudd

I perioden 2005–2009 har det vært opp mot 10 000 deltakere som har mottatt introduksjonsstønad, jf. tabellen under. Tilnærmet alle deltakerne utløser også integreringstilskudd. Opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er en sentral del av introduksjonsprogrammet.

Tabell 9.2 Antall personer med introduksjonsstønad, integreringstilskudd og norskopplæring 2005–2009. Kilde: SSB

	2005	2006	2007	2008	2009
Personer med introduksjonsstønad	8 588	8 817	8 318	8 741	10 092
Personer med integreringstilskudd	34 314	31 567	27 985	26 773	27 738
Personer med norskopplæring	23 182	21 135	21 944	26 213	32 220
Andel med introduksjonsstønad	37 %	42 %	38 %	33 %	31 %

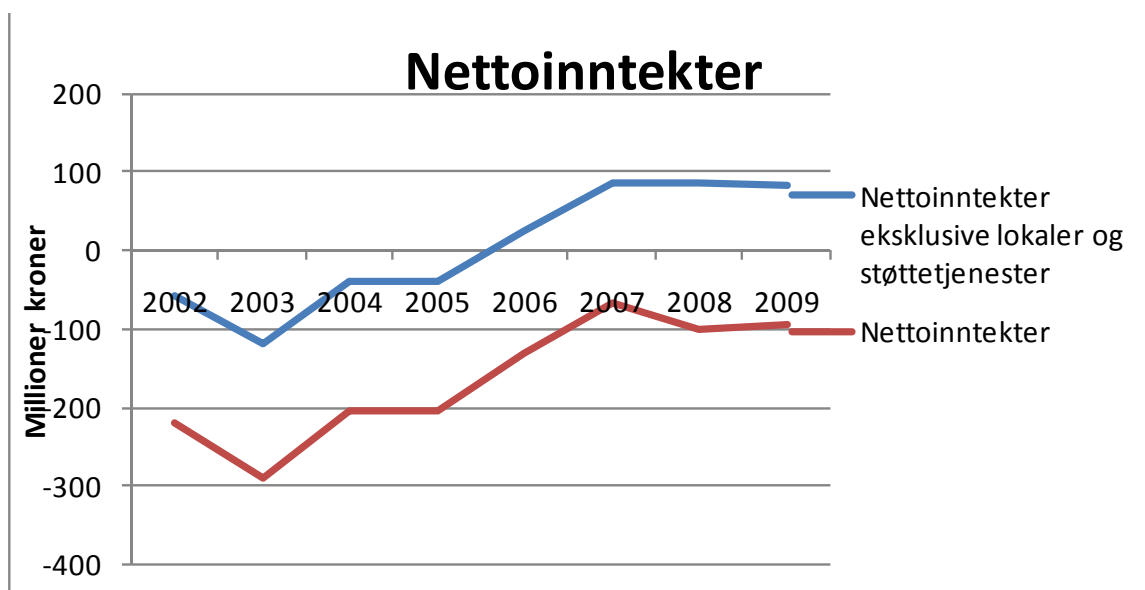
I perioden 2005–2009 utgjør personer med introduksjonsstønad i gjennomsnitt 36 prosent av deltakerne som får opplæring. I tillegg er det nok flere som utløser integreringstilskudd som også får norskopplæring. Som tidligere nevnt har vi grovt anslått at halvparten av inntektene og utgiftene til opplæringen går til personer som utløser integreringstilskudd.

Med dette utgangspunktet har vi beregnet inntekter og utgifter for perioden 2002–2009. Resultatene av beregningene er vist i tabellen på neste side.

Tabell 9.3 Beregnede utgifter og inntekter til norsk og samfunnskunnskap 2002–2009 for personer som mottar integreringstilskudd. Faste 2009-priser i millioner kroner

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bruttoutgifter	652	708	691	705	661	659	712	774
Utgifter støttetjenester	48	48	44	41	41	39	62	41
Utgifter lokaler	114	124	121	123	116	115	125	136
Samlede bruttoutgifter	814	880	856	870	818	813	899	951
Inntekter	595	590	653	667	686	746	799	857

I perioden er de samlede utgiftene på mellom 800 og 950 millioner kroner, jf. tabellen over.



Figur 9.1 Nettoinntekter til norsk og samfunnskunnskap 2002–2009 for personer som mottar integreringstilskudd. Faste 2009-priser i millioner kroner

Den økonomiske balansen har blitt bedret gjennom perioden, jf. figuren over. De siste årene går kommunene med rundt 100 millioner kroner i "underskudd". Om man ikke tar med utgiftene til støttetjenester og lokaler, er "overskuddet" omtrent i samme størrelsesorden.

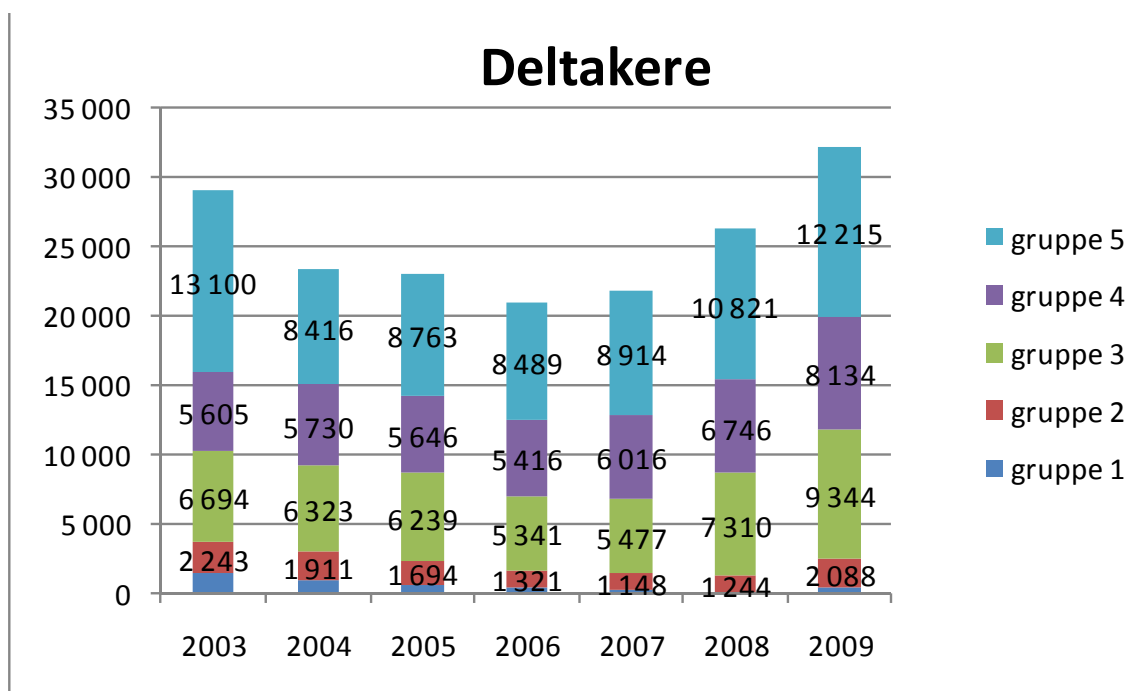
9.4 Utviklingen for kommuner med ulike kjennetegn

Utvikling i fem kommunegrupper

Vi har fordelt landets 430 kommuner i fem grupper basert på hvor mange årsverk undervisning som ble registrert i 2008 i KOSTRA. Inndelingen er som følger:

- Gruppe 1: 0 årsverk (169 kommuner)
- Gruppe 2: 0–3 årsverk (122 kommuner)
- Gruppe 3: 3–10 årsverk (99 kommuner)
- Gruppe 4: 10–30 årsverk (32 kommuner)
- Gruppe 5: Mer enn 30 årsverk (8 kommuner)

Fordelingen av antall registrerte deltakere i undervisningen er vist i figuren på neste side.



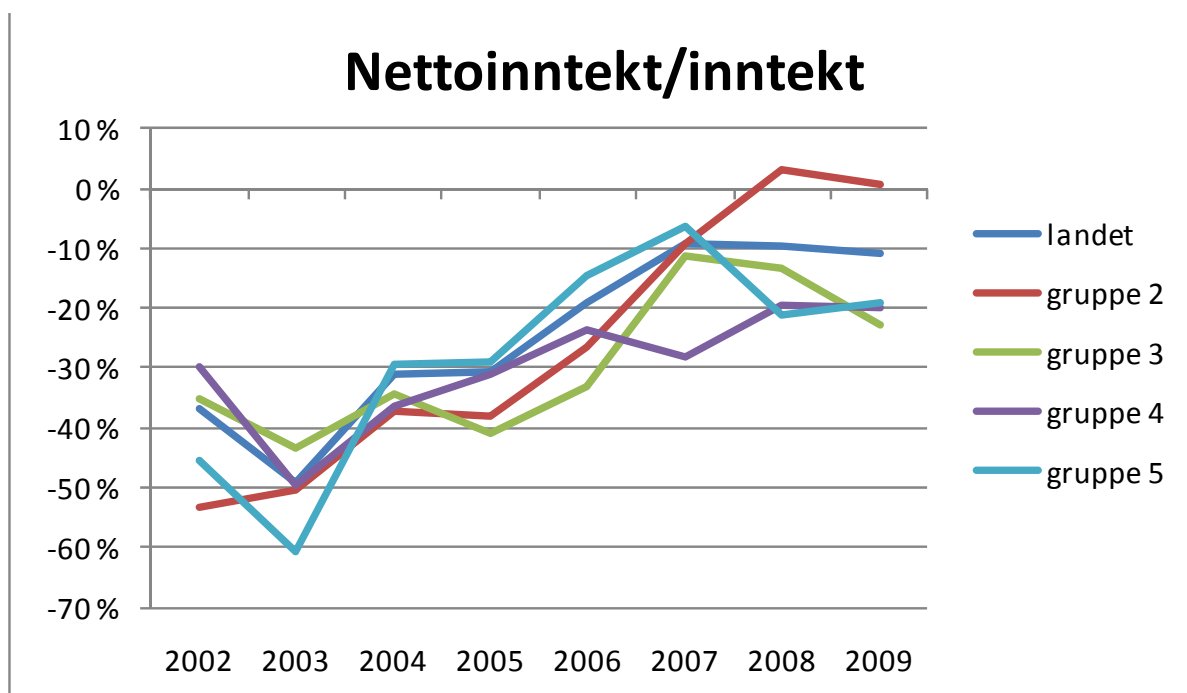
Figur 9.2. Antall deltakere registrert i norsk og samfunnskunnskap fordelt på fem kommune-grupper. Kilde: KOSTRA

For landet som helhet har antall registrerte deltakere blitt redusert fra knapt 30 000 i 2002 til drøyt 20 000 i 2006, jf. figuren over. De siste årene har igjen antall deltakere økt til over 30 000 i 2009.

Mye av den samme utviklingen finner vi igjen for de tre gruppene (gruppe 3, 4 og 5) som har registrert flere enn 3 årsverk i 2008. For disse tre gruppene er antall deltakere på et relativt lavt nivå i 2006, og antallet har økt fra 2006 til 2009.

Gruppe 1 er kommunene som hadde 0 årsverk i 2008. Tidligere i perioden er det imidlertid registrert undervisning for denne gruppen. Utviklingen for gruppe 1 og 2 er preget av en reduksjon i antall deltakere frem til 2008. I disse gruppene, som omfatter 291 kommuner, er antall deltakere redusert med 76 prosent, fra 5 457 i 2002 til 1 336 deltakere i 2008. Fra 2008 til 2009 har utviklingen snudd og det har blitt rundt 1 200 flere deltakere i disse kommunene.

I KOSTRA registreres samlede bruttoutgifter for all voksenopplæring som kommunen gjennomfører. Vi har brukt informasjon om årsverkene til de ulike delene av undervisningen til å anslå kommenes bruttoutgifter til undervisning i norsk og samfunnskunnskap.



Figur 9.3. Nettoinntekt som prosentvis andel av samlede inntekter 2002–2009. Oslo er ikke med i gruppe 5. Kilde: KOSTRA samt egne beregninger.

I 2002 hadde kommunene i landet nettoutgifter som utgjorde rundt 40 prosent av inntektene, jf. figuren over. Den økonomiske balansen har blitt vesentlig bedret gjennom perioden. I 2007, 2008 og 2009 er tilsvarende andel på rundt 10 prosent.

Det har skjedd en forbedring av den økonomiske balansen for alle de fire gruppene. Den største forbedringen har skjedd for kommuner med under 3 årsverk (gruppe 2). Her har et "underskudd" på rundt 50 prosent blitt snudd til omtrent balanse mellom utgifter og inntekter. En forklaring kan være at grunntilskuddet slår gunstig ut for disse kommunene. En annen forklaring kan være at disse kommunene tilbyr få timer opplæring.

For gruppe 5 har den økonomiske balansen blitt redusert fra 2007 til 2008. I 2008 er det en tendens til at den økonomiske balansen er bedre jo færre årsverk som er registrert. Det er altså kommunene med færrest årsverk som ser ut til å ha de beste økonomiske betingelsene. Innføringen av basistilskuddet i 2008 er av størst betydning for små kommuner og kan være forklaringen til at de minste kommunene har den mest positive økonomiske utviklingen fra 2007 til 2008.

Det har blitt færre kommuner som tilbyr undervisning i norsk og samfunnskunnskap. Interkommunalt samarbeid som gir stordriftsfordeler og mer kostnadseffektiv undervisning, kan være noe av forklaringen på bedret økonomisk balanse.

9.5 Oppsummering

Vi har anslått utgifter og inntekter kommunene har til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for personer som mottar integreringstilskudd. Finansieringen skjer gjennom egne øremerkede tilskudd for opplæringen. Integreringstilskuddet finansierer med andre ord ikke disse tjenestene.

Oppgaven i dette prosjektet er å anslå balansen mellom inntekter og utgifter for personer som utløser integreringstilskudd. Vi har lagt til grunn at denne gruppen har den samme andelen av både inntektene og utgiftene for opplæringen.

Den økonomiske balansen har blitt bedret gjennom perioden. De siste årene går kommunene med rundt 100 millioner kroner i "underskudd". Om man ikke tar med utgiftene til støttetjenester og lokaler, er "overskuddet" omtrent i samme størrelsesorden.

10 Oppsummering av inntekter og utgifter

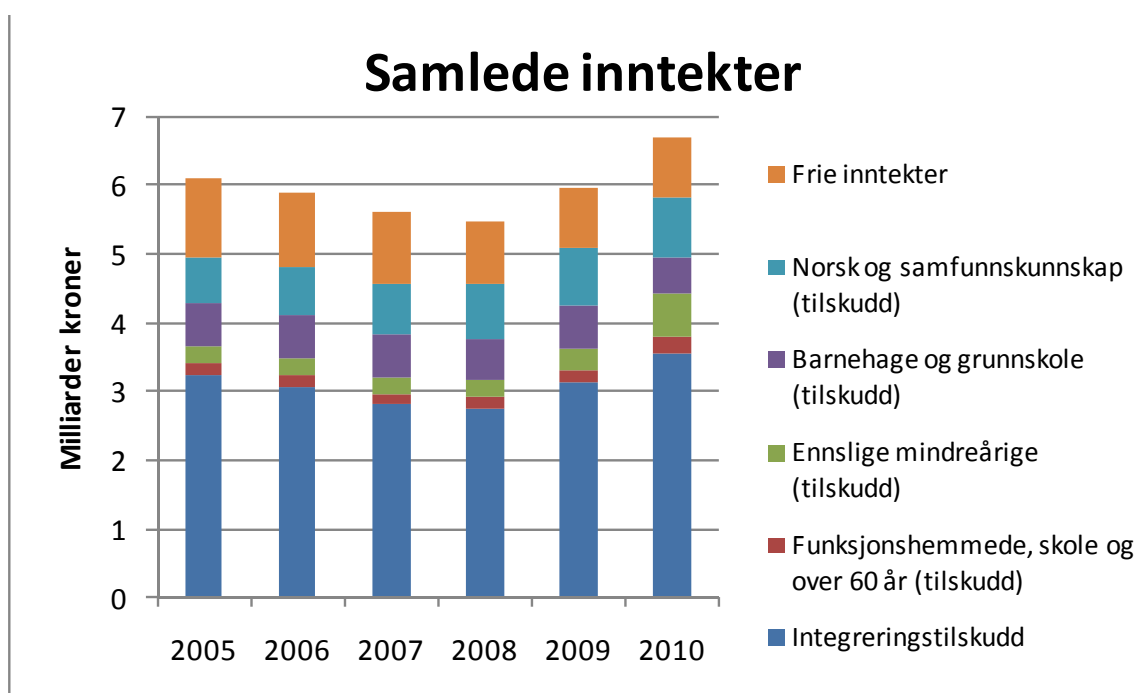
10.1 Innledning

I dette kapitlet oppsummerer gjennomgangen gitt i tidligere kapitler hvor vi prøver å svare på følgende spørsmål som følger av mandatet for utredningen:

- Hva er balansen mellom kommunenes inntekter og utgifter for personer som utløser integreringstilskudd (kap. 9.2)?
- Hvordan kan utgiftene til helse kartlegges på en bedre måte enn i dag (kap. 9.3)?
- Er det systematiske forskjeller for kommuner med ulike kjennetegn for balansen mellom inntekter og utgifter (kap. 9.4)?
- Hvordan kan kartleggingen til Beregningsutvalget forbedres (kap. 9.5)?

10.2 Balansen mellom inntekter og utgifter 2005–2010

Målgruppen for denne utredningen er personer som utløser integreringstilskudd som blir gitt de første fem årene etter bosetting. Dette tilskuddet blir gitt til å finansiere kommunenes utgifter til et sett nærmere definerte integreringstiltak. Kommunene får også andre statlige tilskudd som finansierer andre deler av tilbudet til disse personene. Statistikk hentet inn i dette prosjektet viser at litt over 100 millioner kroner er skatteinntekter som kommunene får fra personene i målgruppen. Figuren under gir en oversikt over utviklingen for inntektene kommunene har mottatt i perioden 2005–2010.



Figur 10.1 Kommunenes samlede inntekter for personer som utløser integreringstilskudd 2005–2010 i faste 2009-kroner. Omregning til faste priser ved hjelp av deflatoren for kommunalt konsum (TBU)

Fra 2005 til 2010 har kommunene mottatt tilskudd på mellom 5,5 og 6,7 milliarder kroner for disse personene, jf. figuren over. For staten vil naturlig nok de ulike tilskuddene fremstå som utgiftsposter.

I det følgende gir vi en omtale av delene av kommunenes inntekter:

- *Integreringstilskuddet* blir gitt etter faste satser for personer i målgruppen. Dette tilskuddet utgjør rundt 60 prosent av de samlede inntektene til kommunene.

- De øremerkede tilskuddene til *norsk og samfunnskunnskap* har vært under omlegging i løpet av perioden. En ordning basert på antall personer i målgruppen har erstattet en ordning basert på omfanget av opplæring som er gjennomført. Vi har grovt anslått at halvparten av tilskuddene (og utgiftene) er relatert til personer som utløser integreringstilskudd³².
- Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør til sammen de såkalte *frie inntektene*, som skal gå til å dekke kommunenes ordinære tilbud til målgruppen. Målgruppen er jevnt over langt yngre enn resten av befolkningen, og det er en stor andel barn. Kommunene tilbyr derfor ordinær grunnskoleopplæring for denne gruppen. De frie inntektene er, som navnet sier, ikke øremerket en spesiell gruppe. Det er derfor et teoretisk spørsmål hvor stor del av de frie inntektene som kan knyttes til vår målgruppe. Vi har lagt til grunn at utgiftene for vår målgruppe er den samme for ulike aldersgrupper som for resten av befolkningen, og at de frie inntektene dekker disse utgiftene fullt ut.
- Det blir gitt to statlige øremerkede tilskudd til *enslige mindreårige*: Et generelt tilskudd som blir gitt til alle enslige mindreårige, og en refusjonsordning for utgifter som kommuner har til barneverntiltak. I løpet av to har disse tilskuddene blitt doblet. Det er tre forklaringer til den kraftige veksten: ekstraordinære utbetalinger i 2009 og 2010, en økning av antall enslige mindreårige og økte tilskudd pr. person.

Vi har beregnet balansen mellom inntekter og utgifter for hver av de ulike delene av kommunenes inntekter. Resultatet av beregningene er vist i tabellen på neste side.

³² Det foreligger ennå ikke statistikk for disse inntektene. I tabellen er det lagt inn samme nivå for inntektene i 2010 som 2009. Det samme gjelder tall for utgiftene i tabell 9.2

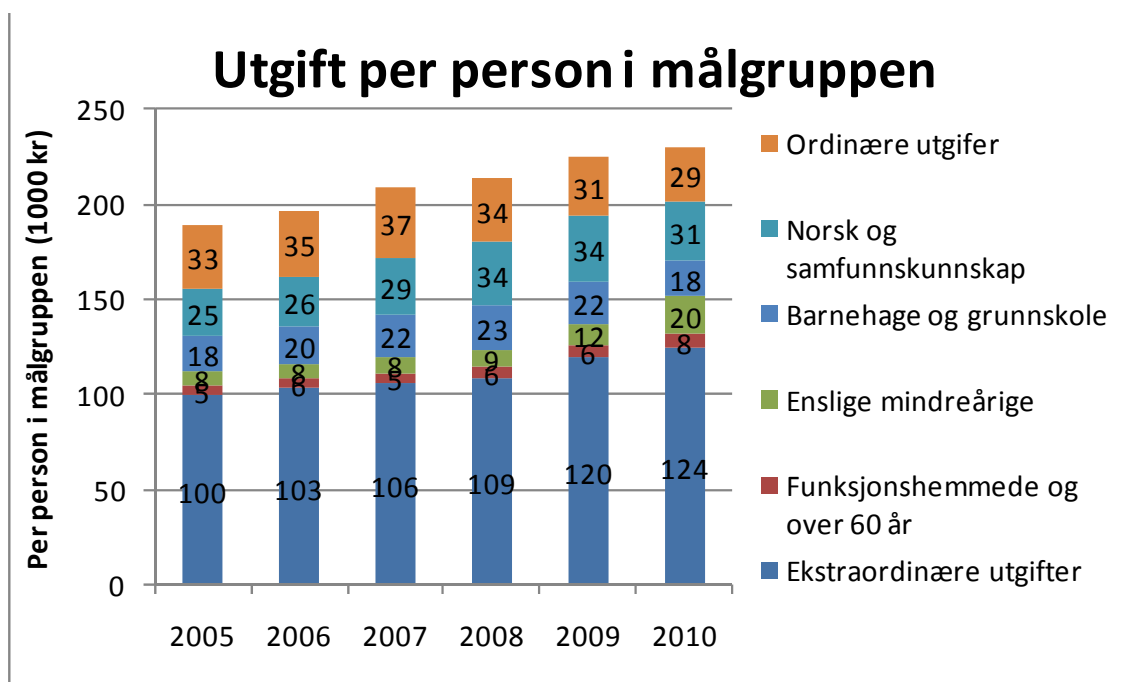
Tabell 10.1 Kommunenes inntekter og utgifter 2005–2010 for personer som utløser integreringstilskudd. Milliarder 2009-kroner

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<i>Samlede inntekter</i>						
Integreringstilskudd	3,22	3,07	2,81	2,75	3,14	3,56
Funksjonshemmede, skole og over 60 år (tilskudd)	0,17	0,17	0,15	0,16	0,17	0,23
Ennslige mindreårige (tilskudd)	0,27	0,24	0,24	0,25	0,32	0,61
Barnehage og grunnskole (tilskudd)	0,63	0,63	0,63	0,61	0,61	0,55
Norsk og samfunnskunnskap (tilskudd)	0,67	0,69	0,75	0,80	0,86	0,86
Frie inntekter	1,15	1,10	1,05	0,90	0,87	0,88
I alt	6,11	5,90	5,61	5,46	5,97	6,69
<i>Samlede utgifter</i>						
Ekstraordinære utgifter	3,41	3,26	2,97	2,91	3,33	3,78
Funksjonshemmede, skole og over 60 år (utgifter)	0,17	0,17	0,15	0,16	0,17	0,23
Enslige mindreårige (utgifter)	0,27	0,24	0,24	0,25	0,32	0,61
Barnehage og grunnskole (utgifter)	0,63	0,63	0,63	0,61	0,61	0,55
Norsk og samfunnskunnskap (utgifter)	0,87	0,82	0,81	0,90	0,95	0,95
Ordinære utgifter	1,15	1,10	1,05	0,90	0,87	0,88
I alt	6,51	6,22	5,85	5,73	6,25	7,00
<i>Inntekter - utgifter</i>						
Integreringstilskudd - ekstraordinære utgifter	-0,19	-0,18	-0,17	-0,16	-0,19	-0,21
Funksjonshemmede, skole og over 60 år	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Enslige mindreårige	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Barnehage og grunnskole (utgifter)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Norsk og samfunnskunnskap	-0,20	-0,13	-0,07	-0,10	-0,09	-0,09
Frie inntekter - ordinære utgifter	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
I alt	-0,40	-0,32	-0,24	-0,26	-0,28	-0,31

Det er anslått at utgiftene i 2009 var rundt 300 millioner kroner høyere enn inntektene, jf. tabellen over. Rundt to tredeler av denne ubalansen er knyttet til integreringstilskuddet og en tredel til opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Den økonomiske balansen for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap ble vesentlig forbedret fra 2005 til 2007.

De årlige utgiftene pr. person i målgruppen var på rundt 200 000 kroner i 2009. Det betyr at kommunene i gjennomsnitt bruker rundt 1 million kroner pr. person i målgruppen i løpet de fem årene integreringstilskuddet varer.

I løpet av perioden har utgiftene pr. person økt med rundt 20 prosent. I figuren på neste side har vi fordelt denne veksten på ulike type tilskudd.



Figur 10.2 Utgift pr. person i målgruppen fordelt på ulike tilskudd i faste 2009-kroner. 1 000 kroner

I perioden har det vært en særlig sterk vekst i utgiftene (og inntektene) til enslige mindreårige, jf. figuren over. Det henger sammen med at det har blitt bosatt flere enslige mindreårige og at utgiftene pr. person i denne gruppen har økt. De ordinære utgiftene pr. person i målgruppen har gått noe ned. Det henger sammen med at det har blitt færre skoleelever.

Utgiftene kartlagt av Beregningsutvalget utgjør i all hovedsak ekstraordinære utgifter til målgruppen. Vi har anslått i hvilken grad utgiftene kartlagt av utvalget også omfatter ordinære utgifter som dekkes av de frie inntektene. Det er gjort ved å fordele utgiftene kartlagt av Beregningsutvalget på ordinære og ekstraordinære utgifter.

Forutsetningen lagt til grunn er at de ordinære utgiftene for vår målgruppe er den samme for ulike aldersgrupper og tjenesteområder som for resten av befolkningen. Vi har med andre ord beregnet utgiftene til en gruppe med en alderssammensetning som vår målgruppe normalt ville brukt på ulike tjenester. Selve utregningen, som teknisk er nokså komplisert, baserer seg blant annet på kostnadsnøkler i inntektssystemet og fordelingen av vår målgruppe på ulike aldersgrupper. Resultatet av beregningene er vist i tabellen på neste side.

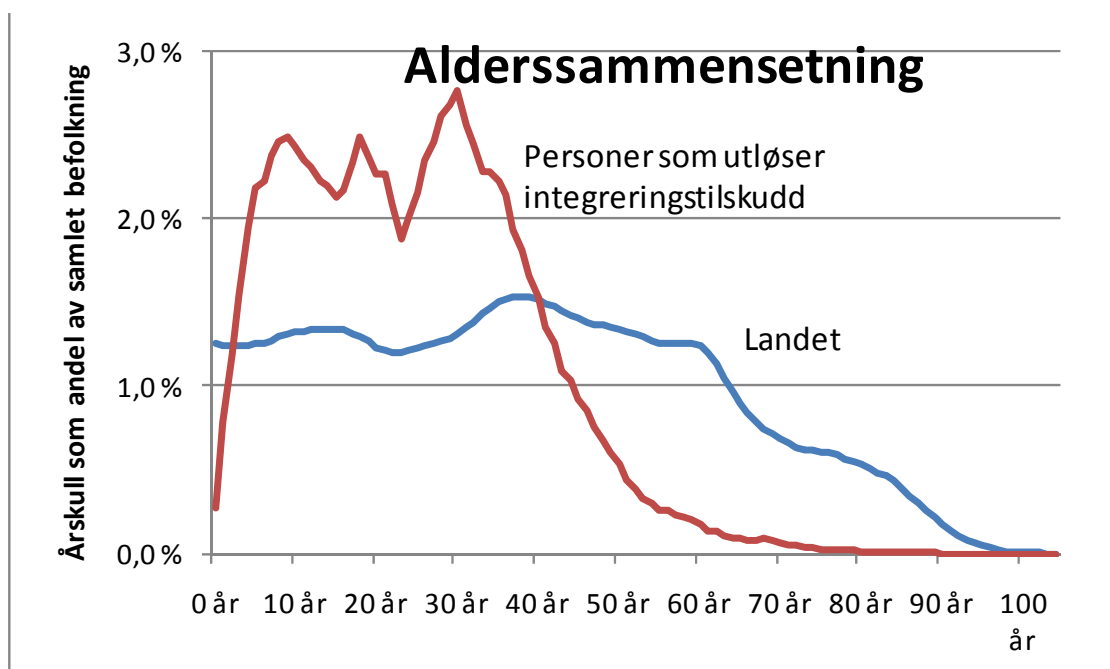
Tabell 10.2 Samlede utgifter pr. person 2009 for fem årskull som utløser integreringstilskudd fordelt på ordinære og ekstraordinære utgifter. 1 000 kroner

	Utgifter kartlagt av Beregnings- utvalget	Ordinære utgifter dekket gjennom frie inntekter	Ekstraordinære utgifter til målgruppen
Utbetalt sosialhjelp	70		
Utbetalt introduksjonsstønad	141	4	207
Sosial rådgivning og veiledning	99		
Administrasjon av introduksjonsprogram	72	2	168
Syssettingstiltak	13	1	12
Barne- og ungdomsvern	51	8	42
Støttekontakt, aktivisering, hjelp i hjemmet	3	1	2
Bolig-/boligadministrasjonstjenester	83	-	83
Ekstratiltak i grunnskolen	30	-	30
Kultur- og ungdomstiltak	11	5	6
Barnehager	21	5	16
Felleskostnader, ekstraordinære utgifter	19	-	19
Tilskudd til enslige mindreårige	-19		-19
Helse, pleie og omsorg	26	20	5
Sum utgiftsområder som inngår i Beregningsutvalgets kartlegging	616	46	570
+ Ordinært grunnskoletilbud		77	
+ Fellesutgifter, ordinære utgifter		14	
+ Andre tjenester som ikke kartlagt av utvalget		22	
Totalt alle områder		159	570

Beregningsutvalget har anslått at utgiftene for de fem år tilskuddet varer i gjennomsnitt er på 616 000 kroner³³ pr. person, jf. tabellen over. Vi har anslått de ordinære utgiftene til disse tjenestene til å være på 46 000 kroner, noe som innebærer at de ordinære utgiftene kun utgjør 7 prosent av utgiftene utvalget kartlegger.

Vi har anslått de ordinære utgiftene til å være 159 000 kroner. Temmelig nøyaktig halvparten går til grunnskoleopplæring. Det henger sammen med at en stor del av målgruppen er i skolepliktig alder, som vist i figuren på neste side. Det er svært få eldre i målgruppen, noe som betyr at det er lave ordinære utgifter til pleie- og omsorgstjenester til eldre.

³³ Beløpet er ikke helt det samme som kommer frem i utvalgets rapport. Det skyldes at vi har korrigert for endelig statistikk for sosialhjelp og introduksjonsstønad lagt frem etter at utvalgets rapport var ferdig



Figur 10.3 Personer som utløste integreringstilskudd prosentvis fordelt på ettårige aldersgrupper 2005–2010 sammenliknet med tilsvarende fordeling for alle personer i landet i samme periode. Kilde: SSB, IMDi samt egne beregninger

Utgiftene er 5,5 prosent høyere enn integreringstilskuddet

I 2009 var integreringstilskuddet på 551 500 kroner. Dette tilskuddet skal gå til å dekke de ekstraordinære utgiftene, som er på 570 000 kroner (tabell 10.2).

Det er usikkert hvor høye utgiftene er til helse. Vi har så langt anslått utgifter som er på rundt 37 000 kroner, som er 12 000 kroner høyere enn kartleggingen fra 1997. Anslaget er basert på en kartlegging i et begrenset antall kommuner. For å få et sikrere anslag vil det være nødvendig å kartlegge utgiftene i flere kommuner.

Vårt anslag for de ekstraordinære utgiftene på 582 000 kroner er 5,5 prosent høyere enn integreringstilskuddet.

Oppsummering av ulike tilskuddsordninger

De ulike tilskuddsordningene omtalt i denne rapporten blir forvaltet av ulike departementer og et direktorat (IMDi). Til en viss grad vil den enkelte ordningen være preget kulturen og andre forhold i det enkelte departement og direktorat. Noen sentrale kjennetegn ved de ulike ordningene er oppsummert i tabellen på neste side.

Tabell 10.3 Kjennetegn ved ulike tilskuddsordninger

Tilskudd og målgruppe	Målgruppe	Krav om dokumentasjon av utgifter	Samlet ramme	Fordeling av rammen	Andel til vår målgruppe
Integreringstilskudd – generelt	Første fem år etter bosetting	Nei	Beregningsutvalg + statsbudsjett	Person i målgruppen for delt etter bosettingsår	Alle
Integreringstilskudd: funksjonshemmede	Første fem år etter bosetting	Ja (=refusjon)	Dokumenterte utgifter	Regnskap	Alle
Integreringstilskudd: Over 60 år	Første fem år etter bosetting	Nei	Bestemt av satser og antall personer	Personer i målgruppen	Alle
Enslige mindreårige: Generelt tilskudd	Barn under 20 år	Nei	Bestemt av satser og antall personer	Personer i målgruppen	70 prosent
Enslige mindreårige: Barnevern	Barn under 20 år	Ja	Dokumenterte utgifter	Regnskap	70 prosent
Bedre språkforståelse blant barn i førskolealder	Minoritetsspråklige barn i førskolealder	Ja	Fastlagt av departementet	Personer i målgruppen	30 prosent
Opplæring av minoritetsspråklige i grunnskolen	Minoritetsspråklige barn i grunnskolealder	Nei	Vekt i inntektssystemet	Første- og andre-generasjonsinnvandrere	30 prosent
Norskopplæring av voksne innvandrere	Personer med rett og plikt til opplæring	Nei	Beregningsutvalg + statsbudsjett	Person i målgruppen for delt etter bosettingsår	50 prosent
Ordinære tjenester finansiert av frie inntekter	Alle i landet	Nei	Teknisk beregningsutvalg (TBU)	Inntektssystemet	0,6 prosent

Tabellen belyser følgende forhold:

- Beregningsutvalget har en sentral rolle i fastleggingen av den samlede rammen for alle kommuner. Utvalget foretar imidlertid ikke beregning av alle utgifter for målgruppen.
- Tre av tilskuddene krever dokumentasjon av utgifter i kommunene. For de andre tilskuddene kan den enkelte kommunene få både underskudd og overskudd som følge av ordningen.
- Inntektssystemet finansierer ordinære utgifter for målgruppen. Et unntak er utgiftene til opplæring av minoritetsspråklige i grunnskolen som har blitt finansiert gjennom inntektssystemet fra 2007. Disse utgiftene kan sies å være ekstraordinære utgifter som likevel blir finansiert gjennom inntektssystemet.
- De ulike ordningene har ikke den samme målgruppe. Personer som utløser integreringstilskudd inngår også som en del av målgruppen for andre ordninger.
- Det er vanlig å fordele rammen basert på antall personer i målgruppen. Noen ordninger er også refusjonsordninger hvor statlige myndigheter ikke i samme grad har kontroll på den samlede rammen. Det er for disse ordningene at utgiftene øker mest.

10.3 Forslag til forbedringer av kartleggingen av helse

Vår målgruppe, som består av mange barn, får tilbud om helsestasjons- og skolehelsetjenesten på linje med resten av befolkningen. Språkbarrierer fører til at det kan være behov for å bruke lengre tid på å gjennomføre undersøkelsene/-konsultasjonene. Det kan være behov for et forebyggende helsearbeid rettet mot målgruppen. Tettere oppfølging fra helsestasjon i alderen 0–5 år er eksempel på dette. Enkelte brukere med ulike fysiske og psykiske lidelser kan ha et omfattende behov for tjenester.

For helse har Beregningsutvalget basert sine anslag på en undersøkelse gjennomført i 1997. Utgifter til helse ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner pr. person, og har siden blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator. Det gir utgifter til helse i 2009 til målgruppen som bare er 5 000 kroner høyere enn de ordinære utgiftene.

Utgiftene til helse hadde økt med 18 000 kroner dersom man i stedet hadde tatt utgangspunkt i en undersøkelse utvalget foretok i 2005. I så fall hadde utgiftene til målgruppen vært omtrent dobbelt så høy som de ordinære utgiftene. I kommunene vi har kartlagt har utgiftene vært vesentlige lavere. Det viser at det er behov for en bredere kartlegging før en kan trekke en klarere konklusjon.

Forslag til forbedringer i kartleggingen av utgifter til helse

I denne rapporten er det dokumentert kartleggingen av utgifter til helse for Hamar, Kragerø og Bergen. Vi foreslår at utgiftene til helse videre blir fulgt opp som følger:

- Fortsett kartleggingen i alle utvalgskommunene på linje med de to vi har kartlagt. I kartleggingen bør man se på hvordan utgifter og tilskudd til ressurskrevende brukere blir ivaretatt, og i hvilken grad vår målgruppe får tilbud om helsetjenester utover det som ellers er vanlig. Det anbefales at kartleggingen foretas ved besøk i den enkelte kommune.
- Dersom det viser seg at utgiftene til ressurskrevende brukere avviker fra gjennomsnittet, kan man eventuelt foreta en kartlegging i flere enn de rundt 20 utvalgs-kommunene. Behovet for å hente inn mer informasjon vil bli klarere etter kartleggingen i de 20 kommunene.
- Etter at kartleggingen omtalt over er foretatt, vil det ikke være nødvendig å kartlegge utgiftene til helse hvert år. I årene hvor det ikke foretas en kartlegging, kan utgiftene beregnes som følger: De ordinære utgifter anslås etter tilsvarende metode som vi har benyttet som grunnlag for tabell 10.2. Man får da tatt hensyn til endringer av den demografiske sammensetningen av målgruppen. Beløpet som vi da kommer frem til, blir multiplisert med forholdet mellom samlede utgifter og ordinære utgifter i utgangsåret.

10.4 Kommuner med ulike kjennetegn

I denne utredningen har vi sett på om antall innbyggere bosatt i kommunen eller nivået på de frie inntektene har betydning for inntekter og utgifter. For begge variablene har vi gjort dette ved å se utviklingen i fire grupper, hvor kommunene er gruppert etter størrelse og nivå på frie inntekter.

For utbetalingene av sosialhjelp og introduksjonsstønad har vi pålitelig informasjon om utbetalingene i nesten alle kommuner. Det er store forskjeller mellom enkelt-kommuner for hvor mye hver person i målgruppen mottar. Når vi derimot grupperer kommunene etter de to kjennetegnene, er det små forskjeller mellom de to gruppene.

Forbedringen i kommunenes økonomiske balanse for norskopplæring av voksne innvandrere har skjedd i kommuner med ulik størrelse. Den største forbedringen har

kommuner med færre enn 3 årsverk. En forklaring kan være at grunntilskuddet slår gunstig ut for disse kommunene. En annen forklaring kan være at disse kommunene tilbyr få timer opplæring.

Beregningsutvalget har kartlagt utgiftene til integrasjonstiltak i 20 kommuner. I 2009 omfattet kartleggingen rundt 39 prosent av personene i målgruppen. Kartleggingen omfatter bare 7 prosent av kommuner med personer som utløser integreringstilskudd.

Utvalget har med andre ord i liten grad samlet inn statistikk for små kommuner. Utgiftene i kommunene som Beregningsutvalget ikke har kartlagt, er anslått til rundt 1,2 milliarder kroner. Hvis det viser seg at nivået på utgiftene i kommunene som ikke er kartlagt avviker med 10 prosent fra dem som er kartlagt, så innebærer det en feil i anslaget for utgiftene på 120 millioner kroner.

Alle kommunene som utvalget kartlegger, bosetter enslige mindreårige. Det er imidlertid bare halvparten av kommunene som får integreringstilskudd som bosetter enslige mindreårige. Denne skjevheten kan føre til at utgiftsnivået utvalget kartlegger ikke nødvendigvis er representativt for alle kommuner.

Kartleggingen av utgifter til norskopplæring kan bety at små kommuner gir færre timer opplæring enn store kommuner. Lave utgifter kan altså være et uttrykk for at kvaliteten på tilbudet varierer mellom kommuner av ulik størrelse. Noe av forklaringen kan være innføringen av grunntilskuddet i 2008.

Man burde derfor sammenlikne utgifter og organiseringen av tilbudet i små og store kommuner. Det gjelder både norskopplæring og integreringstiltak. På den måten kan man finne ut hvordan den økonomiske balansen er i kommuner med ulik størrelse og om det er forskjeller i omfanget av tilbudet som blir gitt til personer som utløser integreringstilskuddet.

Kommer midlene frem til de rette kommunene?

Kommunenes utgifter til grunnskoleopplæring og andre ordinære tjenester blir som tidligere nevnt dekket av frie inntekter. Konklusjonen er at disse utgiftene er dekket for kommunesektoren som helhet. Kommunene får disse inntektene som skatteinntekter og gjennom rammetilskuddet.

Man kan reise spørsmålet om hvor godt systemet er egnet til å kanalisere midlene dit de trengs. Vil for eksempel en kommune med mange barn som utløser integreringstilskudd, få dekket utgiftene til grunnskoleopplæring?

Vi har laget en partiell analyse for hvordan midlene blir tilført gjennom inntektssystemet for vår målgruppe. Enkelte vil si at det i seg selv ikke er riktig å gjennomføre denne typen analyser. Det bryter med inntektssystemets logikk å utføre slike analyser. Dersom man åpner for slike analyser, vil man også kunne gjøre tilsvarende analyser for andre grupper. Samlet for alle grupper jevner trolig dette seg ut. Hele tanken bak inntektssystemet med en samlet rammeoverføring til kommunene, bygger på at man ikke gjennomfører slike partielle analyser. Da er man på vei tilbake til situasjonen på begynnelsen av 1980-tallet (med en rekke øremerkede tilskudd), som man av gode grunner ville bort fra.

På den annen side kan man hevde at vår målgruppe allerede er ivaretatt av et eget tilskudd og at det må være legitimt å spørre hvor godt egnet inntektssystemet er for å dekke de ordinære utgiftene. Det er denne siste argumentasjonen som kan sies å ha vunnet frem for de analysene vi har foretatt.

Vi har beregnet at følgende inntekter dekker omtrent halvparten av utgiftene til ordinære tjenester for målgruppen: skatteinntekter fra målgruppen, skatteutjevning og innbyggertilskudd med utgiftsutjevning.

Mer enn halvparten av disse inntektene blir fordelt i henhold til antall innbyggere i den enkelte kommune. Grunnen til at en så stor andel fordeles etter antall innbyggere er dels forsinkelsen i registreringen av personer i målgruppen, dels at lavt inntektsnivå fører til store omfordelinger gjennom inntektsutjevningen og dels at det ikke blir gitt full kompensasjon for målgruppens lave skattenivå.

Den betyr altså at tilføringen av midler ikke er særlig målrettet. Litt forenklet kan vi si at kommuner som bosetter en ekstra person, bare får dekket halvparten av de gjennomsnittlige utgiftene til tjenester til denne personen. Systemet er mest økonomisk lønnsomt for kommuner som bosetter få personer i forhold til folketallet. Det gir altså ikke de rette incentivene til at kommunene skal bosette flere personer.

Det er mulig å tenke seg justeringer av inntektssystemet som sikrer at midlene i større grad tilfaller kommuner med personer i målgruppen. Vi anbefaler en gjennomgang med sikte på å finne frem til slike justeringer.

Et mulig tiltak kan være at Beregningsutvalget også omtaler disse utgiftene i sin kartlegging. Det vil kunne gi grunnlag for en mer eksplisitt omtale av finansieringen av disse utgiftene i dialogen mellom statlige og kommunale myndigheter.

10.5 Tilnærmingen til Beregningsutvalget

Vår vurdering er at utvalget i all hovedsak gjør et godt og samvittighetsfullt arbeid. Her er noen forslag til forbedringer:

- Det kan vurderes om mandatet skal utvides til å gjelde beregninger av ordinære utgifter til grunnskoleopplæring og andre tjenester som ikke dekkes av integreringstilskuddet.
- Gjør en fordeling av utgiftene på ordinære og ekstraordinære utgifter på linje med beregningene over.
- Representantene fra staten og kommunen trenger ikke nødvendigvis være enig i hva som skal dekkes. Det er ikke sikkert representantene en gang trenger å ta stilling til hvor mye som skal dekkes. Størrelsen på tilskuddet er det uansett staten som bestemmer. Det viktige for utvalget vil være å fastslå nivået på ordinære og ekstraordinære utgifter. Slike beregninger vil uansett kunne være til hjelp for fastleggingen av tilskuddet. TBU gjør tilsvarende beregninger av utviklingen av demografiske utgifter for kommunesektoren som helhet.
- Skill beregning av utgifter til støttefunksjoner og lokaler, både for integrerings-tilskuddet og tilskuddene til norsk og samfunnskunnskap. Beregningene for norskopplæringen utvides til også å omfatte støttefunksjoner. Også her bør det vurderes om mandatet skal avgrenses til å fastlegge nivået på utgiftene. Utvalget blir med andre ord ikke bedt om å ta stilling til hva som bør dekkes.
- Beregningene til støttefunksjoner kan standardiseres og utarbeides for statistikk som samles inn sentralt. Beregningene for lokaler gjøres fortsatt for hver kommune. Kanskje kan det utvikles tydeligere definisjoner og en mal som gjør det lettere for kommunene å anslå utgifter til lokaler.
- Bidra til å styrke kvaliteten at den ordinære rapporteringen gjennom KOSTRA. Det gjelder blant annet utgiftene ført på funksjon 275 (introduksjonsordningen) og utgifter til lokaler. Utvalget bør kunne bidra til å rette opp føringer av utgifter som ikke er samsvar med definisjonene i KOSTRA.

- Trolig har utvalget erfaringer som kan brukes til et mer systematisk arbeid med å forbedre den ordinære rapporteringen både for kommunene som deltar og for andre kommuner. Bedre statistikk vil kunne være til nytte for styringen både på sentralt og lokalt nivå. Spesielt interessant vil det være å få mer kunnskap om utgiftene i kommuner som er mindre enn de Beregningsutvalget kartlegger. Videre vil bedre kvalitet på den ordinære rapporteringen kanskje kunne redusere omfanget av kartleggingen til Beregningsutvalget.
- Finn ut hva som skjer i små kommuner. Gjennomgangen av utgiftene i norsk og samfunnskunnskap kan tyde på at små kommuner har lavere utgifter og kanskje også et tilbud med dårligere kvalitet enn resten av kommunene. Foreta en gjennomgang i et utvalg små kommuner for å kartlegge utgiftene til integrerings tiltak.

Vedlegg 1: Beregning av tjenester finansiert av de frie inntektene

Syv steg

1. Vi tar utgangspunktet i hvordan kommunene i gjennomsnitt bruker de frie midlene til å finansiere tilbudene innenfor ulike tjenestoområder.
 - En metode som KRD også bruker som utgangspunkt for å beregne innbyrdes vekting av de sektorvise delkostnadsnøklerne til en felles kostnadsnøkkel basert på KOSTRA-data for 2008 (for 2011)
 - En justering: barnehagene er holdt utenfor, da disse først ble en del av kriteriesystemet fra og med 2011
2. Den andelsmessige fordelingen brukes til å fordele det gjennomsnittlige utgiftsbehovet beregnet for de funksjonene som omfattes av utgiftsfordelingen i 2009.
3. De frie inntektene finansierer også funksjoner som ikke inngår i beregningen av det gjennomsnittlige utgiftsbehovet. Neste trinn er derfor å beregne hvor stor andel disse utgiftene utgjør i tillegg.
 - Dette gjøres basert på samme grunnlag som grunnlaget for fordelingen i punkt 1, det vil si basert på netto driftsutgifter fratrasket avskrivninger fra 1998
4. Den beregnede andelen i punkt 3 brukes til å beregne hvor store disse utgiftene til disse andre funksjonene er i 2011.
 - Sammen med de funksjonene som omfattes av utgiftsfordelingen i 2011, blir dette i teorien samlede utgifter som skal finansieres av de frie inntektene
 - Disse beregningene sikrer oss en innbyrdes fordeling av alle utgiftene basert på samme grunnlag (regnskap 2008) oppgitt i samme kronebeløp (2011)
5. I neste steg beregner vi hvor stort utgiftsbehovet pr. bosatt flyktning er i forhold til gjennomsnittet for landet, beregnet i steg 4.
 - For de funksjonene som inngår i det gjennomsnittlige utgiftsbehovet, beregnes utgiftsbehovet fra flyktningenes relative utgiftsbehov beregnet via delkostnadsnøklerne. NB! Bare de demografiske variablene
 - Vi får da frem den relative fordelingen av utgiftsbehovet for bosatte flyktninger mellom ulike funksjoner
6. I det nest siste steget skaleres utgiftsbehovet pr. funksjon ut fra inntektsnivået, det vil si de samlede frie inntektene knyttet til bosatte flyktninger for hele perioden som vi har beregnet.
7. Beregningsutvalget i administrasjonsundersøkelsen kartlegger ikke utgifter til alle funksjoner. I det siste steget har vi derfor beregnet hvor stor del av det beregnede utgiftsbehovet beregnet i punkt 7 som faller innenfor hver av KOSTRA-funksjonene som Beregningsutvalget har tatt utgangspunkt i, og hvilke som ikke inngår.

Konkrete beregninger

Steg 1 og 2

Delkostnadsnøkklens vekt i samlet kostnadsnøkkel (2008 tall)

Utdrag fra tabell 17.1 i kommuneproposisjonen for 2011

Sektor/ Delkostnadsnøkkel	Kostrafunksjoner	Netto driftsutgifter fratrasket avskrivninger inkl korreksjoner	
		Millioner kroner (2008)	Andel av totale utgifter til funksjoner som inngår i beregnigen av kostnadsnøkkel
Grunnskole	202, 213, 214, 215, 222, 223, 383	50691	35,13 %
PLO	234, 253, 254, 261	56601	39,23 %
Helse	232, 233, 241	7178	4,98 %
Barnevern	244, 251, 252	5527	3,83 %
Sosialhjelp	242, 243, 281	7336	5,08 %
Administrasjon	100, 110, 120, 121, 130, 180	16948	11,75 %
Sum	Funksjoner som inngår i beregningen av KRDs kostnadsnøkkel (eks barnehage)	144281	100,00 %

Sektor/ Delkostnadsnøkkel	Kostrafunksjoner	Netto driftsutgifter fratrasket avskrivninger inkl korreksjoner		Landsgjennom snittet pr innbygger
		Millioner kroner (2008)	Andel av totale utgifter til funksjoner som inngår i beregnigen av	
Barnehage	201, 211, 221		0,00 %	0
Grunnskole	202, 213, 214, 215, 222, 223, 383	50691	35,13 %	10869
PLO	234, 253, 254, 261	56601	39,23 %	12136
Helse	232, 233, 241	7178	4,98 %	1539
Barnevern	244, 251, 252	5527	3,83 %	1185
Sosialhjelp	242, 243, 281	7336	5,08 %	1573
Administrasjon	100, 110, 120, 121, 130, 180	16948	11,75 %	3634
Sum	Funksjoner som inngår i beregningen av KRDs kostnadsnøkkel (eks barnehage)	144281	100,00 %	30 935
Barnehage	201, 211, 221	5006	3,47 %	1073
Kirke og kultur	231, 370 - 381, 385 - 393	8019	5,56 %	1719
Vann, avløp og	340 - 357	-2496		0
Brann- og ulykkesvern	339, 338	1684	1,17 %	361
Fysisk planlegging med mer	301, 302, 303, 335, 360, 365	1686	1,17 %	361
Samferdsel	330, 333, 334	2596	1,80 %	557
Bolig	265, 310, 315	-622	-0,43 %	-133
Tilrettelegging/bistand, næringsliv	320, 325, 329	-1728	-1,20 %	-370
Komm syss tiltak, tj utenfor ord komm virksomhet, int servicefunksjoner	190, 273, 283, 285, 290	2004	1,39 %	430
Premieavvik	170, 171	-4176		
Introduksjonsordningen	275	886		
Kvalifiseringsordningen	276	-61		
Utgifter som ikke blir forde	Funksjoner som ikke inngår i beregningen av KRDs kostnadsnøkkel	7792	12,92 %	2924
Totalt		152073	112,92 %	33859

Steg 3 og 4.
De frie inntektene
finansierer også
funksjoner som ikke
inngår i beregningen
av det
gjennomsnittlige
utgiftsbehovet

Steg 5

hvor stort utgiftbehovet er pr. bosatt flykting i forhold til gjennomsnittet for landet beregnet. Demografi er utgangspunktet for forskjellene

Sektor/ Delkostnadsnøkkel	Kostrafunksjoner	Gjennomsnitt for landet	Bosatte flyktinger	
		Totalt	Beregnet behov	Pr bosatt innbygger
Grunnskole	202, 213, 214, 215, 222, 223, 383	10869	179,16 %	19472
PLO	234, 253, 254, 261	12136	25,51 %	3096
Helse	232, 233, 241	1539	110,31 %	1698
Barnevern	244, 251, 252	1185	152,20 %	1804
Sosialhjelp	242, 243, 281	1573	102,94 %	1619
Administrasjon	100, 110, 120, 121, 130, 180	3634	99,79 %	3626
Sum funksjoner som inngår i beregning av utgiftsbehovet		30935	101,23 %	31315
Barnehage	201, 211, 221	1073		1073
Kirke og kultur	231, 370 - 381, 385 - 393	1719		1719
Tekniske tjenester, bolig, bistand næringslivet	Mange, se tidl tabell	775		775
Komm syss tiltak, tj utenfor ord komm virksomhet, int servicefunksjoner	190, 273, 283, 285, 290	430		430
Sum som ikke fordeles ut fra kriteriesystemet		2924		2924
Totalt finansiert gjennom frie inntekter		34933		35312

AGENDA
KAUPANG

Steg 6

Utgiftsbehovet skaleres pr. funksjon ut fra inntektsnivået; dvs, de samlede frie inntektene knyttet til bosatte flyktinger som vi har beregnet. 2009.

Sektor/ Delkostnadsnøkkel	Kostrafunksjoner	Bosatte flyktinger		
		Beregnet behov	Pr bosatt innbygger	Tilpasset ut fra nivå frie inntekter for
Grunnskole	202, 213, 214, 215, 222, 223, 383	179,16 %	19472	17476
PLO	234, 253, 254, 261	25,51 %	3096	2779
Helse	232, 233, 241	110,31 %	1698	1524
Barnevern	244, 251, 252	152,20 %	1804	1619
Sosialhjelp	242, 243, 281	102,94 %	1619	1453
Administrasjon	100, 110, 120, 121, 130, 180	99,79 %	3626	3254
Sum funksjoner som inngår i beregning av utgiftsbehovet		101,23 %	31315	28105
Barnehage	201, 211, 221		1073	963
Kirke og kultur	231, 370 - 381, 385 - 393		1719	1543
Tekniske tjenester, bolig, bistand næringslivet	Mange, se tidl tabell		775	696
Komm syss tiltak, tj utenfor ord komm virksomhet, int servicefunksjoner	190, 273, 283, 285, 290		430	386
Sum som ikke fordeles ut fra kriteriesystemet			2924	3588
Totalt finansiert gjennom frie inntekter			35312	31693

AGENDA
KAUPANG

Steg 7

hvor stor del av det beregnede utgiftsbehovet vi har beregnet i punkt 7 som faller innefor hver av KOSTRA-funksjonene som beregningsutvalget har tatt utgangspunkt i og hvilke som ikke inngår

	Mest brukte Kostrafunksjoner	Ordinære utgifter dekker gjennom frie inntekter	
		For 1 år	For 5 år
Utbetalt sosialhjelp	281	759	3 797
Utbetalt introduksjonsstønad	275		
Sosial rådgivning og veiledning	242	480	2 402
Administrasjon av introduksjonsprogram	275	-	-
Sysselettingstiltak	273	133	666
Barne- og ungdomsvern	(244, 251, 252)	1 619	8 094
Støttekontakt, aktivisering, hjelp i hjemmet	234	147	733
Bolig-/boligadministrasjonstjenester	265	Netto inntekter	
Ekstratiltak i grunnskolen	(202 og 222)		
Kultur- og ungdomstiltak	(231, 370, 385 og 392)	963	4 813
Barnehager	(201, 211 og 221)	963	4 816
Felleskostnader, ekstraordinære utgifter	(120, 130 og 180)		-
Alle utgiftsområder ekskl helse		5 064	25 320
Helse, pleie og omsorg	(232, 233, 241, 253 og 254)	4 050	20 251
Sum utgiftsområder som inngår i			
Beregningsutvalgets kartlegging		9 114	45 571
+ Ordinært grunnskoletilbud		15321	76607
+ Fellesutgifter, ordinære utgifter		2783	13915
+ Andre tjenester som ikke er kartlagt av utvalget		4474	22370
Totalt		31693	158463