



# Evaluering av kommunenes bosettings- og integreringsarbeid

---

Rapport 2019 - 01

Proba-rapport nr. 2019-01, Prosjekt nr. 18040

ISSN: 1891-8093

AG/RB, AWE, TT, 31.01.2019

--

Offentlig

--

# Evaluering av tilskudd til kommunenes bosettings- og integreringsarbeid

Utarbeidet for Kunnskapsdepartementet

# Forord

Denne utredningen er utarbeidet i samarbeid mellom Proba samfunnsanalyse og Telemarksforskning. Kunnskapsdepartementet har vært oppdragsgiver. Vi takker for godt samarbeid.

Tidsrammen for oppdraget har vært kort, og vi har vært helt avhengig av raske tilbakemeldinger og svar på forespørsler om informasjon fra ulike institusjoner. Mange av henvendelsene våre har vært rettet mot IMDi, og de har strukket seg langt for å hjelpe oss. Vi takker spesielt for dette.

Alle kommunene vi spurte aksepterte å stille opp til intervjuer. I enkelte kommuner brukte vi mer enn én arbeidsdag og ofte med gruppeintervjuer. Takk også til kommunene for at de tok seg tid og ordnet avtaler for oss.

Prosjektet har vært ledet av Audun Gleinsvik fra Proba. Han har også gjennomført den samfunnsøkonomiske analysen og utformet alternative modeller til dagens finansieringsmodell. Geir Møller har koordinert prosjektdeltakerne fra Telemarksforskning og har hatt et hovedansvar for analysen av dagens tilskudd. Evalueringen av tilskudd til bosetting av enslige mindreårige flyktninger er i hovedsak gjennomført av Sigbjørn Hjelmbrekke fra Telemarksforskning. Trond Erik Lunder fra Telemarksforskning har laget simuleringer av rammetilskudd og beskrevet disse beregningene. Lars Håkonsen fra Telemarksforskning har gjort mesteparten av evalueringen av Beregningsutvalget. Rune Busch fra Proba har hatt ansvar for spørreundersøkelsen blant kommune.

I tillegg til de nevnte, har og Anette Enes og Trude Thorbjørnsrud fra Proba samt Ailin Aastvedt og Sondre Groven fra Telemarksforskning deltatt i prosjektet.

Oslo 31. januar 2019



# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	1
1 INNLEDNING.....	11
1.1 Om oppdraget og bakgrunnen .....	11
1.2 Problemstillinger.....	11
1.3 Hovedtrekk i tilskuddene .....	13
2 METODE .....	16
2.1 Modell for virkninger av tilskuddene.....	16
2.2 Evaluering av eksisterende tilskudd.....	16
2.3 Samfunnsøkonomisk analyse .....	17
2.4 Kilder .....	17
3 BAKGRUNN .....	21
3.1 Innvandringen - omfang og ulike grupper .....	21
3.2 Mål og virkemidler i integreringspolitikken .....	23
3.3 Introduksjonsloven .....	25
3.4 Hovedtrekk i måloppnåelse.....	32
4 STATLIG STYRING AV KOMMUNENE .....	39
4.1 Grunnleggende prinsipper.....	39
4.2 Tre former for statlig styring .....	40
4.3 Økonomiske virkemidler.....	42
4.4 Bruk av tilsyn som styringsverktøy.....	47
4.5 Statlig styring på integreringsområdet.....	49
5 VIRKEMIDLER OG ERFARINGER I DANMARK OG SVERIGE.....	51
5.1 Danmark.....	51
5.2 Sverige .....	57
5.3 Sammenligning av legale rammebetingelser og ansvarsfordeling.	61
5.4 Resultater.....	62
5.5 Hva kan vi lære av Danmark?.....	66
6 HVA VIRKER? .....	72
7 EVALUERING AV INTEGRERINGSTILSKUDD OG TILSKUDD TIL OPPLÆRING.....	82
7.1 Innledning.....	82
7.2 Omtale av de ulike tilskuddsordningene .....	83
7.2.1 Integreringstilskuddet.....	83
7.2.2 Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger	85
7.2.3 Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker.....	87
7.2.4 Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere .....	88
7.2.5 Tilskudd for opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak .....	90

7.3	Utvikling i tilskuddssatser og bevilgninger fra 2013 til 2019.....	91
7.4	Oversikt over de viktigste endringene i tilskuddsordningene fra 2013-2019.....	94
7.5	Kommunenes atferd.....	97
7.6	Bidrar tilskuddene til måloppnåelse? .....	100
7.6.1	Mål om bosetting.....	101
7.6.2	Integrering.....	103
7.7	Utforming og forvaltning av tilskuddsordningene.....	110
7.7.1	Hovedtrekk i resultatene .....	110
7.7.2	Integreringstilskuddet.....	111
7.7.3	Norsktilskudd.....	113
7.7.4	Tilskudd til opplæring i norsk og norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak .....	114
7.7.5	Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker.....	115
7.7.6	Andre sider ved innretning og forvaltningen av tilskudd.....	117
7.8	Oppsummering.....	117
8	TILSKUDD TIL ENSLIGE MINDREÅRIGE.....	121
8.1	Bakgrunn, problemstillinger og datagrunnlag.....	121
8.1.1	Bakgrunn.....	121
8.1.2	Forskningsspørsmål.....	122
8.1.3	Datagrunnlag.....	122
8.2	Svar på problemstillingene.....	123
8.2.1	Utgiftsdekning .....	123
8.2.2	Var refusjonsordningen bedre for kommunene?.....	125
8.2.3	Høy og lav sats av det særskilte tilskuddet.....	130
8.2.4	Er rammevilkårene forutsigbare?.....	132
8.2.5	Har tilbudet til de enslige mindreårige endret seg?.....	132
8.2.6	Har viljen til bosetting av enslige mindreårige endret seg?.....	134
8.2.7	Barnevernets rolle .....	134
8.2.8	Varighet.....	136
8.3	Konklusjoner/anbefalinger.....	137
9	ALTERNATIVER TIL DAGENS ORDNING .....	139
9.1	Innledning og leserveiledning.....	139
9.2	Hovedtrekk i modellene.....	139
9.3	Spørreundersøkelsen – virkning av modell.....	141
9.4	Hovedinntrykk fra intervjuene.....	144
9.5	Rammetilskudd .....	145
9.6	Innlemming av andre tilskudd i integreringstilskuddet.....	149
9.7	Forsterket statlig styring .....	153
9.8	Delvis refusjon.....	158
9.9	Resultatbasert finansiering.....	161
9.10	Andre finansieringsformer og kombinasjoner.....	166
9.11	Bonus til deltakerne.....	167
9.12	Vurdering av modellene .....	171
10	SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE.....	174
10.1	Mål .....	174

10.2	Relevante tiltak.....	174
10.3	Identifisere virkninger .....	174
10.4	Tallfesting og verdsetting .....	180
10.5	Usikkerhetsanalyse .....	192
10.6	Fordelingsvirkninger.....	193
10.7	Konklusjon og anbefaling .....	193
11	EVALUERING AV BEREGNINGSUTVALGET .....	195
11.1	Innledning og mandat.....	195
11.2	Metode og informasjonsgrunnlag for evalueringen av BU .....	196
11.3	BUs informasjonsgrunnlag og framstillingsform.....	197
11.4	Mulige alternative metoder for kartlegging av utgifter .....	198
11.4.1	Alternativ 1. Avgrense utgifter i ordinær regnskapsrapportering..	198
11.4.2	Alternativ 2. Sjeldnere og mer prosjektbasert utgiftskartlegging ..	199
11.4.3	Alternativ 3. Statistiske analyser av merutgifter .....	201
11.4.4	Konklusjon om alternative metoder for utgiftskartlegging .....	202
11.5	Overordnet om aktuelle utgifter og inntekter og sammenheng mellom disse .....	203
11.5.1	Kartlagte og ikke-kartlagte utgifter .....	204
11.5.2	Norskopplæringen som separat vurdering .....	206
11.5.3	Bruttoutgifter eller nettoutgifter .....	208
11.5.4	Innlemminger av tidligere øremerkede tilskudd skaper utfordringer .....	209
11.5.5	Forskyving eller omprioritering fra per capita tilskuddsordninger til andre tilskuddsordninger .....	211
11.5.6	Forholdet mellom INT-tilskudd og EM-tilskudd og deres respektive dekningsgrader .....	211
11.5.7	Sort hull? Personer i målgruppen for EM-tilskudd som ikke samtidig er i målgruppen for INT-tilskudd.....	215
11.6	Endringer og effektivisering.....	217
11.7	Kvaliteten ligger i stor grad i utvalgets samlede arbeidsmåte .....	218
11.8	Ressursbruk for utvalgskommuner og vurdering av nytte opp mot kostnadene.....	220
11.9	Måleproblem – deltall og personår.....	222
11.9.1	INT- og EM-tilskuddenes varighet.....	222
11.9.2	BUs deltall .....	222
11.9.3	Faktisk antall personer veiet med oppholdstid: personår.....	223
11.9.4	Stiliserte eksempler på bosettingsprofiler .....	223
11.9.5	For INT-tilskudd følger tilskuddsutbetaling deltallet, mens utgiftsbehovet følger personår .....	224
11.9.6	For EM-tilskudd følger verken tilskuddsutbetaling eller utgiftsbehov deltall.....	225
11.9.7	Et mulig alternativ: skalering av alle per capita-tall basert på personår .....	226
11.10	Inkonsistent valg av kalkulasjonsrente for kommunale boliger ....	227
11.11	Andre momenter/problemstillinger .....	228

11.12 Oppsummering – våre viktigste vurderinger og forslag.....	229
LITTERATUR .....	232
VEDLEGG 1: SPØRRESKJEMA .....	237
VEDLEGG 2: UTVIKLING I REALVERDI AV TILSKUDDENE.....	243
VEDLEGG 3: BEREGNING AV RAMMETILSKUDD .....	244
VEDLEGG 4. EFFEKT AV BOSETTING PÅ RAMME-TILSKUDD OG SKATTEINNTEKT .....	264
V4.1 Innledning.....	264
V4.2 Om prognosemodellen og Larvik som eksempelkommune .....	264
V4.3 Nye kriterieverdier ved bosetting av 100 ekstra flyktninger .....	265
V4.4 Effekt på rammetilskudd av å bosette 100 ekstra flyktninger; trinn 1 (kun demografikriterier) .....	267
V4.5 Effekt på rammetilskudd av å bosette 100 ekstra flyktninger; trinn 2 (anslag på endringer i kriterier utenom rene demografikriterier) ..	268
V4.6 Effekt på skatteinntekter før og etter inntektsutjevning .....	271
V4:7 Konklusjon.....	273



# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

*Dagens statlige finansiering av kommunenes integreringsarbeid fungerer ganske godt. Tilskuddsordningene er enkle å administrere, og de gir tilstrekkelige insentiver til bosetting av flyktninger. Kommunene er ganske tilfreds med dagens finansieringsmodell, og resultatene av integreringsarbeidet i Norge er på samme nivå som nabolandene. Men tilskuddsordningene stimulerer ikke i seg selv til god kvalitet i kommunenes integreringsarbeid. Vi mener at dagens modell trolig bidrar til for sterk grad av standardisering av innsatsen for den enkelte deltaker i introduksjonsprogrammet.*

*Vi vil anbefale at man vurderer å etablere en ordning med resultattilskudd. Det betyr at deler av finansieringen til kommunene gjøres betinget av gode resultater i integreringsarbeidet. En forutsetning for at en slik ordning skal fungere godt er at resultatmålingen baseres på individuelle mål for deltakerne. Vi mener en slik modell vil gi bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet enn dagens finansieringssystem.*

*Vi mener dagens tilskuddsordninger bør videreføres med resultattilskudd som et supplement. Det er imidlertid behov for enkelte mindre endringer i ordningene. Blant annet mener vi at tilsyn med opplæring i mottak bør forsterkes.*

*Selv om det er svakheter med dagens modell for særlig tilskudd til flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker, kan vi ikke se alternative løsninger som ville vært bedre.*

## Bakgrunn

Regjeringen sikter mot å forbedre måloppnåelsen på integreringsfeltet. Målet er at innvandrere i større grad skal delta i arbeids- og samfunnsliv. I den sammenheng pågår det en vurdering av virkemiddelbruken. Evalueringen av de statlige tilskuddene til kommunenes integreringstiltak skal danne noe av grunnlaget for denne vurderingen.

## Problemstilling

Evalueringen omfatter følgende tilskuddsordninger:

- Integreringstilskudd (inkludert tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker)
- Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger
- Tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere
- Tilskudd for opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak

Evalueringen gir en vurdering av tilskuddsordningenes måloppnåelse og om tilskuddsordningene er effektive i ressursbruk og organisering.

I tillegg omfatter evalueringen en vurdering og en samfunnsøkonomisk analyse av alternative modeller for statlig finansiering av kommunenes integreringsarbeid.

Det er etablert et beregningsutvalg som vurderer kommunenes utgifter til integrering. Oppdraget omfatter også en vurdering av arbeidet til Beregningsutvalget, men denne delen av oppdraget vil dokumenteres i en egen rapport.

## Metode

Evalueringen er basert på metoder beskrevet i veiledere for evaluering av statlige tilskudd og for samfunnsøkonomisk analyse. Videre bygger vi på en rekke ulike metoder og datakilder:

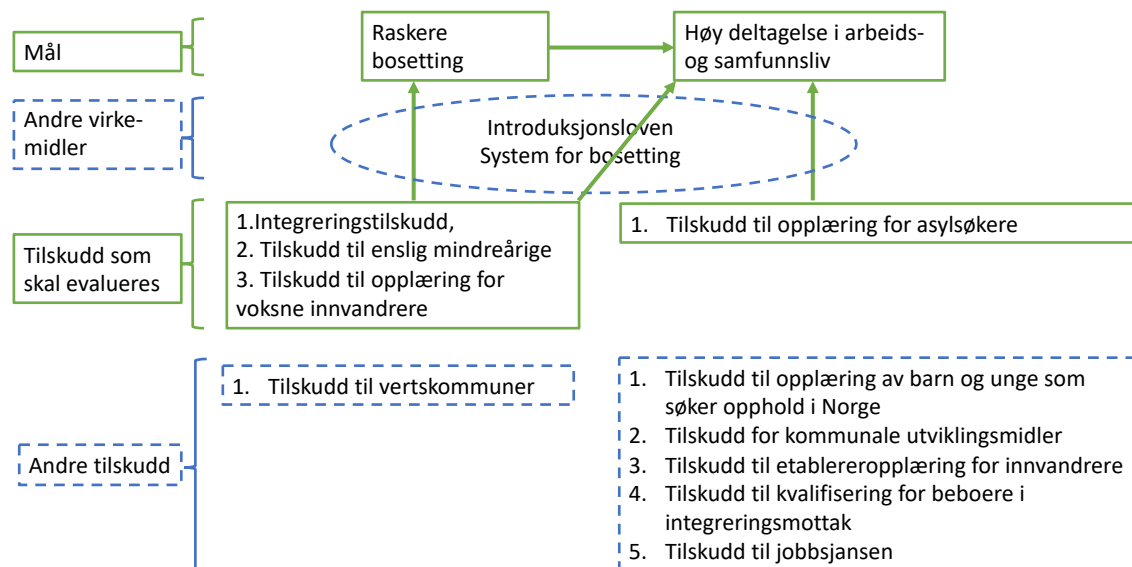
- Dokumenter som beskriver regelverk og politikken på feltet
- Relevant forskning og utredning, i hovedsak fra Norge og Danmark
- Statistikk – hovedsakelig fra Norge
- En spørreundersøkelse blant norske kommuner som i gjennomsnitt over årene 2015-17 hadde minst 20 deltakere i introduksjonsprogrammet
- Intervjuer med ulike aktører i 20 kommuner
- Intervjuer med en del relevante aktører i sentralforvaltningen, fylkesmannsembetene og KS

Vi har konkludert på grunnlag av en helhetsvurdering fra alle disse datakildene. De samme konklusjonene er også brukt til å lage forutsetninger som er brukt i den samfunnsøkonomiske analysen.

## Mål og virkemidler på integreringsfeltet

Figur 1 viser hovedtrekkene i målene på integreringsfeltet og de viktigste virkemidlene for å nå disse målene. I tillegg har vi ved bruk av farger indikert hva som er tema for denne evalueringen.

Figur 1: Mål og virkemidler på integreringsfeltet. Grønn farge: Inngår i evalueringen. Blå farge: Utenfor evalueringen



Kilde: Proba samfunnsanalyse

Evalueringen omfatter størstedelen av statens utgifter på integreringsområdet. Med unntak av tilskudd til vertskommuner (for asylmottak) er tilskuddsordningene som ikke dekkes av evalueringen, relativt små. Introduksjonsloven og ikke-økonomiske virkemidler for bosetting av flyktninger omfattes ikke av evalueringen. Det samme gjelder oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene.

### **Måloppnåelse på integreringsfeltet – rom for forbedring?**

Det er metodemessige problemer knyttet til å vurdere hvor god måloppnåelsen på integreringsfeltet er. Når det gjelder andeler av innvandrere som kommer i arbeid, finnes det enkelte internasjonale sammenligninger. Disse tyder på at de skandinaviske landene lykkes bedre enn andre land med å få flyktninger i arbeid. Det er ikke klart hvilke av de skandinaviske landene som lykkes best, men det ser ut til at Sverige har høyest andel sysselsatte blant innvandrere med lang botid. Norge ser ut til å ha noe høyere andel sysselsatte enn Danmark. Danmark har de senere årene gjennomført omfattende reformer av sine virkemidler på integreringsfeltet, noe som kan påvirke resultatene der.

Vi har ikke sett tilsvarende internasjonale sammenligninger knyttet til språkopplæring eller andre indikatorer for integrering.

De internasjonale sammenligningene indikerer ikke klart om det er realistisk med vesentlig bedre måloppnåelse på integreringsfeltet. Men det er godt dokumentert at noen kommuner lykkes klart bedre enn andre med å få sysselsatt deltakerne i introduksjonsprogrammet. Dette indikerer at det er rom for forbedring i en del av kommunene.

### **Viktige rammebetingelser – introduksjonsloven og system for bosetting**

Introduksjonsloven inneholder bestemmelser om forhold som er viktige for måloppnåelsen på integreringsfeltet og er viktig for virkningene av de tilskuddene evalueringen omfatter.

Alle med opphold i Norge kan selv velge bostedskommune, men de som er ankommet som flyktninger kan miste rettigheter til integreringstiltak og –ytelser hvis de ikke bosetter seg i den kommune de tildeles. Det er frivillig for kommunene å bosette flyktninger. Fordelingen av flyktninger på kommuner kan ha stor betydning for måloppnåelse på integreringsfeltet. Bosettingssystemet er viktig for virkningene av tilskuddene, men legger i realiteten også føringer på tilskuddene. Særlig viktig er det at så lenge bosetting av flyktninger er frivillig for kommunene, må tilskuddene i hovedsak dekke merutgiftene knyttet til bosettingen.

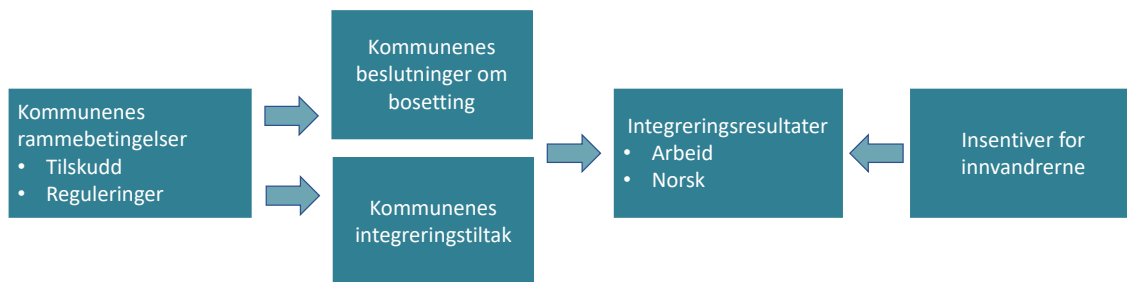
Regjeringen varslet høsten 2018 at fordelingen av flyktninger på kommuner vil endres. Blant annet vil det legges økt vekt på å fordele flyktninger til kommuner som lykkes godt på integreringsfeltet. Vi mener at dette vil bidra til å redusere betydningen av innretning av tilskuddsordningene, gitt at man sikrer seg at tilskuddsordningene er utformet slik at de kommunene som lykkes best vil ta imot flyktningene.

## Eksisterende kunnskap om virkninger av utforming av tilskudd på integreringsfeltet

Evalueringen er basert bl.a. på eksisterende kunnskap om statlig styring av kommuner og om effekter av ulike tiltak på integreringsfeltet. En hovedkonklusjon er at kjennetegn ved deltakerne i integreringstiltak har stor betydning for sannsynligheten for at de skal lære norsk og/eller komme i arbeid. Men både i Danmark og i Norge er det store forskjeller i måloppnåelse i ulike kommuner, også når man kontrollerer for kjennetegn ved deltakerne. Forskningen gir også grunnlag for enkelte sikre konklusjoner om hvordan integreringstiltak bør innrettes, men dette er i hovedsak ikke direkte relevant for denne evalueringen.

Figur 2 illustrerer hvordan tilskudd og en del andre faktorer antas å påvirke måloppnåelsen. Tilskuddene til kommunene påvirker kommunenes integreringstiltak. Disse tiltakene påvirker måloppnåelsen. Vi kjenner ingen studier som studerer kjeden tilskudd-tiltak-resultater på integreringsfeltet. Det finnes imidlertid enkelte studier fra andre tjenesteområder som viser at utforming av statlige finansieringsordninger og andre styringsverktøy overfor kommuner påvirker innretningen av kommunenes tiltak og ressursbruk.

Figur 2: Illustrasjon av hvordan tilskuddene påvirker målene på integreringsområdet.



## Dagens tilskuddsordninger

Vi vil her kort beskrive tilskuddsordningenes nivå og varighet og hovedtrekk i kriteriene for tildeling.

- Integreringstilskudd: Dette tildeles på grunnlag av bosetting av personer med rett og plikt til deltagelse i introduksjonsordningen samt deres medfølgende barn og for bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Tilskuddet gis for en periode på fem år. Nivået på tilskuddet er satt på grunnlag av beregninger av kommunenes merutgifter knyttet til bosetting av personer i målgruppen. Kommunene skal bl.a. betale introduksjonsstønad til deltakere i introduksjonsprogrammet. For bosettingsåret er tilskuddet differensiert ut fra alder og husholdningssammensetning.
- Innenfor integreringstilskuddet gis det et særlig tilskudd til bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker. Tildeling forutsetter dokumentasjon av særlige behov. Tilskuddet har to satser; en lav sats i form av et engangstilskudd og en høy sats med årlige utbetalinger i inntil fem år for dekning av dokumenterte utgifter.

- Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger: Dette tilskuddet kommer i tillegg til integreringstilskuddet og utbetales ut det året personen fyller 20 år. For bosettingsåret er tilskuddet differensiert ut fra bosettingsmåned.
- Tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere: Dette utbetales på grunnlag av antall deltakere i opplæringen som har rett og plikt til deltagelse. I denne gruppen inngår blant annet personer som kommer som familiemedlemmer til norske borgere, gitt at innvandreren ikke har oppholdsrett etter EØS-regelverket. Tilskuddet gis over tre år og er differensiert etter innvandrerenes landbakgrunn (to landgrupper).
- Tilskudd for opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak: Tilskuddet betales til vertskommunen for asylmottak på basis av antall beboere som har plikt til å delta i opplæring. Dette er engangstilskudd – ett for opplæring i norsk og ett for opplæring i norsk kultur.

Med unntak av særlig tilskudd til bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker må ikke kommunene rapportere hva tilskuddsmidlene er brukt til og de er i realiteten ikke forpliktet til å bruke alle midlene på integrering.

### **Evaluering av dagens tilskudd**

En hovedkonklusjon er at dagens tilskuddsordninger fungerer rimelig bra. Ikke minst er kommunene ganske fornøyde, og de etterspør ikke vesentlige endringer. Men vi mener at tilskuddsordningene i liten grad stimulerer til differensiering av tilbudet og gode resultater. I dag er det introduksjonslovens krav som er det viktigste virkemiddelet for å sikre et godt tilbud til alle. Men lovens krav er minimumskrav, og overholdelse av disse kravene sikrer ikke nødvendigvis et godt, individuelt tilpasset tilbud.

Til tross for at det har vært relativt mange endringer i tilskuddsordningene de siste årene, dreier mange av endringene seg om relativt beskjedne justeringer. Hovedinntrykket må dermed sies å være at det har vært nokså stor stabilitet når det gjelder innretningen av disse fem tilskuddsordningene gjennom den perioden våre oversikter dekker.

Den største eller mest betydningsfulle endringen de senere årene, er trolig overgangen fra refusjon for barnevernsutgifter til enslige mindreårige, til et forhøyet per capita-tilskudd. Evalueringen av denne ordningen viser at omleggingen var hensiktsmessig. Det nye samlede tilskuddet ga en vesentlig administrativ forenkling, og den gamle ordningen ga høye utgifter. Samtidig peker vi på at omleggingen kanskje var lite gjennomarbeidet. Innretningen treffer nok ikke spesielt godt, og det har blitt en forholdsvis sjenerøs ordning for kommunene.

Ellers er kommunene mest kritiske til innretningen av tilskuddsordningen for personer med nedsatt funksjonsevne/atferdsvansker. Denne ordningen skal dekke kommunens faktiske utgifter, men kommunene gir uttrykk for at den har flere svakheter. Bl.a. er ordningen ressurskrevende å administrere, den har for kort varighet og fristen for å søke tilskudd er for kort, i følge en del av kommunene.

Selv om vi forstår disse innsigelsene, mener vi ordningen i hovedsak bør videreføres som i dag. Dette bygger vi på at ordningen er viktig for å sikre vilje til bosetting, særlig av flyktninger med særlige innsatsbehov. På den andre siden vil en eliminering av en viss egenfinansiering fra kommunenes side trolig føre til en del unødige ressurskrevende løsninger.

Et sentralt spørsmål i evalueringen er om tilskuddsordningene har bidratt til mål om bosetting eller rask bosetting. En hovedkonklusjon er at selv om solidaritet og vilje til å hjelpe framstår som kommunenes viktigste motiv for å bosette, er det også viktig at de statlige tilskuddene bidrar til en rimelig dekning av kommunenes ekstraavgifter.

Et gjennomgående trekk ved dagens tilskuddsordninger er at de er utformet med tanke på å dekke kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til integreringsarbeidet, ikke nødvendigvis stimulere til gode resultater. I evalueringen av dagens tilskudd har vi vist at dette reflekterer ulike strategier og ambisjoner i kommunene, noe som også kommer til uttrykk i ulike oppfatninger om behovet for økte ressurser. I rapporten har vi skilt mellom tre typer oppfatninger:

- De som mener at kommunens oppgave er å levere et introduksjonsprogram innenfor de økonomiske rammene som staten gir
- De som mener at det er viktigst å oppnå resultater, men at det er statens oppgave å finansiere nødvendige tjenester
- De som mener det er viktigst å oppnå resultater, og at det er kommunens ansvar å investere tilstrekkelig i et introduksjonsprogram for å kunne høste gevinstene av satsingen.

I evalueringen har vi pekt på at den første og kanskje den andre oppfatningen kan være en følge av at dagens tilskuddsordninger i for stor grad har lagt vekt på å dekke kommunens utgifter og ikke på innretningen på eller resultatene av integreringsarbeidet.

Utviklingen av og kvaliteten på kommunenes integreringsarbeid synes å være mer påvirket av juridiske og pedagogiske virkemidler enn de økonomiske. For det første viser kommunene til at lovkravene bidrar til at de ivaretar minimumskravene med heltidsprogram og norskundervisning. For det andre legger kommunene også vekt på betydningen av pedagogiske virkemidler i form av ulike former for veiledning fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) eller fylkesmannen.

Et problem med dagens insentivsystem er at kommunene bærer hele marginalkostnaden ved ekstra ressursbruk i integreringsarbeidet, men får bare en mindre del av fordelene av økt overgang til arbeid. Mesteparten av gevinsten ved økt overgang til arbeid tilfaller individet (gjennom økt inntekt) og staten (gjennom økte skatteinntekter og mindre bruk av statlige ytelser). Systemet gir kommunene relativt svake økonomiske insentiver til godt integreringsarbeid. Dette bidrar trolig til at det ikke alltid settes inn tilstrekkelig ressurser til deltakere som har behov for omfattende tiltak. F.eks. er det bare vel 20 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet som får tildelt et tredje år. En anbefaling

vil derfor være å supplere dagens finanseringssystem med alternative ordninger. I rapporten analyserer vi fem alternativer.

I lys av kommunenes erfaringer med redusert bosetting de siste årene, er det også grunn til å vurdere om ikke muligheten for å få bosette flyktninger i seg selv kan virke som et insentiv til å øke kvaliteten på integreringsarbeidet. Kommunene over de senere årene har bygd opp kapasitet og kompetanse. Så lenge dette finansieres med statlige midler, er det også grunn til å tro at kommunen har sterke insentiver til å opprettholde dette apparatet. Når regjeringen vil konsentrere bosetting til de kommunene som lykkes best med integreringen, vil dette stimulere kommunene til å forbedre sine resultater.

### **Alternative modeller**

Oppdragsbeskrivelsen inneholdt skisser til forslag til alternative finansieringsmodeller som skulle analyseres som en del av evalueringen. Vi har konkretisert disse modellene nærmere. Vårt forslag til modeller har vi brukt i spørreundersøkelsen overfor kommunene og i intervjuer med kommuner og aktører på sentralt nivå.

Modellene er:

1. Rammetilskudd: Innlemming av dagens tilskudd (bortsett fra særlig tilskudd til bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker) i kommunenes frie inntekter.
2. Sammenslåing av tilskudd: Det etableres én prosedyre for søknad og utbetaling av tilskuddene, men uten at satser eller andre regler endres. Særlig tilskudd til bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker kan videreføres som separat tilskudd.
3. Sterkere statlig styring: Fylkesmennenes tilsyn med kommunenes integreringsarbeid intensiveres slik at kommunene oppfyller kravene i introduksjonsloven. Det innføres nytt krav til kompetanse for instruktører i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.
4. Delvis refusjon av kommunenes utgifter: Dagens persontilskudd reduseres, men det innføres i tillegg en ordning med refusjon av deler av utgiftene til arbeidsrettede tiltak og opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
5. Resultatbasert finansiering: Dagens persontilskudd reduseres, men det innføres i tillegg en ordning med en resultatbasert finansiering av kommunene integreringstiltak. Resultattilskudd utbetales på grunnlag av antall deltakere som oppnår individuelle mål for sysselsetting og/eller norskkunnskaper. Individuelle mål settes ut fra individenes bakgrunn (språk, utdanning, alder, landbakgrunn, mv.).

I informasjonen vi sendte ut i forbindelse med spørreundersøkelsen og intervjuene, la vi til grunn at samlet ramme for statens tilskudd ikke skulle endres. Dette var ikke en føring fra oppdragsgiver.

Et hovedinntrykk fra spørreundersøkelsen og intervjuene med kommunene er at kommunene ikke ser store fordeler med noen av de alternative modellene. Videre er det få som har klare oppfatninger om mulige virkninger av alternative modellene. Dette må dels ses i sammenheng med hva som er de viktigste

faktorene bak kommunenes beslutninger om bosetting av flyktninger og av utforming av integreringstiltakene. Bosetting ses som en «nasjonal dugnad» hvor anmodninger fra IMDi har hatt stor innflytelse på omfang av bosettingen, og utformingen av integreringstiltakene springer for en stor del ut av en rettighetstenkning. Innenfor en slik logikk har utforming av tilskuddsordningene liten betydning.

I spørreundersøkelsen og intervjuene spurte vi hvordan modellene ville påvirke:

- Viljen til å bosette flyktninger
- Ressursbruken på integrering av hver innvandrer
- Resultatene på integreringsfeltet

I spørreundersøkelsen var det flere som svarte at modellene - med unntak av modell 2 «Sammenslåing av tilskudd» - ville føre til svekkelse av viljen til bosetting, enn som mente den ville styrke viljen. Mange ville kanskje forvente at flertallet ville se positivt på bruk av rammetilskudd, men vårt materiale indikerer at mange kommuner praktiserer en form for intern øremerking av tilskuddene, f.eks. ved at midler til opplæring i norsk og samfunnskunnskap føres direkte videre til voksenopplæringen, mens tilskudd for bosetting av enslige mindreårige tilføres barnevernet eller en annen enhet som har ansvar for tilbudet til denne gruppen. En sammenslåing av tilskudd eller innlemmelse av integreringstilskuddene i rammetilskuddet vil åpne for intern kamp om disse midlene og gi mindre forutsigbarhet i de kommunene som har en slik øremerking. I tillegg kommer at mange frykter underfinansiering av dette tjenesteområdet hvis det skal inngå i rammetilskudd, og at utbetalingene av rammetilskuddene kommer med et tidsetterslep på om lag ett år etter at utgiftene er begynt å løpe.

I spørreundersøkelsen var det en overvekt av respondenter som mente at bruk av rammetilskudd eller sammenslåing av tilskuddene vil føre til redusert ressursbruk på integrering av hver enkelt innvandrer. Når det gjaldt virkninger av de tre andre modellene, var det en overvekt som mente at de ville føre til økt ressursbruk på integreringstiltak.

Det var ganske mange flere som mente at resultatbasert finansiering av kommunene (modell 5) vil føre til bedre resultater i integreringsarbeidet enn som mente det motsatte. En liten overvekt mente også at sterkere statlig styring og sammenslåing av tilskudd vil føre til bedre måloppnåelse. Det var en stor overvekt som mente at finansiering via rammetilskudd vil føre til svekket måloppnåelse, og en liten overvekt som mente det samme om modellen med delvis refusjon.

Intervjuene med kommunene bekreftet i hovedsak inntrykket fra spørreundersøkelsen, men bildet ble mer nyansert. Slik vi hadde beskrevet modellen med sammenslåing av tilskudd, fikk både de som besvarte spørreundersøkelsen og de som vi intervjuet inntrykk av at sammenslåing vil kunne føre til reell forenkling for kommunene. Vi tror ikke det er mulig. Intervjuene tydet på at hvis modellen ikke gir forenkling, ser kommunene stort sett ingen fordeler ved en slik modell.

Mange av dem vi intervjuet hadde i hovedsak en positiv holdning til kravene i introduksjonsloven og til tilsyn fra fylkesmannen. Det var særlig læringseffekten av tilsyn som ble framhevet. Samtidig trakk mange også fram at tilsyn er



ressurskrevende for kommunene og at lovens krav ikke er hensiktsmessig for alle deltakerne (f.eks. krav om arbeidsrettede tiltak). De vi intervjuet ga inntrykk av at deres kommune i hovedsak overholdt introduksjonslovens krav, men flere framholdt at manglende overholdelse av lovens krav svekker resultatene på integreringsfeltet i en del kommuner.

Intervjuene og åpne svar i spørreundersøkelsen viste klart at mange oppfattet at en modell med delvis refusjon vil virke byråkratiserende. Dette oppfatter vi som hovedgrunnen til at kommunene mener at modellen vil svekke viljen til bosetting. I intervjuene framkom det også en del positive synpunkter på modellen fordi den kan føre til økt satsing på aktive tiltak og til mer individuelt tilpasset innsats.

Både i åpne svar i spørreundersøkelsen og i intervjuene framkom det at mange er opptatt av at en resultatbasert modell ikke vil fungere hvis resultatkravet settes likt for alle deltakere. I intervjuene ble flere mer positive til modellen når vi åpnet for muligheten for å sette individuelle mål basert på en standardisert metodikk.

Vår vurdering er at det er behov for å stimulere kommunene til å sikre individuelt tilpassede integreringstiltak med god kvalitet. Vi mener at det er modellene med delvis refusjon og resultatbasert finansiering som er best egnet til dette. En refusjon basert på utgiftskategorier (arbeidsrettede tiltak og opplæring) vil kunne stimulere til økt satsing, men ikke til bedre kvalitet. Refusjon basert på stykkpris vil kunne bidra til noe av det samme, og en hensiktsmessig definisjon av standardmoduler/-elementer vil kunne fungere som en kvalitetsstandard. Men vi mener en refusjon etter stykkpris vil medføre betydelige administrative merkostnader og en fare for at hensiktsmessige tiltak som faller utenfor standardmodulene ikke blir gjennomført.

*Tabell 1: Oppsummering av spørreundersøkelsen og vår vurdering av alternative modeller.*

Modell	Vilje til bosetting Styrking (+) svekkelse (-)		Ressursbruk Økt (+) redusert (-)		Resultater Forbedring (+) forverring (-)	
	Spørre- under- søkelsen	Vår vurdering	Spørre- under- søkelsen	Vår vurdering	Spørre- under- søkelsen	Vår vurdering
Rammetilskudd	-	-	--	-	--	-
Sammenslåing	+	0	-	0	0	0
Statlig styring	--	-	++	++	0	+
Delvis refusjon	--	0	+	+	0	+
Resultatbasert	-	-	++	+	+	++

Selv om det er betydelig motstand mot en resultatbasert modell, tror vi denne er best egnet til å nå gode resultater. En viktig forutsetning for å lykkes med denne modellen er at man får på plass gode systemer for å fastsette ambisiøse, men oppnåelige, individuelle mål knyttet til overgang til arbeid, utdanning og resultater i norsk og samfunnskunnskap.

## Samfunnsøkonomisk analyse

Vi har laget anslag på samfunnsøkonomiske virkninger av finansieringsmodellene. Videreføring av dagens modell er nullalternativet. Vi har anslått virkningene av å erstatte denne med en av modellene over.

Anslagene bygger på en del meget usikre forutsetninger. Vi mangler godt faglig grunnlag for å anslå styrken i virkningene av finansieringsmodellene på kommunenes tiltak og virkningene av disse tiltakene på integreringsresultatene, herunder hvor mange av deltakerne som kommer i arbeid. Derimot mener vi at vi har grunnlag for å anslå virkningene på administrative kostnader og for å rangere modellene etter hvor sterke virkninger de har på omfang av integreringstiltak og på overgang til arbeid (jf. tabell 1 over).

Vi mener det er grunnlag for å konkludere at virkningene på overgang til arbeid normalt vil dominere over de andre virkningene. Vi finner at modellen med resultatbasert finansiering kommer best ut, nettopp fordi modellen forventes å gi høyest overgang til arbeid. Men denne konklusjonen bygger på en forutsetning om at man klarer å etablere et system for å sette gode resultatmål for den enkelte deltaker.

Vi har antatt at det vil være 6 000 deltakere i integreringstiltakene hvert år. Våre beregninger tyder på at innføring av resultatbasert finansiering vil kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst på mellom 166 og 468 mill.kr. som følge av bedre integreringstiltak for disse deltakerne. Modellen vil gi tilsvarende effekt på hvert årskull. I denne beregningen har vi ikke tatt med kostnader til å sette individuelle mål. Vi mener at målene må kunne bygge på det arbeidet som gjøres i dag for å plassere deltakere i «spor» i norskopplæringen og på arbeidet med individuell plan. Merkostnadene knyttet til å sette mål vil kunne bli moderate.

Gode integreringstiltak kan antas å ha en del andre samfunnsøkonomiske virkninger enn økt sysselsetting. Disse andre effektene henger midlertid sammen med deltagelse i arbeidslivet, og de forsterker dermed de positive virkningene av økt sysselsetting.

## Beregningsutvalget

Utvalget beregner kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosetting av flyktninger. Beregningene baseres på data fra et utvalg kommuner.

Vi har klart inntrykk av at aktørene oppfatter at utvalget fungerer godt og bidrar til tillit til at kommunene i gjennomsnitt får dekket sine merutgifter knyttet til bosetting. Vi ser ikke gode alternativer til å ha et slikt utvalg med den arbeidsform de har i dag, men har enkelte forslag til endringer i utvalgets beregningsmetoder.

# 1 Innledning

## 1.1 Om oppdraget og bakgrunnen

Integrering av innvandrere er viktig for innvandrerne selv, og for det norske samfunnet som helhet. I statsbudsjettet for 2019 er det anslått at staten vil bruke nær 13,6 mrd.kr. på dette feltet i 2019. Mesteparten av disse midlene vil føres videre til kommunene for å finansiere deres integreringstiltak.

Fra regjeringshold er det ved flere anledninger uttrykt at regjeringen ikke er tilfreds med måloppnåelsen på dette politikkområdet. Bl.a. i regjeringens integreringsstrategi<sup>1</sup> nevnes det at regjeringen vurderer endringer av virkemidlene på integreringsfeltet, herunder utformingen av tilskuddene til kommunene. Denne evalueringen vil inngå i grunnlaget for denne vurderingen.

Evalueringen omfatter:

- Integreringstilskudd (inkludert tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker)
- Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger
- Tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere
- Tilskudd for opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak

Andre tilskudd og virkemidler er ikke tema for evalueringen. Bl.a. vurderer vi ikke endringer i Introduksjonsloven og forutsetter i hovedsak at loven ligger fast. Dette innebærer også at oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene ligger fast.

## 1.2 Problemstillinger

Evalueringen skal gi en vurdering av tilskuddsordningenes grad av måloppnåelse og om tilskuddsordningene er effektive i ressursbruk og organisering. Vurderingen skal både gjøres separat for de enkelte ordningene og for ordningene samlet. Videre skal evalueringen omfatte en analyse av virkningene av visse alternative modeller for finansiering av kommunenes integreringsarbeid.

I oppdragsbeskrivelsen heter det også at evalueringen skal inkludere:

- En kost-nytte-analyse av tilskudd som virkemiddel i integreringspolitikken. Analysen skal vurdere tilskuddsordningene som virkemiddel for å oppnå målene på integreringsområdet om rask bosetting og overgang til arbeid eller utdanning (jf. Prop. 1 S 2017-20181 og tildelingsbrev til IMDi), og vurdere sammenhengen mellom tilskuddsordningene og de eksisterende reguleringer i lovverket på området.
- En vurdering av innretningen av tilskuddsordningene, dvs. vurdere nivå på satser, målgruppe og tilskuddenes varighet innenfor dagens rammer, og

---

<sup>1</sup> Kunnskapsdepartementet (2018)

en vurdering av sammenhengen mellom de ulike ordningene. En vurdering av omleggingen av særskilt tilskudd for enslige mindreårige i 2017 skal inngå i vurdering av innretning.

- En vurdering av statlig og kommunal forvaltning av tilskuddsordningene, og hva strukturen og rammene for dagens forvaltning betyr for måloppnåelsen.
- En vurdering av alternativ forvaltning og innretning av tilskuddsordningene som kan gi bedre måloppnåelse og som kan muliggjøre et bedre og mer effektivt bosettings- og integreringsarbeid i kommunene fremover. Vurderingen skal komme med en tydelig anbefaling for fremtidig innretning og forvaltning som er realistisk og gjennomførbar innenfor dagens per-person tilskuddsramme. Følgende elementer skal inngå i vurderingen:
  - Innlemming av midlene (eller deler av midlene) i kommunenes rammefinansiering og sammenslåing av ordningene skal være alternativer som vurderes. Det skal da også vurderes om andre tilskudd med overlappende målgrupper eller formål på integreringsområdet kan være aktuelle for sammenslåing (jf. Andreassen-utvalget<sup>2</sup> og omtale under 2.2 nedenfor).
  - En vurdering av et alternativ med økt direkte statlig styring, herunder krav til kontroll og rapportering.
  - En vurdering av bruk av insentiv- og resultatbaserte tilskudd, og om midlene bør følge tiltakene eller person. Det skal bl. a ses hen til Danmarks finansieringsordning for bosettings- og integreringsarbeid og om det er elementer derfra som kan benyttes for i større grad å gi den enkelte insentiv til kvalifisering og sysselsetting.

Det er etablert et beregningsutvalg som vurderer kommunenes utgifter til integrering. Prosjektet omfatter også en vurdering av arbeidet til Beregningsutvalget, herunder:

- En vurdering av utvalgets mandat, utvalgets gjennomføring av oppdraget, og om utvalgets kartleggingsbidrag gir nødvendig og tilstrekkelig informasjon for å vurdere grad av måloppnåelse for tilskuddsordningene.
- En vurdering av Beregningsutvalgets rutiner for å fange opp kommunale kostnader knyttet til tjenester for flykninger som endres over tid.
- En vurdering av aktørenes nytte av ordningen med Beregningsutvalgets kartlegging sett opp mot kostnadene ved arbeidet.
- De viktigste forbedringene og effektivitetstiltakene som utvalget har gjennomført de siste fem årene skal fremkomme.

---

<sup>2</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b)

## 1.3 Hovedtrekk i tilskuddene

Vi vil her kort beskrive tilskuddsordningene som er tema for denne evalueringen. I kapittel 7 er det mer detaljert beskrivelser.

### **Integreringstilskuddet**

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Det skal bidra til at flyktningene snarest mulig kan forsørge seg selv og ta del i samfunnet. Tilskuddet gis bl.a. til kommuner som har bosatt flykninger etter avtale mellom IMDi og kommune, eller på grunn av flykninger som har bosatt seg i kommunen på egenhånd eller personer som har opphold i Norge på grunn av familieinnvandring til flyktninger. Mer spesifikt gis tilskuddet på grunnlag av: 1) personer som har fått innvilget asyl i Norge (personer med flyktningstatus, med opphold på humanitært grunnlag, med grunnlag i massefluktsituasjon, overføringsflykninger), 2) personer som har fått opphold på grunn av familieinnvandring til flyktninger (dvs. de som er nevnt under punkt 1), 3) personer som har fått opphold på selvstendig grunnlag (bl.a. mishandling i samlivsforhold, utsatte for tvangsekteskap mv.) og 4) barn født inntil 6 måneder etter at mor er bosatt. Tilskuddet er et per-person-tilskudd. Det gis i hovedsak for en periode på fem år<sup>3</sup> og det har ulike satser avhengig av hvilket år den enkelte er bosatt. I tillegg mottar kommunen også et engangstilskudd for personer over 60 år (eldretilskudd) og for barn 0-5 år (barnehagetilskudd). Satsene er nærmere beskrevet senere i rapporten.

### **Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker**

Tilskuddet for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker («funkhem») skal dekke ekstraordinære utgifter som følge av å bosette personer med funksjonsnedsettelse/atferdsvansker. Tilskuddet dekker kommunens dokumenterte utgifter. I retningslinjene fremgår det at tilskuddet gjelder flykninger med nedsatt fysisk og/eller psykisk funksjonsevne, voldelig atferd, rusproblemer og alvorlige atferdsproblemer. Det kan søkes om tilskudd bare til utgifter som ikke dekkes av andre offentlige instanser eller tilskuddsordninger. Dette innbefatter bl.a. integreringstilskuddet og tilskudd for ressurskrevende brukere. Tilskuddet er todelt. Det består av et engangstilskudd som kan tildeles i enten første eller andre bosettingsår (minimum 100 000 nkr), og av et tilskudd som kan tildeles årlig i hele integreringsperioden, dvs. i maksimalt 5 år (minimum 200 000 nkr). Enslige mindreårige kan imidlertid utløse det sistnevnte tilskuddet til og med det året de fyller 20 år uavhengig av integreringsperioden.

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

Kommuner som bosetter enslige mindreårige flykninger mottar et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Dette tilskuddet omfatter enslige mindreårige (under 18 år) som har fått innvilget asyl i Norge, enten med

---

<sup>3</sup> Unntak for familieinnvandrede som kommer til herboende som opprinnelig hadde opphold på humanitært grunnlag.

opphold på humanitært grunnlag, eller som har fått kollektiv beskyttelse eller er enslige mindreårige overføringsflyktninger. Tilskuddet gis uavhengig av hva slags behov for oppfølging eller tiltak den enslige mindreårige har. Tilskuddet består av en høy og en lav sats. Høy sats gis til og med det året barnet fyller 16 år, mens lav sats gis til og med det året barnet fyller 17 år. Tilskuddet utbetales hvert år fra bosetting til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år. I 2018 var høy sats 1 229 100 nkr og lav sats 769 500 nkr. I 2017 ble ordningen lagt om til et per capita tilskudd per enslig mindreårig. Før dette bestod tilskuddet av et betydelig lavere per capita tilskudd i tillegg til et refusjonstilskudd for kommunens utgifter til barnevernstiltak. Omleggingen av ordningen er nærmere omtalt senere i kapittel 8.

### **Tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (norsktilskudd)**

Norsktilskuddet skal benyttes til å finansiere den lovpålagte opplæringen i norsk og samfunnskunnskap som kommunene har overfor personer med rett og plikt, og bare plikt, til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Det er to målgrupper for ordningen. Den ene er de med rett og plikt til opplæring. Dette innbefatter i hovedsak personer som har fått opphold etter søknad om asyl, som overføringsflyktninger eller på grunnlag av sterke menneskelige hensyn, samt familiemedlemmer til personer i de nevnte gruppene. Den andre gruppen er de med bare plikt til opplæring. Dette omfatter arbeidsinnvandrere mellom 16 og 67 år som er fra land utenfor EØS-/EFTA-regelverket og familiegjenforente til disse. Tilskuddet består av et grunntilskudd (årlig engangstilskudd) og et persontilskudd. Grunntilskuddet har to satser. Lav sats (185 000 nkr) utbetales til kommuner som har 1-3 personer i målgruppen, mens høy sats (575 000 nkr) utbetales til kommuner som har 4-150 personer i målgruppa. Persontilskuddet har også to satser. Den laveste satsen på persontilskuddet gjelder personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Den høyeste satsen gjelder personer fra Afrika, Asia, Oseania (unntatt Australia og New Zealand), Øst-Europa og Mellom-Amerika. Tilskuddet betales over tre år. Satsene er høyest det andre året. I 2018 var de høye satsene på henholdsvis 31 900 (1. år), 62 300 (2. år) og 43 350 nkr (3. år). De lave satsene var tilsvarende 13 600, 24 100 og 15 000 nkr. For personer som har fått innvilget asyl, men som fremdeles bor på asylmottak, utbetales tilskuddet til vertskommunen for mottaket.

### **Tilskudd for opplæring i norsk og norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak**

Formålet med denne tilskuddsordningen er at vertskommuner for mottak tilbyr asylsøkere opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier. Målgruppen for tilskuddet er med andre ord personer som ikke har fått vedtak om opphold- eller arbeidstillatelse og som bor på et asylmottak. Det er likevel noen unntak fra dette, bl.a. asylsøkere som har fått avslag. Tilskuddet gjelder bare for personer over 16 år. Målet med norskopplæringa er at deltakerne skal tilegne seg basisferdigheter i norsk, og målet med opplæringa i norsk kultur/norske verdier er at asylsøkerne skal få en tidlig introduksjon til norske lover og regler, verdier og kultur i vid forstand. Tilskuddet har to satser, en sats for opplæring i norsk (13 300 nkr) og en sats for opplæring i norsk kultur og norske verdier (3 800 nkr). Det fremgår

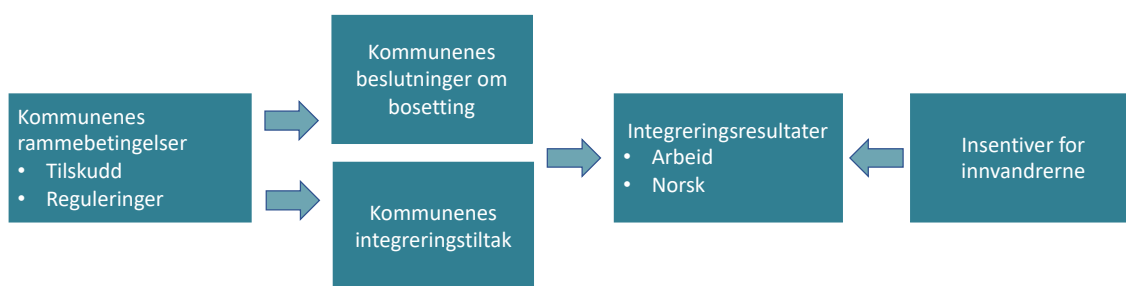
videre av retningslinjene for ordningen at asylsøkere i målgruppen skal få inntil 175 timer med norskopplæring og 50 timer med opplæring i norsk kultur og norske verdier. Frem til september 2018 var dette en frivillig ordning for kommunene, dvs. det var frivillig for kommunene å tilby opplæringen. Fra september 2018 har ordningen blitt obligatorisk.

## 2 Metode

### 2.1 Modell for virkninger av tilskuddene

Evalueringen både av dagens tilskudd og alternative ordninger bygger på en modell for hvordan finansieringsordningene kan påvirke måloppnåelsen på integreringsfeltet.

Figur 2-1: Illustrasjon av hvordan tilskuddene påvirker målene på integreringsområdet.



Kilde: Proba samfunnsanalyse

Tilskuddene og ulike regelverk knyttet til disse ordningene påvirker kommunenes vilje til å bosette flyktninger og kanskje også hvor raskt de som bor på asylmottak får tildelt bolig i de kommunene som har avtale om å ta imot flyktninger. Dermed påvirker tilskuddene målet om rask bosetting.

Videre påvirker tilskuddene og de føringer som er lagt på tilskuddene utforming av kommunenes integreringsarbeid. Virkningene kommer dels gjennom kravene som stilles direkte til integreringstiltakene. Det er også mulig at størrelsen på og varigheten av, tilskuddene har en virkning på kommunenes ressursbruk på integreringstiltak. Den statlige finansieringen er ikke øremerket for integreringstiltak, men det er mulig at kommunene likevel tar nivået på tilskuddene som et utgangspunkt for ressursbruken på sine tiltak.

Prosjektet omfatter også en analyse av økonomiske insentiver for innvanderne som omfattes av integreringstiltakene. Slike insentiver kan påvirke innvanderne motivasjon og tilpasning, og dermed også resultatene på integreringsområdet.

### 2.2 Evaluering av eksisterende tilskudd

Direktoratet for økonomistyring<sup>4</sup> utga i 2007 veilederen «Evaluering av statlige tilskuddsordninger». Sammen med oppdragsbeskrivelsen, danner denne veilederen rammene for evalueringen av eksisterende tilskuddsordninger.

Et viktig element i evaluering av tilskuddsordninger er ofte en effektanalyse. Man analyserer hvordan situasjonen ville vært uten tilskuddsordningen. Ettersom det er frivillig for kommunene å bosette flyktninger, framstår det som lite interessant

<sup>4</sup> Direktoratet het Senter for statlig økonomistyring inntil 2011



å analysere hvordan situasjonen hadde vært uten statlig finansiering av kommunenes integreringsarbeid, det er mer interessant å vurdere alternative utforminger av statlig finansiering. Vi har derfor ikke analysert effekten av å fjerne statlig finansiering, men vi analyserer i stedet alternative utforminger.

## 2.3 Samfunnsøkonomisk analyse

Direktoratet for økonomistyring utga i 2018 en revidert utgave av sin veileder i samfunnsøkonomiske analyser. Sammen med rundskriv fra Finansdepartementet om samme tema<sup>5</sup> utgjør dette metodegrunnlaget for den samfunnsøkonomiske analysen.

De samfunnsøkonomiske virkningene av statlig finansiering av kommunenes integreringsarbeid kan deles inn i virkninger på:

- Administrative kostnader
- Kommunenes bruk av ressurser på integrering
- Integreringsresultater

Oppdragsbeskrivelsen angir at vi skal analysere samfunnsøkonomiske virkninger av å endre fra dagens finansieringsmodell til en alternativ utforming. I veilederen for samfunnsøkonomiske analyser presiseres det at tiltakene (i dette tilfellet modellene for statlig finansiering) skal sammenlignes med det best tenkelige alternativet. I vår analyse definerer vi fem alternativer til dagens tilskuddsordning, men vi drøfter også om det er sannsynlig at andre modeller, f.eks. i form av modeller som kombinerer elementer fra dagens modell og/eller de fem alternativene kan antas å gi bedre samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

## 2.4 Kilder

Prosjektet hadde en kort gjennomføringsperiode (fem måneder). Dette innebar at det ikke var rom for å lage en sekvens av ulike aktiviteter slik at resultatene av ulike aktiviteter kunne brukes i utforming av senere aktiviteter. F.eks. ble intervjuguider og spørreskjema utformet samtidig. Det ville vært å foretrekke at funn i spørreundersøkelsen kunne vært brukt som grunnlag for intervjuguide eller at resultatene av intervjuene hadde vært brukt som grunnlag for utforming av spørreskjemaet, men tidsrammen for prosjektet tillot ikke dette.

Nedenfor omtaler vi de ulike prosjektaktivitetene:

### **Innledende intervjuer**

Vi startet med å gjennomføre enkelte intervjuer i KS og IMDi for å få en oversikt over forvaltningen av dagens tilskuddsordninger. Disse intervjuene dannet noe av grunnlaget for utforming av intervjuguider og spørreskjema samt valg av aktører på sentralt nivå for intervjuer senere i prosjektet.

---

<sup>5</sup> Finansdepartementets rundskriv R-109/2014

## Gjennomgang av dokumenter, statistikk og forskning

Vi gjennomgikk dokumenter som beskriver regelverk samt dokumenter fra regjeringen om integrering, herunder forslag til statsbudsjett.

I tillegg studerte vi beskrivelser av virkemidlene på integreringsfeltet i Sverige og Danmark og gjennomgikk relevante studier av virkninger av ulike virkemidler på integreringsfeltet både i Norge og andre land.

Videre studerte vi litteratur om virkninger av ulike former for statlig finansiering av kommunene i Norge.

## Studietur

Vi besøkte Danmark og intervjuet aktører i forvaltning og forskning. Andre er blitt intervjuet per telefon, og vi har sendt spørsmål og fått svar og tilsendt relevant skriftlig materiale.

Vi har ikke besøkt Sverige, årsaken er at vi vurderte at virkemidlene knyttet til bosetting av flyktninger og ansvarsfordelingen mellom staten og kommunene er såpass annerledes i Sverige at vi mener at erfaringene i Sverige i liten grad kan brukes som grunnlag for å vurdere virkninger av ulike utforminger av tilskuddsordningene i Norge.

## Intervjuer på sentralt nivå

Vi har gjennomført intervjuer i ulike statlige institusjoner. Intervjuobjektene ble valgt ut på basis hvilken rolle de har. Vi valgte personer som er involvert i utforming eller forvaltning av tiltak på integreringsfeltet eller statlige virkemidler knyttet til finansiering av kommuner. Intensjonen med intervjuene har vært å få utnyttet disse personenes faglige innsikt. Vi har ikke sett dem som talspersoner for institusjonene hvor de arbeider.

Intervjuene er gjennomført med representanter for:

- IMDi (flere, både på telefon og direkte)
- KMD (ett med to deltakere)
- Kompetanse Norge (ett på telefon)
- KS (ett med to deltakere)
- Fylkesmannsembeter (fem på telefon)

Intervjuene har variert mye i form og omfang. Noen har vært ganske korte og uformelle intervjuer, gjerne på telefon og med avgrenset tematikk. Andre har vært formelle og mer systematiske intervjuer med enkeltpersoner eller i grupper. Noen av disse intervjuene har dekket alle hovedspørsmål i evalueringen.

## Intervjuer i kommunene

20 kommuner ble valgt ut for intervjuer. Utvelgelsen var basert på at de hadde hatt minst 20 deltakere i introduksjonsprogrammet i gjennomsnitt i årene 2015-17. I tillegg la vi vekt at en del av de utvalgte kommuner skulle ha asylmottak og/eller ha bosatt enslige mindreårige flyktninger.

I kommunene intervjuet flere ulike aktører. Utvalget var basert på personenes roller. Vi ønsket å intervju personer med følgende kunnskap:

- Kommunens beslutninger om å bosette flyktninger og om ressurser til, og utforming av, integreringstiltak
- Om de ulike tilskuddene til integrering dekker de utgiftene de er ment å dekke
- Om ressursbruken på administrasjon av tilskuddsordningene

Både valget av aktører vi intervjuet og antall personer vi intervjuet varierte mellom kommunene. Dette hadde sammenheng med forskjeller i organisering og med om kommunen hadde asylmottak og om de hadde bosatt enslige mindreårige flyktninger.

Vi intervjuet følgende aktører:

- Ledelsen i kommunens forvaltning: Rådmann, kommunaldirektør, e.l.
- Leder for bosetting og introduksjonsordning (ofte leder for flyktningetjenesten)
- Leder for voksenopplæringen eller norskopplæringen av fremmedspråklige i voksenopplæringen
- Leder for barnevernet eller leder med ansvar for tiltak overfor enslige mindreårige flyktninger
- Representanter for kommunens økonomiforvaltning

### **Spørreundersøkelse i kommunene**

Vi sendte en spørreundersøkelse til alle kommuner som i gjennomsnitt hadde minst 20 deltakere i introduksjonsprogrammet i perioden 2015-17, bortsett fra de 20 kommunene hvor vi gjennomførte intervjuer.

Spørsmålene i undersøkelsen gjaldt om tilskuddene på integreringsfeltet dekker utgiftene og om de er ressurskrevende å administrere. I tillegg ba vi om en vurdering av virkninger av alternative finansieringsmodeller. Vi spurte om virkningene på vilje til bosetting, ressursbruk på integreringstiltak og resultater av integreringsarbeidet. Spørreskjemaet er vedlagt (vedlegg 2).

Undersøkelsen ble gjennomført elektronisk ved hjelp av verktøyet SurveyExact. Den ble sendt som en lenke i en epost til kommunenes sentrale epostadresse med oppfordring om å videresende den til rådmann eller kommunaldirektør e.l. med ansvar for bosetting av flyktninger og for integrering.

Før vi sendte ut spørreundersøkelsen, sendte Kunnskapsdepartementet et brev med oppfordring til kommunene om å besvare undersøkelsen. Vi sendte to purringer på undersøkelsen.

Til sammen 257 kommuner fikk undersøkelsen. 150 besvarte deler av undersøkelsen, mens 128 besvarte hele. Dette gir en svarprosent på 55 prosent for deler av undersøkelsen og 46 prosent for hele.

Vi har sett på om det er tegn til at frafallet er skjevt slik at undersøkelsen kan gi et feilaktig bilde av alle kommuner som fikk tilsendt undersøkelsen. Når det gjelder kommunestørrelse, er det små forskjeller mellom de som har og de som ikke har svart. Vi ser at de som har svart har noe bedre resultater i form av overgang til arbeid fra introduksjonsprogrammet enn de som ikke har svart (henholdsvis 65,2 og 63,0 prosent). Det er imidlertid ikke noen sterk

sammenheng mellom overgang til arbeid og svarene på de fleste spørsmålene i undersøkelsen. Det ser dermed ikke ut til at relativt høyt frafall blant kommuner med svake resultater har påvirket svarfordelingen på en systematisk måte.

### **Referansegruppe**

Kunnskapsdepartementet oppnevnte en referansegruppe med representanter fra

- Kunnskapsdepartementet
- IMDi
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- Finansdepartementet
- KS

Prosjektteamet har hatt tre møter med referansegruppen.

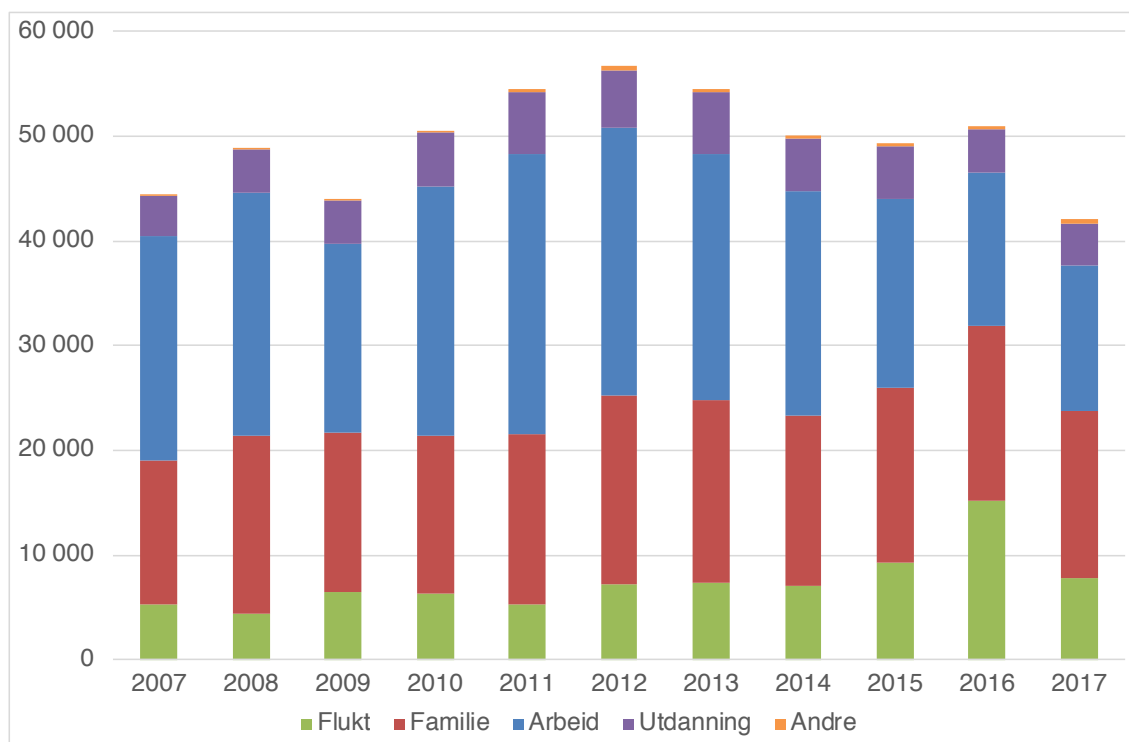
## 3 Bakgrunn

Vi vil her kort beskrive visse sider ved innvandring til Norge. Framstillingen omfatter de forholdene vi mener er mest relevante for temaene for evalueringen. Flere sentrale sider ved innvandringen og politikken på dette feltet er utelatt. Bl.a. omtaler vi i liten grad det rettslige grunnlaget for å få oppholdstillatelse i Norge og beskriver heller ikke innvandringen fra EØS-land. Det som er relevant for vår evaluering er det kommunale integreringsarbeidet - med tilhørende målgrupper – som finansieres av staten. Grovt sett gjelder dette personer som får opphold som flyktning, på humanitært grunnlag, som arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS og som familiegjenforente (med unntak av de som har oppholdsrett som familiemedlem etter EØS-regelverket) til personer nevnt foran.

### 3.1 Innvandringen - omfang og ulike grupper

Omfanget av innvandringen til Norge har variert mye over tid. Dette gjelder både innvandringen totalt og den innvandringen som er relevant for tilskuddene vi evaluerer. Figur 3-1 viser utviklingen i innvandringen i perioden 2012-17. Figuren viser brutto innvandring. Innvandring fra andre nordiske land er ikke med. I flere av kategoriene er det mange som utvandrer igjen etter få år.

*Figur 3-1: Innvandring til Norge 2007-17 fordelt på grunnlag<sup>6</sup>. Nordiske borgere er ikke inkludert i tallene.*



Kilde: SSB, Innvandrere etter innvandringsgrunn

<sup>6</sup> Ukjent grunnlag er holdt utenfor fordi denne kategorien inneholder både positive og negative tall

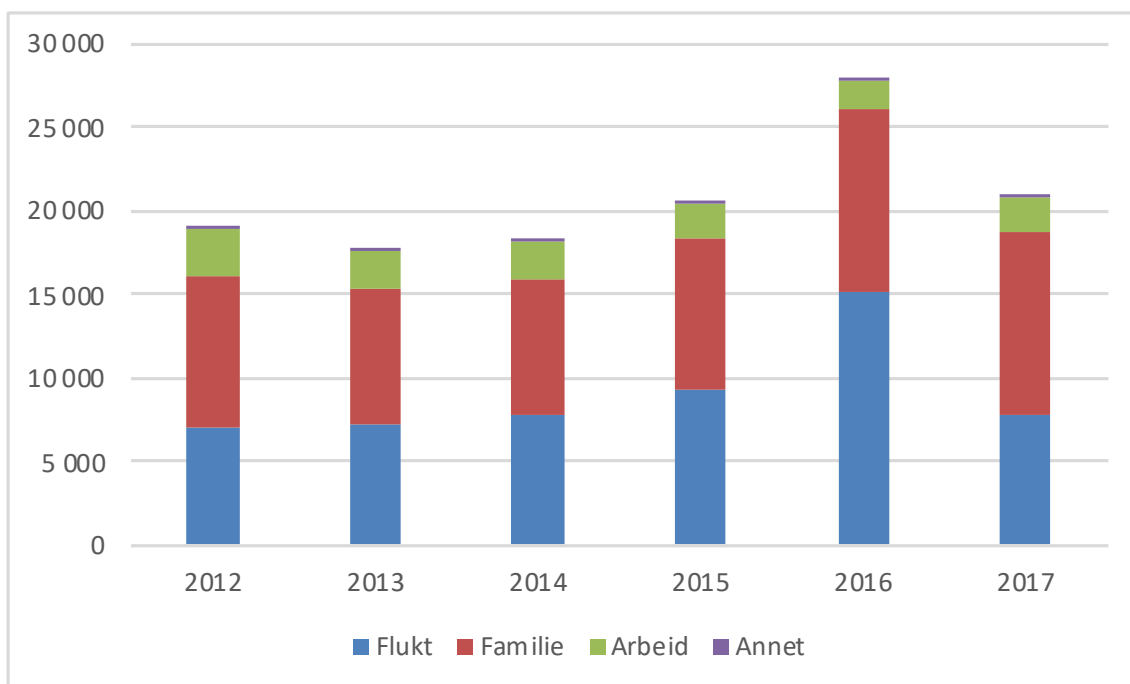
Arbeidsinnvandrere har de fleste årene vært den største gruppen og dernest familieinnvandrere. Familieinnvandrere kan komme på gjenforening til personer med ulike bosettingsgrunnlag, herunder arbeidsinnvandrere, flyktninger og personer uten innvandringsbakgrunn.

I sum for alle kategoriene har brutto innvandring variert mellom 42 og 56 tusen personer per år. Det er arbeidsinnvandringen som dominerer totaltallene og som særlig bidro til høy innvandring i toppårene. Denne tendensen ville blitt forsterket hvis også innvandring fra andre land i Norden hadde vært inkludert i tallene. Figuren sier ikke noe om hvor mange som flytter ut igjen. Særlig blant de som kommer som au pair eller for utdanning, er det mange som flytter ut igjen etter få år. Det samme gjelder en del av arbeidsinnvandrerne.

Ved begynnelsen av 2018 var det nær 167 tusen bosatte i Norge som hadde flyktningebakgrunn. I tillegg var det nær 62 tusen som hadde innvandret som familietilknyttet en flyktning. I løpet av 2017 økte antall personer i den sistnevnte gruppen med vel 4 tusen personer. Vi har ikke tall for brutto innvandring for denne gruppen.

Figur 3-2 viser endringer i antall bosatte innvandrere i Norge fordelt på grunnlag for innvandring. Tallene omfatter personer fra Asia (inkludert Tyrkia), Sør-Amerika, Afrika og statsløse. Endring i antall kan skyldes inn- og utvandring samt dødsfall.

*Figur 3-2: Endring i antall bosatte i Norge fra land utenom Europa (men inkludert Tyrkia), Nord-Amerika og Oceania etter innvandringsgrunn. 2012-2017.*

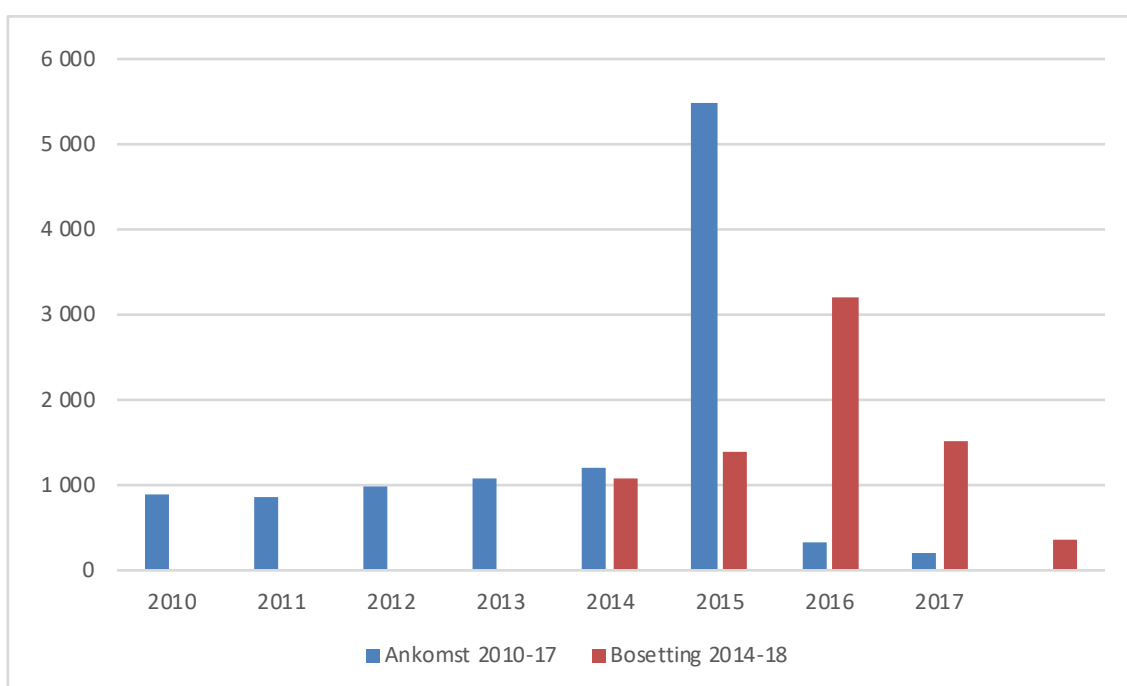


Kilde: SSB, Innvandrere etter innvandringsgrunn

Figuren viser at mesteparten av variasjonen i innstrømningen skyldes variasjon i antall flyktninger. Man ser ikke sterke svingninger i antall arbeidsinnvandrere fra disse landene, slik det er for arbeidsinnvandrere fra EØS-området.

Også antall enslige mindreårige flyktninger som er kommet til Norge har variert mye over tid. I 2015 kom det nær 5 500 mindreårige asylsøkere. I 2016 og 2017 var tallet henholdsvis rundt 300 og 200. Det er bosetting av flyktninger som utløser tilskudd til kommunene. Figur 3-3 viser at bosetting av enslige mindreårige var høyest i 2016 og at den sterke innstrømningen i 2015 skapte et etterslep på bosettingsområdet inn i 2017. Vi har ikke data for bosetting i årene før 2014.

Figur 3-3: Ankomst og bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Antall 2010-17



Kilde: Bufdir

## 3.2 Mål og virkemidler i integreringspolitikken

I Meld. St. 30 (2015-2016) står det at regjeringens mål er en «mer effektiv integreringspolitikk, hvor flere innvandrere med fluktbakgrunn kommer raskere i arbeid og blir stående der». Målet knyttes til utfordringene som følger av lav yrkesdeltakelse, dårlig økonomi og utenforskap.

I meldingen knyttes effektivitetskravet både til innvandrerne selv og til aktørene som er involvert i prosessen fra mottak til integrering ute i kommunene. Innsatsen i prosessen gjelder bl.a. følgende:

- Tidlig oppstart med norskopplæring og informasjon om det norske samfunnet i asylmottak
- Rask bosetting
- Økt krav til kapasitet i det kommunale tjenesteapparatet (etter bosetting)

- Prioritert satsing på enslige mindreårige
- Mer effektiv bruk av introduksjonsprogram og arbeidsmarkedstiltak, herunder samarbeid med næringsliv og frivillige samt raskere godkjenning av kompetanse
- Involvering av frivilligheten (idrett, kulturliv trossamfunn) i integreringsarbeidet
- Involvering av alle sektorer i integreringsarbeidet, bl.a. barnehage, skole og helsetjenester

Ut over dette foreslår regjeringen en rekke tiltak for å effektivisere integreringsarbeidet. Disse innbefatter både bosettingstiltak, tiltak for å bedre norskopplæringen og tiltak for å styrke arbeidsrettingen av introduksjonsprogrammet. Bl.a. foreslås det å vektlegge satsingen på arbeid og utdanning ved å endre introduksjonsloven, ved å etablere hurtigspor, og ved at NAV skal komme tidligere inn med arbeidsmarkedsfaglig veiledning av deltakere i introduksjonsprogrammet. Det foreslås også at varigheten på programmet økes for de deltakerne som trenger dette for å komme i arbeid eller utdanning.

I oktober 2018 publiserte regjeringen en ny integreringsstrategi under navnet «Integrering gjennom kunnskap». Regjeringen pekte her på bruk og utvikling av innvandrernes kompetanse som et hovedelement i politikken på feltet. Det henvises til at regjeringen er i gang med en reform av introduksjonsprogrammet med tydelige forventninger til gode resultater, og at det er satt i gang en helhetlig gjennomgang av introduksjonsloven. I tillegg henvises det til at evalueringen av integreringstilskuddene vil inngå i grunnlag for å vurdere om mer effektiv bruk av tilskuddsmidler kan bedre måloppnåelsen.

I «Integrering gjennom kunnskap» varsles det også en endring som har visse implikasjoner for evalueringen av integreringstilskuddet. Regjeringen vil gjennomgå og forbedre dagens bosettingsordning. Bosettingspolitikken skal bidra til raskere bosetting og til høyere sysselsetting blant nyankomne flyktninger gjennom bedre kobling mellom bosetting, medbrakt kompetanse, kvalifisering, utdanning og regionale arbeidskraftsbehov. Regjeringen vil legge mer vekt på kommunenes resultater i introduksjonsordningen og arbeidsmuligheter når nyankomne flyktninger skal bosettes. For å motvirke segregering og fremme integrering i det norske samfunnet, skal nyankomne flyktninger som hovedregel ikke bosettes i områder med en høy andel innvandrere.

I statsbudsjettet for 2018-2019 er målene med integreringspolitikken definert som:

- Rask og treffsikker bosetting
- Høyere deltakelse blant innvandre i arbeids- og samfunnsliv

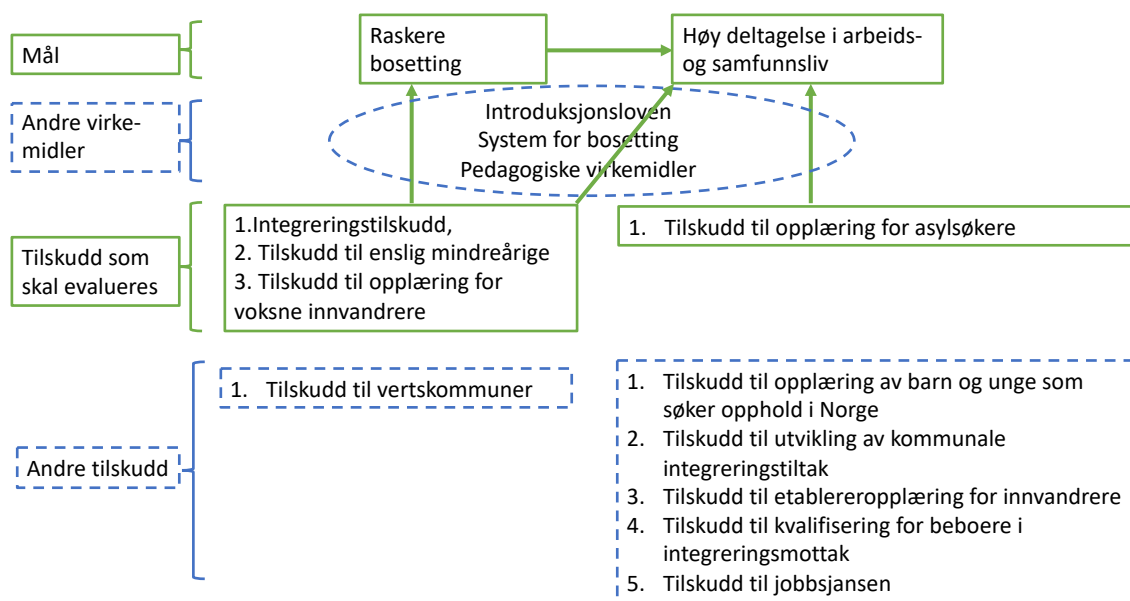
Målene er med andre ord omtrent de samme som tidligere. Langt på vei videreføres også satsingen på kvalifisering i mottak og på styrking av kvaliteten i introduksjonsprogrammet.

Med referanse til rapporten «Hva virker for hvem» (Djuve m.fl. 2017) vises det i statsbudsjettet spesielt til at resultatene i integreringsarbeidet varierer mellom kommunene. Dette gjelder både norskresultater, overgang til arbeid, hvor raskt



innvandrere starter med opplæring og hvor mange timer undervisning som tilbys. Det er rimelig å anta at disse funnene er grunnlaget for regjeringens forslag om en mer strategisk bosetting av flyktninger i kommunene. Dette forslaget følges opp i regjeringens integreringsstrategi 2019-2022 der det legges opp til en mer styrt bosetting slik at «flere kommer til kommuner med gode resultater i integreringsarbeidet, og der de kan få jobb og kvalifisering» (Kunnskapsdepartementet: Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022).

Figur 3-4: Mål og virkemidler på integreringsfeltet. Grønn farge: Inngår i evalueringen. Blå farge: Utenfor evalueringen



Kilde: Proba samfunnsanalyse

Modellen over viser hovedmål og sentrale juridiske og økonomiske virkemidler i integreringsarbeidet. Øverst i modellen finner vi målene slik de er definert av dagens regjering (raskere bosetting og høy deltagelse i arbeids- og samfunnsliv). Under målene har vi «andre» virkemidler, det vil si virkemidler som ikke inngår i vår evaluering. Sentralt her er introduksjonsloven, men i tillegg inngår det også andre virkemidler her (f.eks. strategisk bosetting, effektivisering av bosettingsprosessen, stimulere til økt arbeidsretting, involvering av frivillige etc.). Nederst i figuren finner vi de ulike tilskuddsordningene som skal støtte opp om integreringsarbeidet. Her skiller vi mellom de tilskuddene som inngår i evalueringen og de som ligger utenfor mandatet for evalueringen. Introduksjonsloven og de ulike tilskuddene omtales nærmere under.

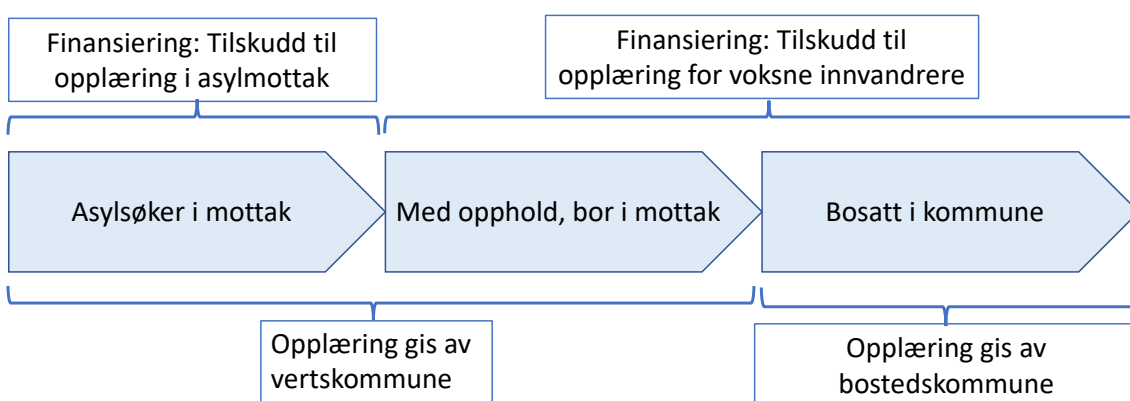
### 3.3 Introduksjonsloven

Formålet med introduksjonsloven er å styrke nyankomne innvandreres muligheter for deltagelse i yrkes- og samfunnsliv, og deres økonomiske selvstendighet. Loven regulerer tre ordninger, introduksjonsordningen, opplæring

i norsk og samfunnskunnskap og opplæring i mottak. Introduksjonsordningen består av introduksjonsprogram og introduksjonsstønad.

For flyktninger som kommer til Norge som asylsøkere kan opplæringen i norsk og samfunnskunnskap deles inn i tre trinn definert ved hvem som har ansvar for gjennomføringen og hvilken tilskuddsordning som skal dekke utgiftene. Dette er illustrert i Figur 3-5. De som ikke kommer via asylmottak går direkte inn i det tredje trinnet i figuren.

Figur 3-5: Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for asylsøkere som får opphold. Ansvarlig kommune og statlig finansiering.



Kilde: Proba samfunnsanalyse

## Introduksjonsprogrammet

Lovens § 2 angir hvem som kan delta i programmet. Dette gjelder bl.a. personer i alderen 18-55 år som har fått asyl som flyktning eller overføringsflyktning eller opphold på grunnlag av gjenforening med en person med oppholdstillatelse til disse grunnlag. Programmet starter etter bosetting i en kommune.

I tillegg er det et krav om at den enkelte må ha behov for grunnleggende kvalifisering, og være nyankommen (ikke bosatt mer enn 2 år). For at familiegjenforente skal ha rett og plikt må herboende ikke ha vært bosatt i en kommune mer enn fem år før det søkes om familiegjenforening.

Retten til deltagelse gjelder bare de som er bosatt i kommunen i henhold til bosettingsavtale mellom staten (ved IMDi) og kommunene. De som selv velger bosettingskommune har ikke rett til deltagelse, men kommunen hvor vedkommende har bosatt seg, kan velge å tilby deltagelse.

Det er kommunene som har ansvar for introduksjonsprogrammet. Programmet skal tilbys på fulltid. I loven står det at programmet skal ta sikte på å:

- Gi grunnleggende ferdigheter i norsk
- Gi grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv
- Forberede deltakerne på yrkeslivet

Videre skal programmet minst inneholde:

- Norskopplæring
- Samfunnskunnskap

- Arbeids- eller utdanningsrettede tiltak

Programmet kan vare i inntil to år, men kan forlenges til tre år dersom dette øker muligheten for overgang til utdanning eller arbeid. Alle deltakerne i programmet skal ha en individuell plan som inneholder deltakernes tiltak.

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

Introduksjonsloven inneholder også et kapittel om opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Gruppen som omfattes av rett og/eller plikt til norskopplæring er større enn de som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Dette skyldes i hovedsak at gruppen med rett og plikt til opplæring omfatter en bredere aldersgruppe (16-67 år) og at arbeidsinnvandrere som ikke omfattes av EØS-regelverket og deres familiemedlemmer (utenom EØS-regelverket) har plikt til opplæring. Kommunen har plikt til å tilby opplæring til disse gruppene, men de som har plikt, men ikke rett, må betale opplæringen selv.

Det er kommunen som har ansvar for opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommunene skal så snart som mulig og innen tre måneder etter folkeregistrering i kommunen (eller tre måneder etter at krav blir fremsatt) sørge for et tilbud. Dette gjelder både for de som er bosatt i kommunen og for de som er bosatt på asylmottak (og som har fått opphold, men venter på bosetting).

Opplæringen i norsk og samfunnsfag har en varighet på minst 600 timer, bortsett fra de som bare har plikt til deltagelse. For de sistnevnte er varigheten minst 300 timer. Deltakere med rett og plikt eller bare rett til deltagelse kan, basert på vurdering av behov, får innvilget inntil 2 400 timer ekstra, dvs. totalt 3 000 timer. I gjennomsnitt gis det omlag 1 200 timer<sup>7</sup>. Dersom det er behov for ytterligere opplæring skal kommunen gi tilbud om ytterligere opplæring innenfor rammen av 2 400 timer. Kommunens plikt til å tilby opplæring gjelder i 5 år fra det tidspunktet retten/plikten inntrådte.

På samme måte som i introduksjonsprogrammet, skal det utarbeides en individuell plan for deltakere i norsk og samfunnsfag. Videre har deltakerne også plikt til å ta en avsluttende prøve i norsk og samfunnsfag.

Ut over det timetallet med opplæring som loven definerer, stiller loven også krav til kommunens kompetanse. I §19 står det at den som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap, som hovedregel skal ha faglig og pedagogisk kompetanse. Dette kravet er forholdsvis rundt formulert, og det er derfor usikkert hvilken betydning denne formuleringen har for kommunenes bruk av kompetente lærerkrefter på dette området.

I regjeringens nye strategi for integrering (Kunnskapsdepartementet, 2018) varsles det at krav om timetall vil bli erstattet av krav til oppnådd kompetanse.

---

<sup>7</sup> Informasjon innhentet fra IMDi

## Opplæring i mottak

Introduksjonsloven inneholder også et kapittel som omhandler asylsøkeres plikt til å delta i opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier. Kravet om deltagelse og plikt for vertskommunene til å tilby opplæring ble innført i loven fra 2018, og tråde i kraft 1.9.2018. Plikten gjelder for alle asylsøkere over 16 år. Loven stiller krav om at personene i målgruppen skal få inntil 175 timer norskopplæring og 50 timer opplæring i norsk kultur og norske verdier. Det er ikke formulert krav til antall timer per dag/uke.

Innføringen av dette kravet må ses i lys av regjeringens politikk om effektivisering av integreringsarbeidet, og mer konkret målet om å starte opplæring så tidlig som mulig i asylmottak.

## Bosetting

Målet om rask bosetting og integrering berører i stor grad bosettingsprosessen. Denne prosessen foregår i hovedsak på to måter. Den ene måten er at flyktninger bosettes direkte i kommunen, og den andre måten er bosetting etter opphold på asylmottak. Enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år venter på behandling av asylsøknad og bosetting i egne asylmottak for mindreårige, mens yngre enslige mindreårige venter på behandling av asylsøknad og bosetting i omsorgssentre som drives av Bufetat.

De gruppene som i utgangspunktet bosettes direkte i kommunene er overføringsflyktninger fra utlandet og familiegjenforente. Overføringsflyktninger har allerede fått status som flyktning før de kommer til landet, og disse kan derfor bosettes direkte i kommunen. Ifølge IMDi's hjemmeside skal overføringsflyktninger bare unntaksvis innkvarteres på asylmottak. Familiegjenforente vil som regel flytte direkte til kommunen der de har familiemedlemmer. Unntaket er dersom familiemedlemmene som har fått asyl, fortsatt bor på asylmottak. IMDi avtaler med kommunene om bosetting av overføringsflyktninger og asylsøkere som har fått innvilget opphold. Eventuell bosetting av familiegjenforente inngår ikke i avtalen, og antall personer som kommer på familiegjenforening vil være mindre forutsigbart for kommunene.

Den største gruppen flyktninger som er bosatt har de siste årene vært de som bosettes via asylmottak etter innvilget opphold, men styrt bosetting gjelder også for kvoteflyktninger. Når flyktninger skal bosettes anmoder IMDi i første omgang kommunene om å bosette et gitt antall.<sup>8</sup> I 2018 omfattet anmodningen 5 350 flyktninger, og det var omtrent halvparten av kommunene som fikk anmodning.

Retningslinjene for anmodninger fra IMDi til kommunene har variert over tid. Før 2018 ble det normalt ikke sendt anmodninger til kommuner med færre enn 5 000 innbyggere, og det ble ikke anmodet om bosetting av færre enn 10 personer. I tillegg ble det lagt sterk vekt på kommunestørrelse og en viss vekt på situasjonen

---

<sup>8</sup> Det er Nasjonalt utvalg for bosetting av flyktninger fastsetter årlig behovet for vedtaks-/bosettingsplasser i kommunene for det kommende året. Utvalget har en rådgivende rolle overfor nasjonale myndigheter når det gjelder bosetting av flyktninger, og etablering og nedlegging av mottak og omsorgssentre.

i arbeidsmarkedet samt på resultater i introduksjonsprogrammet. I 2018 kom det nye retningslinjer<sup>9</sup>. Tidligere resultater i introduksjonsprogrammet skal nå være det viktigste kriteriet. I tillegg skal man unngå bosetting i områder med særlig høy innvandrерandel i befolkningen, og bosettingen skal spres på alle landsdeler. Det skal også legges vekt på andre forhold, herunder kommunestørrelse og beredskap for økt kapasitet for bosetting.

På bakgrunn av IMDi's anmodning skal kommunene fatte vedtak om å bosette et bestemt antall flyktninger. Normalt fattes vedtaket av kommunestyret. Kommunene kan bestemme hvor mange flyktninger de vil ta imot, men ikke hvem. Unntaket er at kommunene kan bestemme om de vil ta imot enslige mindreårige eller ikke (men ikke hvem).

Personer som kommer på egenhånd og søker asyl, blir først plassert i asylmottak. Mens de bor i mottak, behandles søknad om opphold i Norge. Utlendingsdirektoratet (UDI) har ansvar for søknadsbehandlingen og Utlendingsnemnda (UNE) har ansvar for eventuell klagebehandling. Frem til endelig vedtak har UDI ansvar for å skaffe innkvartering til asylsøkeren. Hvis de får opphold, startes en del formelle prosesser (melding til politi og IMDi, mv.) og «bosettingsforberedende arbeid». Dette innebærer bl.a. et bosettingsintervju som mottakene utfører, og en søkeprosess som IMDi gjennomfører overfor mulige bosettingskommuner. Når bosettingskommunen er identifisert/avtalt, starter kommunen forberedelser for å ta imot flyktningen/-e. Det er i hovedsak IMDi som har ansvar for bosettingsprosessen, men IMDi kan ikke styre hvilke forberedelser kommunen gjør etter at avtale om bosetting er inngått.

Vertskommunen for asylmottakene har plikt til å tilby opplæring til beboerne. Denne opplæringen er delt inn i to ordninger for henholdsvis de som venter på behandlingen av asylsøknad og de som har fått innvilget opphold. De som er asylsøkere får tilbud om opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier. De som har fått opphold (men befinner seg på asylmottak i påvente av bosetting) skal få opplæring i norsk og samfunnsfag etter introduksjonsloven.

Den aktuelle flyktningen kan velge å takke nei til å bosette seg i tildelt kommune, men i så fall mister vedkommende retten til introduksjonsprogram og introduksjonsstønad. Kommunen hvor de bosetter seg kan likevel velge å tilby deltagelse i programmet med tilhørende stønad. Flyktninger har også en mulighet for avtalt selvbosetting. Det innebærer at de kan finne bolig på egenhånd i en kommune og søke IMDi om å bli bosatt der. Ved positivt svar får de rett til både introduksjonsprogram og introduksjonsstønad.

Beboerne kan være på asylmottak forholdsvis lenge. Før innvilget opphold skyldes ventetiden saksbehandlingstiden i UDI og eventuelt UNE. I tillegg kommer ventetid etter vedtak om opphold til bosetting i kommune. Ved utgangen av 2015 var gjennomsnittlig ventetid i 17,3 måneder fra saksopprettning (ankomst) til bosetting og 8,4 måneder fra vedtak om opphold til bosetting. Ved utgangen av 2017 var dette redusert til henholdsvis 16,7 og 5 måneder. Ved utgangen av oktober 2018 var ventetid fra vedtak om opphold til bosetting 5,1 måneder.

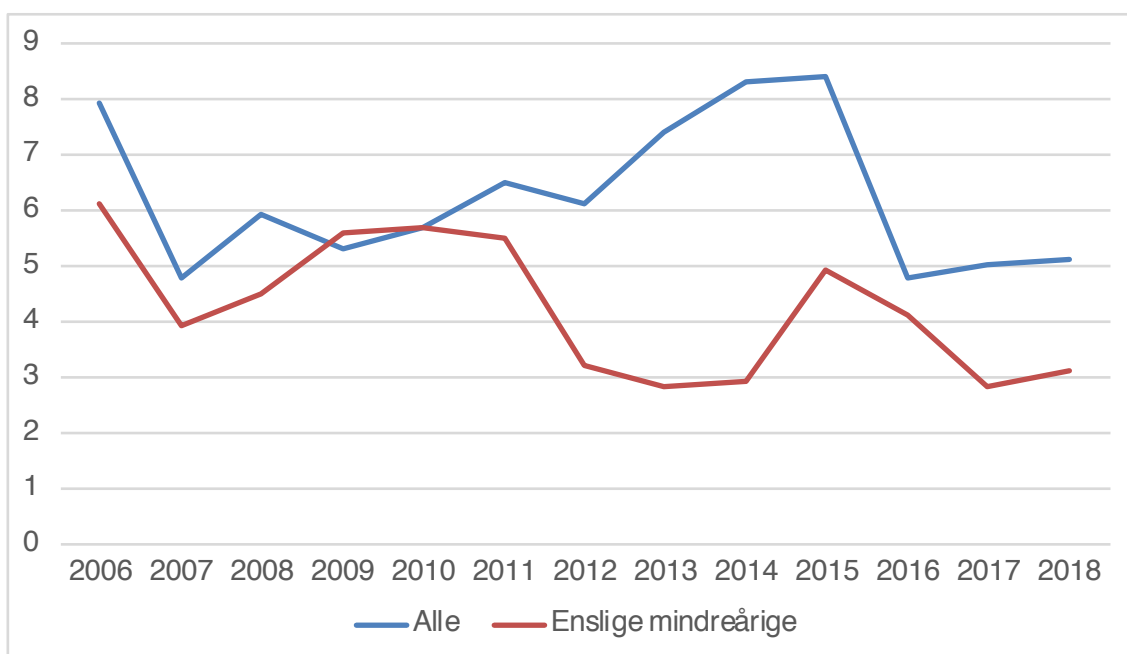
---

<sup>9</sup> <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skal-ikke-bosette-i-omrader-med-hoy-innvandrерandel/id2617022/>

Det er et mål at enslige mindreårige og barnefamilier skal bosettes innen tre måneder etter at det er innvilget opphold. For andre voksne er målet seks måneder. Det har imidlertid vist seg at mange blir boende lengre enn dette, noe som bl.a. kan skyldes administrative prosesser og forsinkelser i kommunene. Ifølge Svendsen og Berg (2018) har boligmangel vært den viktigste barrieren mot å få til rask bosetting i kommunene.

Etter bosetting skal bosettingskommunen så snart som mulig og innen tre måneder etter bosetting, tilrettelegge for et introduksjonsprogram (jf. introduksjonsloven §3). Dette gjelder for alle med rett og plikt til introduksjonsprogram, dvs. personer som har fått innvilget asyl, overføringsflyktninger, familieegjenforente og personer med fornybar oppholdstillatelse.

Figur 3-6: Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak til bosetting. Utgangen av året (oktober 2018). Antall måneder



Kilde: IMDi

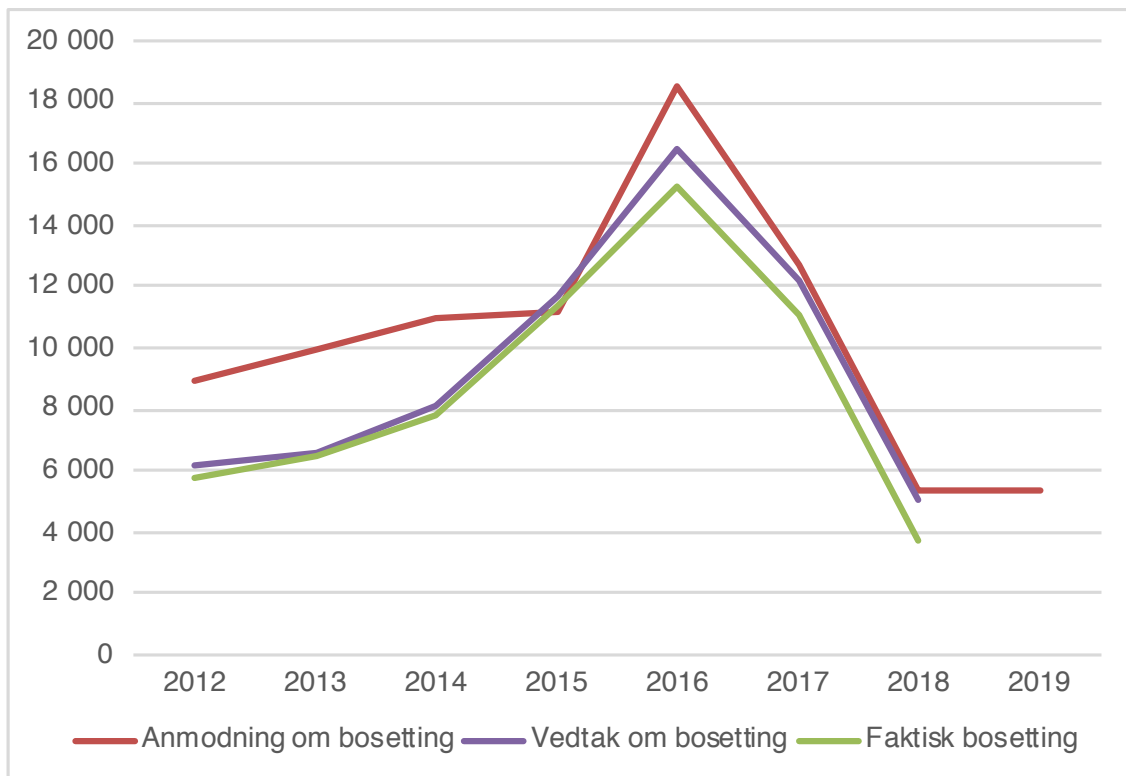
I de senere årene har det vært store variasjoner i antall flyktninger som har kommet til Norge. Det innebærer at utfordringer knyttet til bosettingsprosessen har endret seg. Mens det i 2015 og 2016 var stor tilstrømning og behov for økt kapasitet i bosettingsprosessen, har nedgangen i tilstrømningen i 2017 og -18 ført til overkapasitet i enkelte ledd, herunder plasser i mottak. Den varierende tilstrømningen er illustrert i figurene nedenfor.

Figur 3-7 viser at IMDi i perioden frem til 2014 anmodet om bosetting av langt flere flyktninger enn det kommunene fattet vedtak om å bosette, og som de faktisk bosatte.<sup>10</sup> Ifølge IMDis årsrapport for 2014 (s. 5) bidro dette gapet eller etterslepet

<sup>10</sup> Anmodningstallene innbefatter både flyktninger som bosettes fra mottak i Norge og overføringsflyktninger som kommer direkte til kommunen fra utlandet. Tallet i vedtaket om bosetting inkluderer ikke eventuelle familiemedlemmer av flyktningen som får familieinnvandringsstillatelse i etterkant av bosettingen.

til økt ventetid på asylmottakene. Det fremgår samtidig i årsrapporten at flyktningene i større grad bosettes jevnt gjennom hele året i motsetning til tidligere da kommune i større grad bosatte mot slutten av kalenderåret.

*Figur 3-7 Antall anmodninger om bosetting, antall vedtak om bosetting og antall faktiske bosettinger i perioden 2012-2019*



Kilde: IMDi

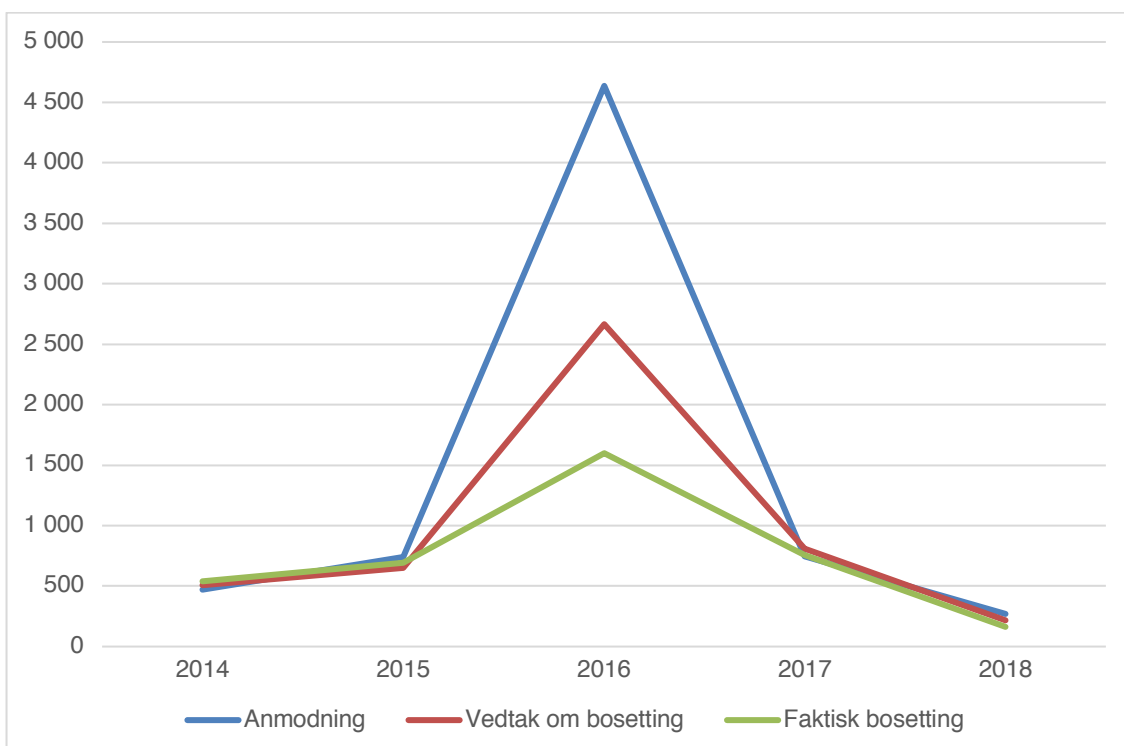
I perioden 2014-2015 ser vi en økning i antall kommunale vedtak om bosetting og antallet faktisk bosatte, mens antall anmodninger er forholdsvis stabile. Dette må ses i lys av at anmodningstallene ble fastsatt året før (2014) samtidig som det våren 2015 var en betydelig økning i ankomsten av nye flyktninger til landet. Denne situasjonen medførte en ekstra innsats for å få kommunene til å bosette. I april 2015 sendte integreringsministeren et brev til alle kommuner for å undersøke om de hadde mulighet til å øke bosettingskapasiteten ytterligere i 2015 og 2016. Det ble også innført et ekstra tilskudd på kr 50 000 for hver person den enkelte kommune bosatte utover det antallet kommunen tidligere var bedt om å bosette. IMDi sendte et oppjustert anmodningsbrev til kommunene i august 2015. Denne satsingen ser ut til å ha bidratt til sterk økning i antall vedtak og i faktisk bosatte i 2015 og 2016.

I 2016 ser vi at det igjen er et gap mellom antall anmodninger og vedtak/faktisk bosetting. Bosettingsbehovet for 2016 endret seg i etterkant av at IMDi hadde sendt anmodningen til kommunene. I tråd med dette, justerte Nasjonal utvalg for mottak og bosetting i juni måltallet i 2016 fra 18 000 til 16 000. Vedtak om bosetting var ved utgangen av året høyere enn den faktiske bosettingen (vedtak: 16 523, faktisk bosetting 15 291). Gapet mellom anmodning og vedtak/faktisk bosetting skyldes derfor heller en forventet økt flyktningestrøm (som måtte nedjusteres) og ikke et gap mellom et reelt bosettingsbehov og bosettingstilbudet

i kommunene. I 2017 var det fattet vedtak om flere bosettingsplasser enn hvor mange som ble bosatt, jf. IMDi årstall (vedtak: 12 158, faktisk bosetting: 11 078). Dette reflekterer også utviklingen frem mot 2018 der vi ser at nedgangen i antall anmodninger følges av at det er større samsvar mellom antall anmodning og faktisk bosetting.

Figur 3-8 viser antall bosatte enslige mindreårige flyktninger i perioden 2014-2018. Vi ser at det er en forholdsvis kraftig økning i anmodninger, vedtak og faktisk bosetting i 2016. Økningene i anmodningen er imidlertid langt høyere enn vedtakene og faktiske bosetting.

Figur 3-8 Enslige mindreårige: Antall anmodninger om bosetting, antall vedtak om bosetting og antall faktiske bosettinger i perioden 2014-2018



Kilde: IMDi

### 3.4 Hovedtrekk i måloppnåelse

I statsbudsjettet for 2018-19<sup>11</sup> heter det:

*Huvudmålet for integreringspolitikken er at fleire er i arbeid og deltar i samfunnslivet.*

I tillegg er det definert flere delmål som kan sies å være avledet fra hovedmålet. Blant annet er det definert mål om rask bosetting. Det er referert til dette målet i oppdragsbeskrivelsen for evalueringen. Det er definert tallfestede mål knyttet til

<sup>11</sup> Prop. 1 S 2018-2019 Kunnskapsdepartementet



både overgang til arbeid eller utdanning og til botid i mottak etter vedtak om opphold. Selv om det ikke er tilsvarende mål for opplæring i norsk og samfunnskunnskap, viser ulike politikkdokumenter at resultatene på dette området anses som nøkkel til å lykkes med integreringspolitikken forøvrig. Vi vil her gjengi nøkkeltall for resultatene på de tre områdene:

- Bosetting
- Språk
- Sysselsetting

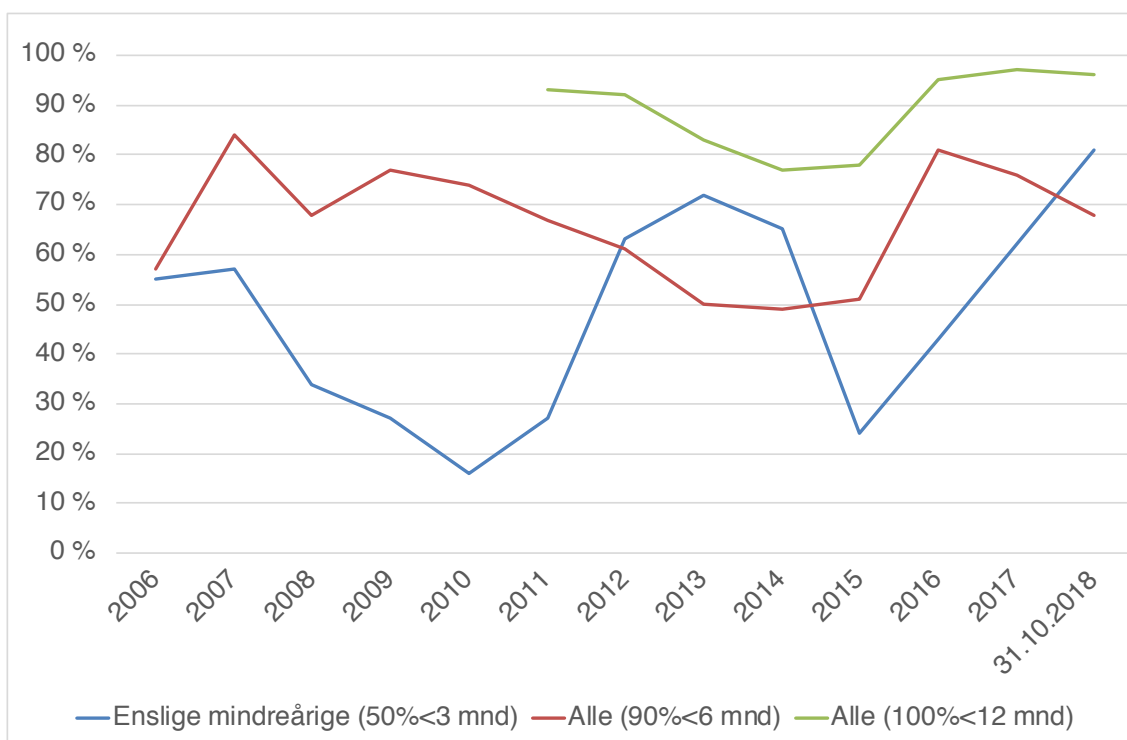
I tillegg gjør vi en vurdering av måloppnåelsen knyttet til sysselsetting.

## Bosetting

Raskere bosetting er et av målene for integreringspolitikken. Det er flyktninger som bosettes; andre innvandrere velger selv kommune og bolig.

Regjeringens mål er at enslige mindreårige flyktninger og barnefamilier skal bosettes i en kommune innen tre måneder etter at de har fått oppholds- eller innreisetilattelse. For andre voksne er målet bosetting innen seks måneder.

*Figur 3-9: Måloppnåelse innenfor rask bosetting. Andel som bosettes innenfor fristene i mål for IMDi. 2006 til oktober 2018.*



Kilde: IMDi

Regjeringen har satt følgende mål for ventetid i mottak etter at en tillatelse som danner grunnlag for bosetting er gitt<sup>12</sup>:

<sup>12</sup> Jf. Tildelingsbrev for IMDi 2018

- 50 prosent av *enslige mindreårige flyktninger* skal bosettes innen 3 måneder
- 50 prosent av *familier med barn under 18 år* skal bosettes innen 3 måneder
- 90 prosent av *alle flyktninger* skal bosettes innen seks måneder og alle innen 12 måneder

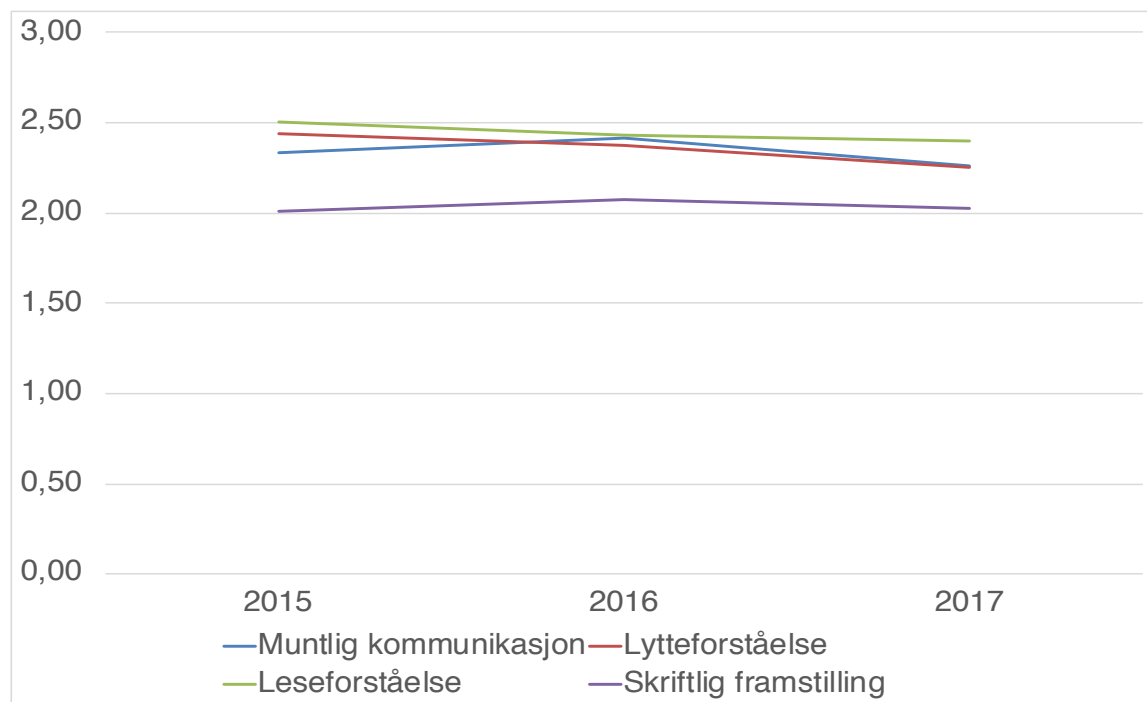
Figur 3-9 viser at de siste årene oppnås målet for enslige mindreårige, men ikke for alle flyktninger samlet. Det har vært sterk variasjon over tid i andelen av flyktninger som har vært bosatt innenfor de ulike fristene.

Målet om rask bosetting etter innvilget opphold har vært en utfordring både før og under den store flyktningestrømmen i 2015-2016. En undersøkelse av Djuve m.fl. (2017) viser at flyktninger som kom til mottak en gang mellom 2005 og 2010, i gjennomsnitt bodde 625 dager i mottak fra de søkte om asyl til de ble bosatt i en kommune. En del av denne tiden brukes til å behandle asylsøknaden, men selv etter at oppholdstillatelse er innvilget fremgår det at botiden i mottak er på gjennomsnittlig 205 dager. Svendsen (2018) legger sterk vekt på mangel på ledige boliger som en viktig barriere for rask bosetting, men også at dette ikke er en absolutt barriere. Erfaringene fra den sterke innstrømningen av flyktninger i 2015 og -16 viser at hvis kommunene får tilstrekkelige insentiver og rammer, kan de framskaffe mange boliger på ganske kort varsel.

### Opplæring i norsk

Figur 3-10 viser indekser for resultat på avlagte norskprøver.

Figur 3-10: Avlagte norskprøver for innvandrere etter type prøve og indeks for ferdighetsnivå. 2014-17. Ikke vurdert=0, B2=4



Kilde: SSB

Tidligere gikk deltakerne opp til prøver på et fastlagt nivå, og det ble registrert om de hadde bestått eller ikke. Dette er endret. Nå registreres det hvilket ferdighetsnivå de viser på prøven, og det gir ikke lenger mening å snakke om at prøven er bestått.

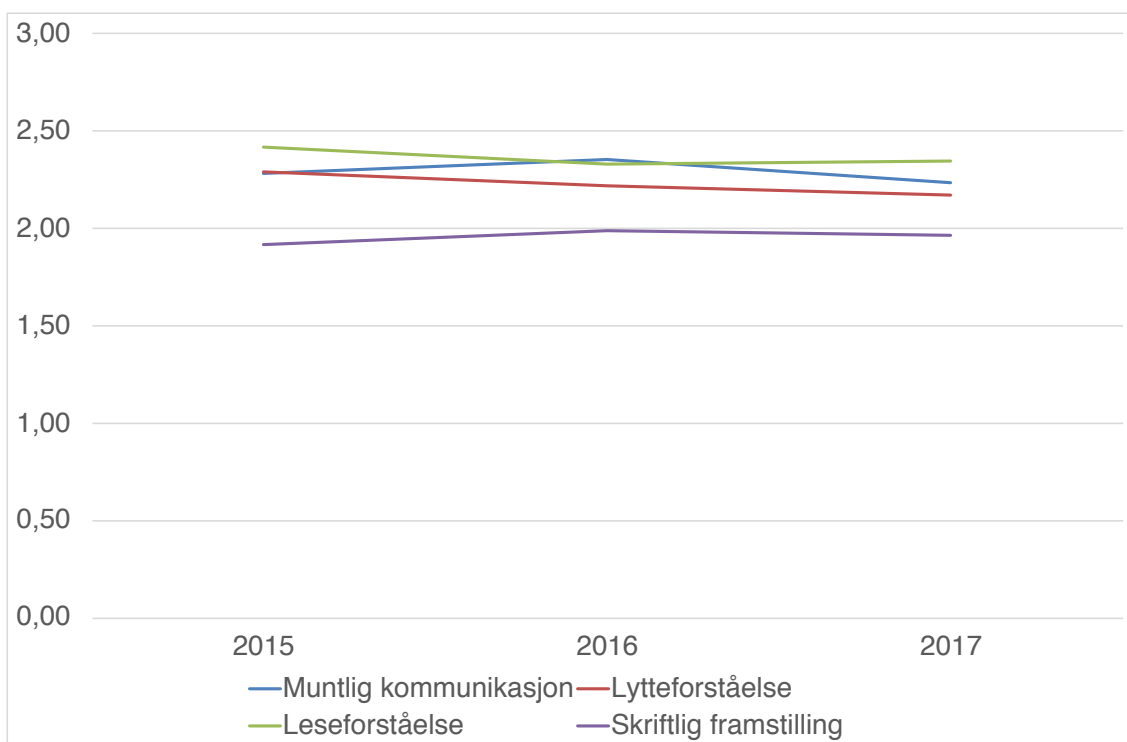
Vi har laget en indeks basert på følgende inndeling i ferdighetsnivå:

- Ikke vurdert=0
- A1 eller lavere=1
- A2=2
- B1=3
- B2=4

Prøvene avlegges i muntlig kommunikasjon, skriftlig framstilling, leseforståelse og lytteforståelse. Man ser en tendens til noe svakere resultater over tid for muntlig kommunikasjon samt lese- og lytteforståelse. Hva som ligger bak dette, vet vi ikke. Bl.a. kan sammensetningen av deltakergruppen ha endret seg.

Figur 3-11 viser indeks for ferdighetsnivå for de som har både rett og plikt til deltagelse i opplæringen, inkludert flyktninger og familiegjenforente til flyktninger og nordmenn. Her er arbeidsinnvandrere fra land utenfor EØS/EFTA holdt utenfor siden de har plikt, men ikke rett til opplæring. Ferdighetsnivået er noe lavere blant de med rett og plikt en for alle som avlegger prøve. Tendensen til svakere resultater er den for denne deltakergruppen som for deltakerne totalt.

*Figur 3-11: Avlagte norskprøver for innvandrere med rett og plikt til opplæring. Indekser. 2015-17. Indeks A1=1, B2=4*



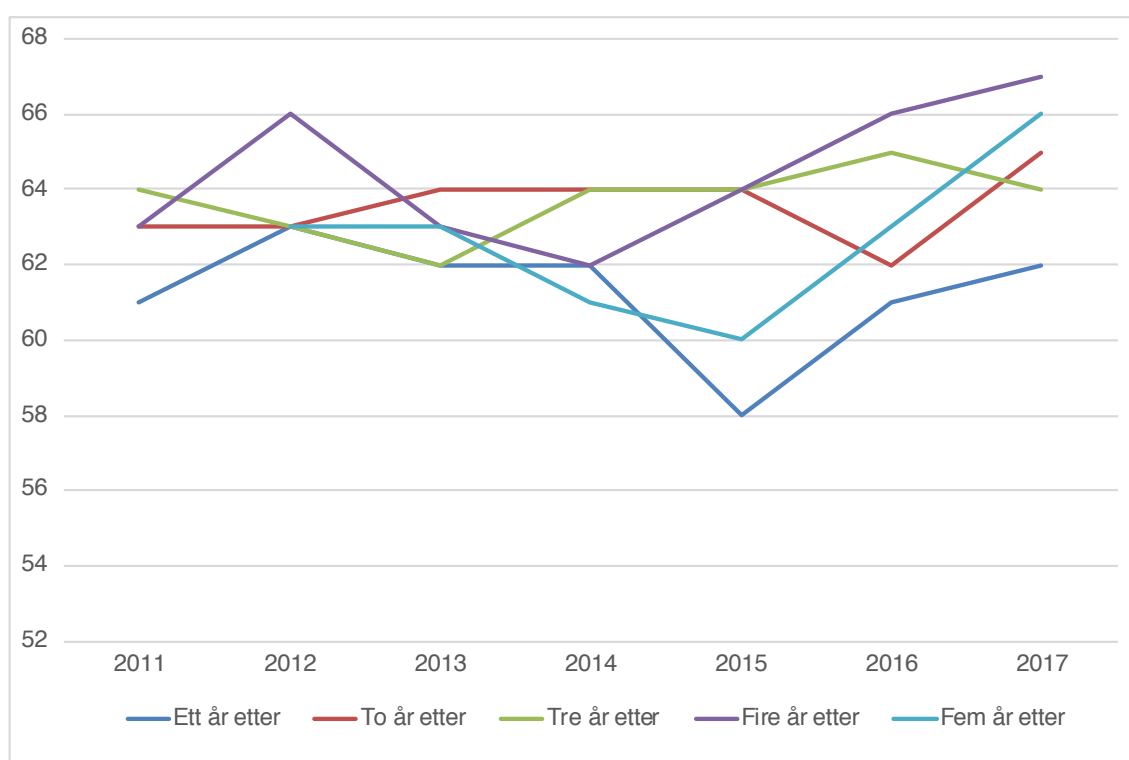
Kilde: SSB

## Sysselsetting

Regjeringen har også satt mål for overgang til arbeid og/eller utdanning. I tildelingsbrevet for 2018 er det satt mål om 70 prosent overgang til arbeid og/eller utdanning året etter avslutning av introduksjonsprogrammet. I tillegg skal andelen øke både for kvinner og menn.

Figur 3-12 viser andelen av tidligere deltakere i introduksjonsordningen som var i arbeid og eller utdanning. Andelen ett år etter avsluttet program har i denne perioden ikke vært over 63 prosent. I 2017 var andelen 62 prosent. Det er ingen tydelig tendens til at resultatene er blitt bedre eller dårligere over tid.

Figur 3-12: Andel av tidligere deltakere i introduksjonsordningen som var i arbeid og/eller utdanning etter avsluttet program. 2011-16.



Kilde: SSB

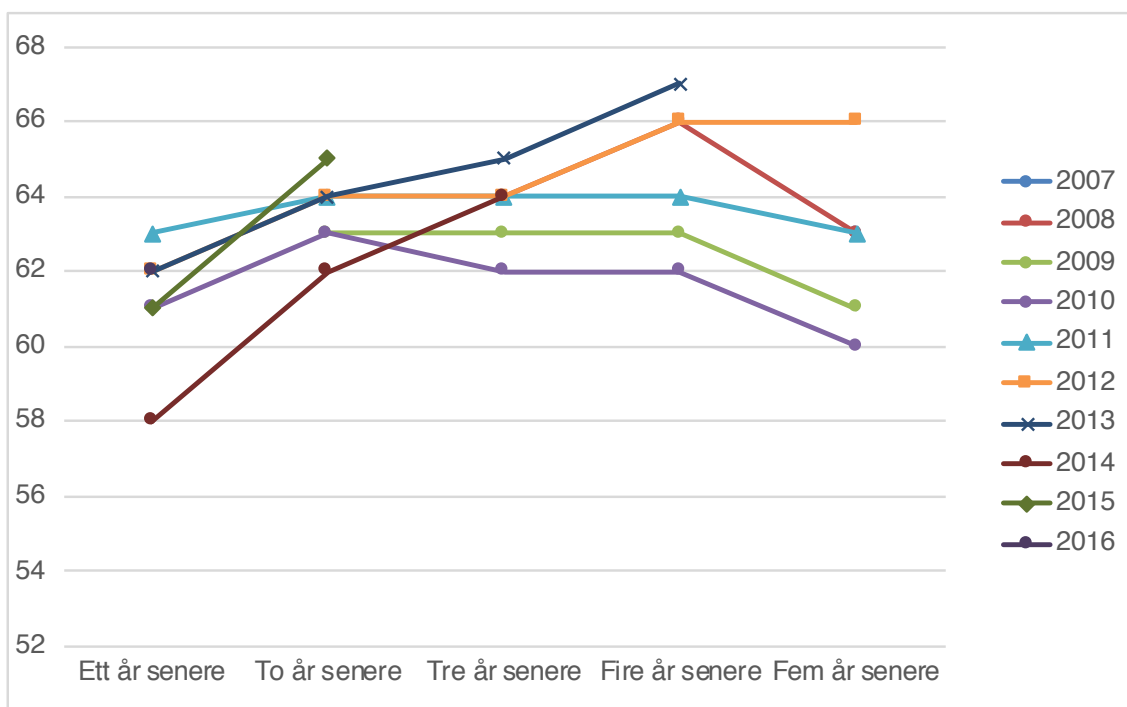
Figur 3-13 viser de samme data som Figur 3-12, men dataene er gruppert etter året deltakerne avsluttet programmet. Man ser da en ganske klar tendens til at andel som kommer i arbeid første år etter programavslutning er godt egnet til å predikere andelen som er sysselsatt i årene som kommer. Det er en tendens til at andelen året etter programavslutning «setter seg» eller forplanter seg årene etter. De kullene som avsluttet programmet i 2009, 2010, 2014 og 2015<sup>13</sup> hadde lav overgang til arbeid. Om dette skyldtes sammensetning av deltakergruppen, arbeidsledigheten, kvaliteten på integreringstiltakene eller andre forhold vet vi ikke. Men arbeidsledigheten var høyere i 2009 og 2010 enn årene rett før. I 2014

<sup>13</sup> 61 prosent i arbeid året etter. Datapunktet er skjult bak serien for 2009

begynte arbeidsledigheten igjen å øke, og var på sitt høyeste ved årsskiftet 2015/2016.

Man ser også at i alle årene stiger andelen sysselsatte fra første til andre år etter programavslutning, mens andelen faller fra fjerde til femte år.

Figur 3-13: Andel som var i sysselsatt 1-5 år etter programavslutning. Avslutningsår 2007-15. Prosent



Kilde: SSB

### Rom for forbedring?

Regjeringen har tallfestet resultatmål for ventetid for bosetting og andel som blir sysselsatt etter avslutning av introduksjonsprogrammet. Vi kjenner ikke til analyser som er egnet til å belyse om disse målene er realistiske.

En mulighet for å vurdere om Norge lykkes med integreringsområdet, kan være å sammenligne resultatene hos oss med de i andre land. I avsnitt 5.4 konkluderer vi med at det foreløpig ikke finnes godt grunnlag for å sammenligne resultatene i Norge med Sverige og Danmark.

En annen mulighet kan være å se på resultatutviklingen over tid. Det er ikke laget analyser fra de senere årene som viser utviklingen i overgang til arbeid eller resultater på norskprøver kontrollert for sammensetning av deltakergruppene, mv.

En tredje metode er å se på forskjeller i resultater mellom kommuner. Store forskjeller mellom kommuner i andel av tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet som blir sysselsatt kan indikere at det er et potensial for å forbedre resultatene i de kommunene som har lav overgang til sysselsetting. Den løpende statistikken for overgang til arbeid har en svakhet ved at andelen ikke er korrigert for forskjeller i sammensetningen av deltakergruppene. Men

forskningsresultater som omtales bl.a. i kapittel 6, tyder på at selv om man kontrollerer for kjente egenskaper ved deltakerne, er det store forskjeller i kommunenes resultater. Forskning på resultater i 2011 tydet på at forskjellene mellom kommunene var betydelig større i Norge enn i Danmark. Dette gjaldt også når man kontrollerte for sammensetningen av deltakergruppene. Resultatet understøtter en oppfatning om at det er et betydelig potensial for å øke overgangen til arbeid ved at mye av integreringsinnsatsen overføres til kommuner som lykkes eller ved at kommunene med svake resultater blir mer effektive.

Det finnes ikke tilsvarende analyser av forskjeller mellom kommunenes resultater i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap.

Vi ser ikke grunnlag for å vurdere realistiske mål for ventetiden i mottak.

## 4 Statlig styring av kommunene

### 4.1 Grunnleggende prinsipper

En av hovedbegrunnelsene for det kommunale selvstyret var opprinnelig uavhengighet og frihet fra statlig styring. Kommune-loven fra 1992 bygger videre på disse grunnleggende verdiene, men i tillegg inneholder den nye kommune-loven også elementer om integrasjon og effektivitet.

I følge Aarsæther og Vabo (2002) innebærer integrasjon mellom stat og kommune en forskyvning fra prinsippet om selvstyre og uavhengighet, til en forståelse av et samspill som balanserer forholdet mellom statlig styring og lokal frihet. Et sentralt element i dette samspillet er at staten definerer kommunenes mål og oppgaver, mens kommunene skal ha frihet til å velge hvordan oppgavene skal gjennomføres. Det betyr at kommunene skal ha frihet til å organisere egen virksomhet, frihet til å gjøre lokale prioriteringer, frihet til å velge hvordan de skal løse oppgavene og frihet til å samordne tjenester. Denne arbeidsdelingen understøttes av et hovedprinsipp om statlige juridisk og økonomisk rammestyring av kommunene (Kommunal og moderniseringsdepartementet 2016). Samtidig er det slik at bruk av øremerkede tilskudd eller styrende juridiske virkemidler skal begrunnes særskilt. I praksis er det imidlertid utstrakt bruk av øremerkede tilskudd og styrende juridiske virkemidler, noe som er et kjennetegn ved samspillsmodellen. I tillegg støtter staten opp om kommunene gjennom utstrakt bruk av såkalte pedagogiske virkemidler.

I følge Aarsæther og Vabo (2002) begrunnet kommune-loven fra 1992 også selvstyret ut fra et effektivitetshensyn. I korte trekk handlet dette om at det lokale selvstyret ga grunnlag for bedre ressursutnyttelse gjennom lokale prioriteringer og samordning av tjenestene. Gitt at den lokale friheten i større grad begrunnes ut fra effektivitetshensyn, vil manglende effektivitet også legitimere større grad av statlig styring. Som regel vil vi her snakke om behovet for sektorvis effektivitet som balanseres mot hensynet til helhetlig kommunal effektivitet i form av kommunal tilpasset organisering, virkemiddelbruk og samordning av tjenester. Effektivitetshensynet kommer tydelig til uttrykk i Meld.St 14 (2014-2015) der det står:

«Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyret bygger på at kommuneinstitusjonene vurderes som særlig egnet til å formidle offentlige goder på en effektiv måte, fordi nærheten til innbyggerne sikrer at de er vare overfor krav, behov og interesser i lokalsamfunnet, og løsninger kan skreddersys til den lokale virkeligheten.»

Sett i lys av effektivitetshensynet vil et sentralt spørsmål være hva som begrunner statlig styring av kommunene. Et styringssystem som i hovedsak bygger på juridisk og økonomisk rammefinansiering, vil gi kommunene stor grad av frihet til å utforme tjenester, finne lokale tilpasninger og åpne for lokal samordning mellom ulike tjenester. Men samtidig åpner dette for ulikheter og kvalitetsforskjeller mellom kommunene, noe som igjen begrunner statlig styring av kommunene.

## 4.2 Tre former for statlig styring

Generelt kan vi skille mellom tre former for statlig styring. Dette er juridiske virkemidler, økonomiske virkemidler og pedagogiske virkemidler.

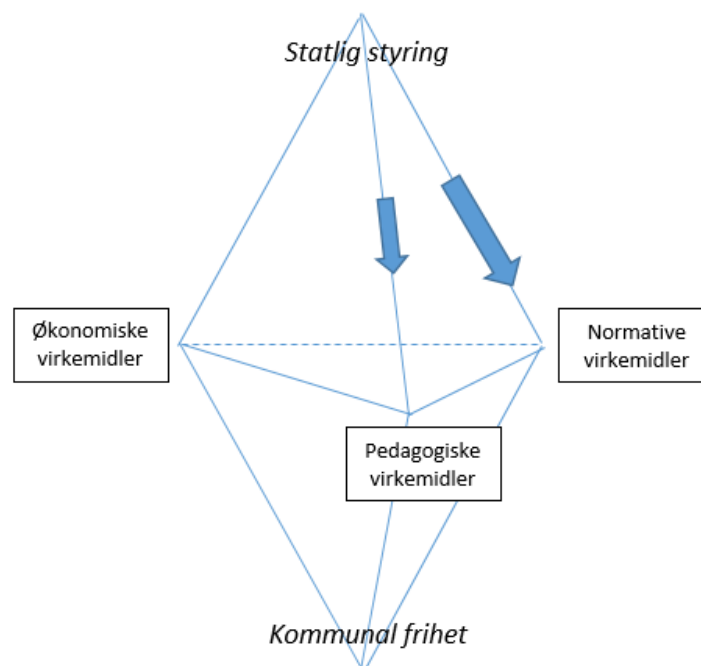
Juridiske virkemidler handler først og fremst om lover og forskrifter som i varierende grad detaljstyrer kommunenes virksomhet. En formålslov som primært styrer i form av å spesifisere målsettingen ved en tjeneste, gir kommunene stort handlingsrom til å utforme tjenesten. I praksis finner vi imidlertid at ulike lover (herunder forskrifter) kan være detaljerte i kravet til ressursinnsats og tjenesteutføring. Bl.a. er det innført en lovbestemt bemanningsnorm i barnehagen (minst én ansatt per 3 barn), lovbestemt kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten (lege, sykepleier, fysioterapeut etc.) og særskilte kompetansekrav til leger i legevakt (kurs i akuttmedisin). I introduksjonsloven finner vi også spesifiserte krav til innholdet i introduksjonsprogrammet. Foruten å definere målsettingen med programmet, står det at programmet minst skal inneholde norskopplæring, samfunnskunnskap og arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Dessuten står det i loven at programmet kan ha en varighet inntil to år og at deltakerne skal ha en individuell plan.

De økonomiske virkemidlene handler i utgangspunktet om finansiering av kommunale oppgaver. Den svakeste formen for styring er finansiering gjennom rammetilskuddet, mens mer aktive former for bruk av økonomiske virkemidler er ulike former for øremerking av tilskudd til bestemte formål. Herunder inngår stykkpristilskudd eller prosenttilskudd, tilskudd med krav til aktivitetsøkning, refusjonsordninger og ulike former for resultatbaserte finansieringsformer, jf. bl.a. Håkonsen og Løyland (2011). Av eksisterende tilskuddsordninger som har til formål å stimulere kommunene til kvalitetsmessig forbedring av integreringsarbeidet, finnes Jobbsjansen og Kommunale utviklingsmidler. Frem til og med 2012 hadde vi i Norge også et resultatbasert tilskudd innenfor integrasjonsfeltet. Resultattilskuddet på 6 500 nkr ble gitt per bestått både muntlig og skriftlig norskprøve på to nivåer. For hver person kunne kommunen dermed få et resultattilskudd på opptil 26 000 nkr. Tilsvarende resultatbasert finansiering er også testet ut innenfor arbeidsmarkedspolitikken (Møller 2004, Lunder m.fl. 2005).

I følge en veileder fra Kommunal og moderniseringsdepartementet er pedagogiske virkemidler en fellesbetegnelse for ulike tiltak som staten kan ta i bruk som ikke er av formell karakter. Målet er som regel å øke kompetanse eller kvalitet i kommunal tjenesteproduksjon. De mest brukte pedagogiske virkemidlene er skriftlige veiledere som utfyller lover og forskrifter, samarbeid om utviklingstiltak eller statlige medvirkning i å kompetanseutvikling og etterutdanning (f.eks. faglige nettverk). Pedagogiske virkemidler finner vi også innenfor integreringsarbeidet, men i mindre grad enn innenfor andre sektorer som barnevernet og helsesektoren.



I utforming av praktisk politikk vil det være nødvendig å se de ulike statlige virkemidlene (juridiske, økonomiske og pedagogiske) i sammenheng. Figuren til høyre illustrerer hvordan staten kan styre kommunale tjenester gjennom de tre typene virkemidler. Staten vil samlet sett kunne ha sterk styring gjennom ulike kombinasjoner av disse tre virkemidlene. Målet vil som regel være å skape likhet mellom kommuner, øke produktiviteten eller heve kvaliteten på tjenestene. En sterk styring av den kommunale virksomheten vil samtidig kunne undergrave fordelene med det lokale selvstyret, herunder lokale initiativ, lokale tilpasninger og ikke minst behovet for lokal samordning. Det siste innebærer at en sterk statlig sektorstyring ofte vil virke hemmende på den lokale samordningen mellom ulike kommunale tjenester.



I tillegg til de tre klassiske virkemidlene, kan vi også nevnte to andre former for statlig styring. Den ene innebærer bruk av handlingsplaner eller opptrappingsplaner. Dette er et virkemiddel som først og fremst gir signaler om statlige satsinger der kommunene inviteres til å delta. Planene er i seg selv ikke bindende, men i praksis vil slike planer likevel kunne inneholde både juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler som legger føringer på kommunene. I en rapport fra Riksrevisjonen i 1999 står det følgende om statlige handlingsplaner:

«Undersøkelsen viser at noen kommuner oppfatter statlige handlingsplaner som påbud om nasjonale prioriteringer som kommunene skal følge, mens andre kommuner forholder seg friere til slike signaler fra sentralforvaltningen. Noen planer blir dessuten oppfattet som veiledere eller informasjonsdokumenter heller enn plandokumenter.»

Det pekes også i rapporten på at slike handlingsplaner bør følges opp med andre virkemidler (jf. over). Handlingsplaner kan dermed betraktes som et paraplyvirkemiddel som gir signaler om bestemte satsinger i kommunene.

Det andre virkemidlet er partnerskap mellom stat og kommune. Dette finner vi spesielt innenfor sektorer hvor stat og kommune har tilgrensede tjenester, f.eks. innen helsesektoren. Partnerskapet vil ha ulikt innhold, men består ofte av at staten har et veiledningsansvar overfor kommunene (Indset m.fl. 2011). Slik sett kan slike partnerskap betraktes som en forlengelse av statlige pedagogiske virkemidler. Det beste eksemplet på dette er Samhandlingsreformen hvor

helseforetakene/sykehusene har et uttrykt veiledningsansvar overfor kommunene.

### 4.3 Økonomiske virkemidler

De økonomiske virkemidlene kan ha ulike utforming. Som nevnt over er hovedprinsippet at kommunens oppgaver skal finansieres gjennom rammefinansiering. Rammefinansiering innebærer at kommunene finansieres gjennom frie inntekter som igjen består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten. Dette er midler som kommunene kan disponere fritt innenfor gjeldende lovverk.

Andre økonomiske virkemidler omtales gjerne som øremerkede tilskudd. Dette er tilskudd som bevilges særskilt over statsbudsjettet (ut over rammetilskuddet) og som i utgangspunktet er ment å skulle finansiere bestemte formål. Slike tilskudd kan ha ulik utforming og er klassifisert på ulike måter.

Ekspertutvalget som utredet ordningen om øremerkede tilskudd for Kommunal og moderniseringsdepartementet («Andreassen-utvalget» 2017) skiller mellom prisvridende og nøytrale tilskudd:

- Prisvridende tilskudd er utformet som ordninger hvor kommunen mottar tilskudd fra staten i forhold til egen ressursinnsats.
- Prisnøytrale tilskudd gis etter objektive kriterier eller skjønn.

Riksrevisjonen (1999-2000) gjør også et tilsvarende skille mellom prisvridende og prisnøytrale tilskudd, men skiller samtidig mellom to varianter innenfor hver kategori. Totalt opererer de dermed med fire former for øremerkede tilskudd:

- Rundsumstilskudd som fordeles skjønnsmessig til den enkelte mottaker
- Tilskudd som fordeles mellom tilskuddsmottakere etter objektive kriterier
- Prosenttilskudd beregnes med en prosentsats av mottakeres utgifter
- Enhetstilskudd beregnes som produkt av fastsatte enhetspriser multiplisert med en gitt mengdefaktor, f.eks. antall plasser

De to førstnevnte ordningen er prisnøytrale tilskudd, mens de to sistnevnte er prisvridende. Med rundsumstilskudd menes at kommunen mottar et bestemt beløp til et bestemt formål, f.eks. tilskudd til investeringer, tidsbegrensede prosjekter, grunntilskudd eller stimuleringstilskudd. Tilskudd fordelt etter objektive kriterier innebærer at tilskuddet utmåles etter f.eks. antall personer som omfattes av ordningen, uten at beløpet direkte knyttes opp mot utførelsen av enkelttiltak eller målbare utgifter. Prosenttilskuddet dekker en fastsatt andel av enten budsjetterte eller regnskapsførte utgifter.

På samme måte som Riksrevisjonen skiller mellom to former for prisvridende tilskudd, skiller Håkonsen og Løyland (2011) mellom prisvridende tilskudd i form av stykkpristilskudd og prosenttilskudd. Stykkpristilskudd er da en tilskuddsordning hvor kommunen mottar et bestemt beløp per enhet som produseres av tjenesten. Prosenttilskudd innebærer at kommunen mottar en viss prosent av beregnede eller faktiske kostnader.

En annen klassifisering finner vi hos Oxford research (2014) som skiller mellom tilskudd etter formål og tilskudd etter priseffekt. Hver av disse to har samtidig flere underkategorier. Innenfor kategorien «tilskudd etter priseffekt», finner vi de to samme ordningene som benyttes hos Riksrevisjonen og Telemarksforskning, dvs. prisvridende enhetstilskudd, prisvridende prosenttilskudd og prisenøytrale ordninger. Innenfor hovedtypen «tilskudd etter formål» finner vi tre underkategorier:

- Volumfremmende tilskudd der formålet er å øke produksjonsvolumet av en vare eller tjeneste, eller øke nivået på en aktivitet
- Effektivitetsfremmende tilskudd der formålet er å få tilskuddsmottakerne til å velge andre løsninger enn de som normalt blir valgt
- Utjevningstilskudd der formålet er utjevning eller fremme riktigere fordeling av samfunnets goder (eventuelt reduksjon i ulemper som rammer hardt)

De ulike kategoriene av tilskudd som er nevnt ovenfor, er ikke nødvendigvis gjensidig utelukkende. Hvis staten skal gi et tilskudd der formålet er å øke volumet av en konkret tjeneste eller aktivitet, vil dette ofte skje ved å gjøre den ønskede tjenesten billigere å utføre for kommunen, dvs. senke kommunens nettokostnad ved å produsere den ønskede tjenesten. I så fall vil det være snakk om et virkemiddel som både er «prisvridende» og «volumfremmende». Også tilskudd som formelt eller i første omgang framstår som et rundsumtilskudd (et gitt beløp) kan være prisvridende, hvis den «runde summen» eller beløpet er knyttet til et vilkår om at en bestemt aktivitet gjennomføres.

### **Virkninger av øremerkede tilskudd**

Et sentralt spørsmål er hva slags virkning økonomiske styringsverktøy har for kommunene og om de har den tilsiktede virkningen. Det er gjort relativt lite empirisk forskning på effekter av ulike økonomiske virkemidler overfor kommunene, og spesielt bruk av resultatbasert finansiering. Nedenfor har vi kort oppsummert denne forskningen.

I en undersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen (1999-2000) konkluderes det med at øremerkede tilskudd som hovedregel har virkning på kommunens tjenestetilbud. Virkningen varierer imidlertid etter hvordan det enkelte tilskuddet er utformet. De prisvridende tilskuddene har en positiv virkning på aktivitetsnivået det samme året som tilskuddssatsen blir endret (gjelder ikke tilskudd til investeringer). I følge rapporten er en mulig forklaring at kostnadene ved å produsere tjenestene blir relativt sett lavere for de tjenestene det innføres øremerkede tilskudd, sammenlignet med andre sektorer. Rapporten viser også at det er mer usikker virkning av prisenøytrale tilskudd. To av de tre prisenøytrale tilskuddene som ble undersøkt, har positiv innvirkning på aktivitetsnivået. For de to ordningene med positiv virkning, er det samtidig forholdsvis store lekkasjeeffekter til andre sektorer. Undersøkelsen viser også at virkningen av de øremerkede tilskuddene er høyere i en tidlig enn i en senere periode av tilskuddsordningens levetid.

Telemarksforskning har gjennomført flere undersøkelser der de har sett på virkningen av øremerkede tilskudd. I en analyse tidlig på 2000 tallet ble det undersøkt effektivitets- og fordelingsvirkninger av øremerkede tilskudd (Håkonsen, Løyland og Lie (2000)). Resultatene viste at bruken av øremerkede virkemidler hadde liten virkning på kommunens prioriteringer. Samtidig var lekkasjeeffektene til andre sektorer betydelige, dvs. at de øremerkede tilskuddene ble brukt til andre formål enn det de var tiltenkt. Størrelsen på lekkasjeeffektene varierte fra sektor til sektor. Mens de var små i enkelte sektorer (f.eks. skole), var de betydelig i andre sektorer (f.eks. kultur). Undersøkelsen viste også at det var de rikeste kommunene som i størst grad utnyttet øremerkede tilskudd. Det fremgår også at kommunene var tilbøyelig til å tilpasse seg slik virkemiddelbruk ved at prioriteringene ble påvirket av forventinger om fremtidige statlige satsinger.

En annen undersøkelse ved Telemarksforskning evaluerte forsøk i 20 kommuner der øremerkede tilskudd ble innlemmet i de aktuelle kommunenes rammetilskudd (Håkonsen, Lunder og Løyland 2005). Undersøkelsen viste at innlemmingen av de øremerkede tilskuddene førte til en omprioritering av ressurser (sammenlignet med andre kommuner). Bl.a. økte ressursbruken i barnehagene klart mindre i forsøkskommunene enn i de øvrige kommunene (med øremerking). Samtidig øke forsøkskommunene ressursbruken i kultursektoren sterkere enn i sammenligningskommunene.

En tredje rapport fra Telemarksforskning tar for seg hvordan statlig styring gjennom øremerkede tilskudd og juridiske virkemidler har påvirket kommunenes valgmuligheter og tilpasninger på 2000-tallet (Håkonsen og Løyland 2011). Rapporten viser for det første at omfanget av øremerkede tilskudd har vært stabilt på 2000-tallet (5-6 prosent av totale driftsinntekter). For det andre fremgår det at de øremerkede tilskuddene i størst grad utnyttes av kommuner med relativt god totaløkonomi. For det tredje viser undersøkelsen at tilskuddene har begrenset treffsikkerhet, dvs. at det er lekkasjeeffekter til andre sektorer. Lekkasjeeffekten (andel som går til andre sektorer) varierer imidlertid mellom sektorer (fra 40 prosent og opptil 90 prosent). For det tredje viser rapporten en utvikling der det i større grad benyttes juridisk styring.

Senter for Økonomisk forskning har også undersøkt kommunenes tilpasninger til tidsavgrensede statlige tilskudd knyttet til handlingsplaner i eldreomsorgen (Borge og Rattsø 2005). Rapporten konkluderer med at satsingen virket etter hensikten i den forstand at den bidro til raskere utbygging av eldreomsorgen. Samtidig fremgår det at utbyggingen delvis gikk ut over øvrige tilbud i kommunen. I følge forfatterne vil imidlertid kommunene over tid gjenopprette sin ønskede balanse i velferdstilbudet, dvs. at vridningseffektene avtar over tid. Det fremgår også av rapporten at slike statlige satsinger kan forenkle den politiske prosessen og representere en faglig støtte i for lokale utbygginger. Likevel fremgår det at det på kort sikt kan gi uhenksomme vridning av tjenestetilbudet. I en annen rapport undersøkes tilsvarende virkningen av handlingsplanen for eldreomsorgen (startet i 1998) på kommunens prioriteringer (Borge og Haraldsvik 2006). En konklusjon her er at handlingsplanen hadde en liten negativ virkning for utbyggingen av barnehager, mens det ikke hadde noen konsekvenser for grunnskolen.

## Bruk av stykkpris og prosenttilskudd

I Håkonsen og Løyland (2011) skilles det mellom stykkpristilskudd og prosenttilskudd. Stykkpristilskuddet innebærer at kommunen mottar et bestemt beløp per enhet som produseres av tjenesten, mens prosenttilskuddet helt eller delvis dekker kommunens utgifter til bestemte formål. I følge rapporten gir stykkpristilskuddet større insitamenter til kostnadseffektivitet siden gevinsten av effektiv drift vil tilfalle kommunen.<sup>14</sup> Et prosenttilskudd vil på sin side dele kostnadene mellom stat og kommune, og kommunene vil dermed få mer tilskudd desto mer de bruker på en tjeneste.<sup>15</sup> I rapporten fra ekspertgruppen («Andreassen-utvalget» 2017) som har gjennomgått bruk av øremerkede tilskudd pekes det imidlertid på at bruk av prosenttilskudd (eller enhetstilskudd med lavere dekning enn 100 prosent) vil innebære et element av kostnadskontroll. Det betyr at prosenttilskuddet kan ha to motsatte virkninger. På den ene siden vil det gi mindre insentiver til kostnadseffektivitet (jf. Håkonsen og Løyland 2011) og på den andre siden stimulere til kostnadskontroll. Det er rimelig å anta at det er prosentsatsen størrelse som avgjør om det er den ene eller andre virkningen som vil ha størst virkning. En høy egenandel vil sannsynligvis bidra til kostnadskontroll, mens en lavere egenandel vil kunne bidra til mindre kostnadseffektivitet. Så langt vi kjenner til er det ingen som har studert empirisk hvordan nivået på egenandelen påvirker kommunens kostnadskontroll (versus lav kostnadseffektivitet). Et virkemiddel for å redusere lav kostnadseffektivitet ved bruk av prosenttilskudd kan også være å sette et øvre «tak» på tilskuddet.<sup>16</sup>

Det fremgår både i Riksrevisjonens (1999-2000) gjennomgang og i Telemarksforskings undersøkelse (Håkonsen og Løyland 2011) at prisvridende tilskudd (i form av stykkpris eller prosenttilskudd) har sterkest virkning på aktivitetsnivået til de mest velstående kommunene. Tilsvarende virker prisenøytrale tilskudd best i mindre velstående kommuner. Dette er tilskudd hvor det ikke er knyttet spesielle vilkår til bruken. I følge Oxford research (2014) er en grunnleggende egenskap ved et prisenøytralt tilskudd at tilskuddsmottaker i hvert fall på kort sikt ikke kan påvirke tilskuddets størrelse.

I en oppsummering av forskning på området skiller Agenda Kaupang (2017) mellom kvantitative og kvalitative analyser. De relevante kvantitative analysene er i all hovedsak gjengitt over. I tillegg oppsummeres enkelte kvalitative undersøkelser av tjenester finansiert med øremerkede tilskudd. Den mest relevant her er ordningen med øremerkede tilskudd til kommunalt rusarbeid som ble lagt inn i rammetilskuddet fra 2013.

Det statlige tilskuddet til rusarbeid hadde som formål å øke kapasiteten i kommunenes rusarbeid og derigjennom bedre kvaliteten på tilbudet (helhetlig,

---

<sup>14</sup> F.eks. dersom kommunen produserer en tjeneste til 800 kroner med en stykkpris på 1000 kroner, vil de resterende 200 kronene tilfalle kommunen.

<sup>15</sup> En kommune som produserer tjenester en tjeneste til 10 000 kroner, vil med 50 % refusjon få et tilskudd på 5000 kroner, mens en kommune som produserer den samme tjenesten til 12 000 kroner får et tilskudd på 6000 kroner.

<sup>16</sup> Dette finner vi bl.a. i den danske finansieringsmodellen av kommunenes integreringsarbeid (se neste kapittel).

tilgjengelig, samordnet og individuelt tilpasset). Ordningen ble forvaltet av fylkesmannen og det var krav om egenandel fra kommunene. I evalueringsrapporten fra Sintef som omhandler konsekvensen av innlemmingen av de øremerkede tilskuddene, fremgår det at de de rusansvarlige i kommunene hadde ulike syn på omleggingen (Dyrstad og Ose 2014). I alt var det 43 prosent som opplevde at omleggingen ikke hadde noen økonomiske konsekvenser for rusarbeidet, 34 prosent opplevde at de hadde fått mindre ressurser og 19 prosent opplevde å ha fått mer ressurser. Blant informantene var det også et stort flertall som foretrakk bruk av øremerkede tilskudd (fordelt etter objektive kriterier) som finansieringsform. Et mindretall ønsket innlemming i rammetilskuddet.

I tillegg til tilskuddet til lokalt rusarbeid, har vi i de senere årene hatt flere evalueringer av tilskuddsordninger innenfor barnevernet. Av spesiell interesse er ordningen med refusjon for fosterhjemtjenester. Denne ordningen innebærer at kommunene betaler en egenandel på noe over 30 000 nkr per måned (per person), mens staten refunderer det overskytende.

Vista Analyse (2015) har gjennomgått ansvarsfordelingen mellom statlig og kommunalt barnevern og konkluderer med at økt kommunalt ansvar på fosterhjemsområdet vil gi et bedre og mer effektivt barnevern. Anbefalingen bygger på svakheter ved ansvarsfordelingen mellom stat og kommune, men også på en kritikk av hvordan refusjonssystemet virker. Bl.a. vises det til at refusjonsordningen bidrar til at kommunene kan velte det aller meste av sine kostnader over på staten når kostnadene kommer over en fastsatt grense. Kommunen har dermed ikke insentiver til å hjelpe Bufetat med å holde utgiftene under kontroll, når de først har kommet over egenandelen. I tillegg fremgår det at refusjonsordningen oppfattes som forholdsvis ressurskrevende å drifte. Den samme refusjonsordningen på fosterhjemsområdet er også gjennomgått av Deloitte (gjengitt i KS-notat). En konklusjon her er at det bør finnes andre ordninger enn den statlige refusjonsordningen for å finansiere kommunale fosterhjem.

### **Bruk av resultatbaserte tilskudd**

Så langt vi kjenner til finnes det ingen analyser eller evalueringer av resultatbasert finansiering av kommunale tjenester. Det er imidlertid gjort tidligere gjort forsøk med resultatbasert finansiering i for svenskopplæring i Sverige. Samtidig har Danmark en ordning i dag, men denne er så langt vi kjenner til ikke evaluert. Det finnes en del erfaringsmateriale fra ordninger med innkjøp av tiltak innenfor arbeidsmarkedspolitikken.

Det svenske forsøket med resultatbasert finansiering i svenskopplæringen ble gjennomført i 2009-2010 og hadde en varighet på ett år (Åslund og Engdahl 2018). Bonusen ble rettet mot deltakerne i svenskopplæringen, og den varierte avhengig av hvilket språknivå deltakerne hadde oppnådd. Dvs. at bonusen var høyere, desto høyere språknivå som ble oppnådd. Laveste nivå ga en bonus på 6000 SEK, mens høyeste nivå ga bonus på 12 000 SEK. Deltakerne kunne også oppnå flere bonuser, men samlet sett var det et tak på 12 000 SEK. Evalueringen av ordningen viste noe blandede resultater. For det første var det de med best forutsetninger som hadde størst utbytte. Dernest viste det seg at det var klare regionale forskjeller, dvs. at Stockholmsregionen oppnådde bedre resultater enn



andre regioner. I følge forfatterne antyder de sistnevnte resultatene at det kan være andre effekter enn selve bonusfinansieringen som har virket inn.

Resultatbaserte finansieringsformer er også forsøkt ut i andre sektorer i Norge. På midten av 2000-tallet ble det gjennomført flere forsøk i det daværende Aetat med resultatbasert finansiering. Dette omfattet en ordning rettet mot forvaltningen og en ordning rettet mot tiltaksarrangører. Ordningene rettet mot tiltaksarrangørene startet opp i 2007 og innbefattet bruk av bonusfinansiering i formidlingstiltak (KAT), jobbklubber og et nyopprettet tiltak for personer på ventestønad (VALS). Alle disse tre tiltakene ble konkurranseutsatt samtidig som at arrangørene mottok bonus ved formidling av deltakere til arbeid. Senere ble det også gjennomført forsøk med to alternative typer bonusfinansiering av tiltaket Arbeid med bistand. Evalueringen av de ulike forsøkene ga ingen entydige resultater. I evalueringene forklares dette dels med at bonusen var for liten og dels med at tiltakene allerede var konkurranseutsatt og at eventuelle insentiveffekter allerede var tatt ut gjennom konkurranseutsetting av tiltakene.

Generelt kan vi si at det teoretiske grunnlaget tilsier at resultatbaserte finansieringsordninger kan gi en effekt på integreringsarbeidet. Empiriske undersøkelser på nærliggende områder, viser imidlertid at det kan være vanskelig å oppnå forventede resultater. Det finnes ulike forklaringer på dette, noe som igjen peker på at design av slike ordninger kan være avgjørende og at det er grunn til å være varsom med å innføre nye ordninger av denne typen uten grundige vurderinger av mulige utilsiktede eller negative effekter. Så langt vi kjenner til er det imidlertid sparsomt med litteratur som omhandler bruk av slike virkemidler som en del av den statlige styringen overfor kommuner.

## 4.4 Bruk av tilsyn som styringsverktøy

På oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet har Difi (2016) gjennomført en undersøkelse for å fremskaffe kunnskap om hvordan det statlige tilsynet med kommune fungerer. Undersøkelsen baserer seg på intervjuer med utvalgte sentrale aktører som igangsetter tilsyn (direktorat), fylkesmenn og kommuner. Undersøkelsen viser at tilsyn oppleves som nyttig både av tilsynsmyndighetene og kommunene. Dette gjelder både selve tilsynet og veiledningen i forbindelse med tilsyn. Aktørene mener tilsyn bidrar til læring og til bedre kommunale tjenester. Det fremgår også at tilsyn ikke utgjør en for stor belastning på kommunene. Rapporten diskuterer også det samlede omfanget av tilsyn som vurderes som passende, og behovet for koordinering av tilsyn overfor kommunene. En anbefaling er at det fra nasjonalt hold i større grad tas ansvar for å koordinere ulike tilsyn.

Andre undersøkelser har imidlertid noe mer nyansert fremstilling av hvilke virkninger tilsynet har på kommunenes tjenesteproduksjon. En undersøkelse gjennomført av NIBR har på samme måte som Difi sett på virkningene tilsyn har på kommunene (Askim m.fl. 2013). Her fremgår det at tilsynene i liten grad hadde betydning for kommunens budsjettprioriteringer. Tilsynet hadde i større grad betydning for kommunens rutiner for saksbehandling, tjenesteutøvelse og dokumentasjon. Det fremgår også at kommunene på forhånd ofte er klar over forhold som utløser avvik og pålegg. Samtidig erfarer kommunene at tilsyn ofte

er avviksorientert og at dette kan gi et negativt fokus og bidra til et betydelig press både på det administrative og politiske nivået i kommunen. En annen kritikk av tilsynene er at de ofte retter seg mot de bakenforliggende systemene og ikke på tjenestenes evne til å dekke behovene til tjenestenes målgrupper. I følge rapporten gir informanter uttrykk for at det å legge vekt på prosedyrebestemmelser i liten grad bidrar til å oppnå intensjonen med tjenestene. Implikasjonen av dette er at man heller ikke vurderer systemrevisjon som særlig nyttig eller hensiktsmessig. Det er også en utbredt oppfatning i kommunene at tilsynet heller bør ha et fokus på resultater fremfor å vektlegge prosedyrekrav. Dette fordi vektleggingen av prosedyrekravene i liten grad bidrar til læring.

Rapporten til NIBR viser også til kommunelovens kap. 10 A der det fremgår at tilsyn er begrenset til lovlighetskontroll (Askheim m.fl. 2013). Dette innebærer i prinsippet en avgrensning av tilsynets myndighet til å kontrollere bestemte lovkrav. Men betydningen av denne avgrensningen avhenger av hvordan loven er utformet. Dersom loven er rundt formulert, vil tilsynet likevel måtte definere skjønnsmessig kriterier eller standarder for lovens runde krav.

En rapport fra Riksrevisjonen (2011-2012) har tatt for seg tilsyn med barneverntjenesten. De tilsynene som omtales her er først og fremst systemrevisjoner og landsomfattende tilsyn. Her legges det bl.a. vekt på at omfanget av tilsyn begrenses av fylkesmannens kapasitet til å gjennomføre tilsyn. Implikasjonene av dette er at økte krav til nasjonale tilsyn eller andre obligatoriske tilsyn (institusjonstilsyn) fortrenger andre typer tilsyn eller oppgaver (f.eks. systemrevisjon).

En undersøkelse av Deloitte (2013) har sett spesielt på mulighetene for samordning av statlig tilsyn og kommunal egenkontroll på opplæringsområdet. Denne rapporten omhandler ikke virkningene av tilsyn på kommunen, men peker på mulighetene for mer samordning av kommunens kontinuerlige kvalitetsarbeid og tilsynets arbeid. Rapporten konkluderer med at hensikten med slik samordning er å styrke den langsiktige effekten og læringsverdien av arbeidet, og å hindre overlappende arbeid. Det kan her se ut som at forslaget legger opp til en mer sammenblandet tilsyns-veilederrolle, uten at forfatterne stiller spørsmål ved denne rollesammenblandingen.

Det er også skrevet flere masteroppgaver som omhandler betydningen av tilsyn. Disse har tatt for seg ulike kommunale tjenester eller ansvarsområder som fagutvikling i skolen (Hella 2012), det psykososiale miljøet i skolen (Nedgård Eriksen 2014) og kommunens beredskapsarbeid (Rygg 2016, Hovelsen og Tennfjord 2017). De nevnte undersøkelsene kan oppsummeres i tre punkter. For det første viser alle de nevnte undersøkelsene til at tilsyn har eller kan ha en viss positiv betydning for de aktuelle tjenestene eller oppgavene som underlegges tilsyn. For det andre vises det til at effektene først og fremst er på systemet og prosedyrer, ikke nødvendigvis på den praktiske utøvelsen av tjenesten eller på målet for tjenesten (Nergård Eriksen 2014, Rygg 2016). For det tredje viser undersøkelsene at det er noen kommunale organisatoriske forutsetninger som må ligge til grunn for at tilsynet skal ha en virkning på tjenestene eller oppgavene, bl.a. ledelse og styring av endring-/utviklingsarbeid (Hella 2012, Hovelsen og Tennfjord 2017).



## 4.5 Statlig styring på integreringsområdet

Som vist over har staten flere virkemidler for å styre kommunene. Innenfor integreringsområdet har flere undersøkt forholdet mellom statlig styring og kommunenes frihet. Bl.a. viser Emilsson (2015) til at det både i Danmark og Sverige har vært en tendens til statlig styring av kommunene i integreringspolitikken, i hovedsak gjennom lovverket. I en sammenligning av Norge, Sverige og Danmark viser Tronstad og Hernes (2016) til en utstrakt bruk av statlig styring, men samtidig at virkemiddelbruken varierer mellom landene. Andre igjen har pekt på at den lokale integreringspolitikken ikke utelukkende bærer preg av statlig styring, men heller av et toveis samspill mellom statlig og lokale myndigheter (Dekker m.fl. 2015).

Introduksjonsloven står sentralt i kommunenes integreringsarbeid. Den legger vekt på formålet med kommunenes integreringsarbeid, men det inngår også spesifikke oppgaver som kommunene skal ivareta. I loven fremgår det bl.a. at kommunene skal utarbeide individuell handlingsplan og at det skal inngå norsk og arbeidsrettede tiltak. Justis- og beredskapsdepartementet har også utarbeidet en mer detaljert fortolkning av introduksjonsloven i form av et rundskriv (Rundskriv G-01/2016).

Ut over lovverket er det et raffinert system for økonomisk styring av integreringsområdet. Det viktigste her er integreringstilskuddet. Her ser det ut som intensjonen har vært å gi en rimelig dekning av kommunenes faktiske kostnader, noe som igjen handler om at bosetting er frivillig for norske kommuner. Ut over integreringstilskuddet har vi også et eget tilskudd som skal dekke kostnader norskopplæring og samfunnskunnskap, samt særtilskudd til enslige mindreårige og personer med funksjonshemninger/atferdsproblemer.

Innenfor integreringsområdet benyttes også pedagogiske virkemidler. Dette innbefatter bl.a. veiledningsmateriale (utgitt av Kompetanse Norge, IMDi og Husbanken m.fl.) og ulike tiltak i regi av IMDi. Bl.a. arrangerer IMDi nasjonale og regionale konferanser knyttet til tilskuddsordningene Kommunale utviklingsmidler og tilskudd til Jobbsjansen. IMDi har også utgitt skriftlige oversikter over «gode eksempler» innenfor disse områdene. I tillegg arrangerer IMDi for alle bosettingskommuner årlige fagverksteder som et virkemiddel for kompetanseheving.

Generelt finner vi innenfor integreringsområdet aktive virkemidler langs alle de tre aksene i modellen over. Den samlede virkemiddelbruken overfor kommunene fremstår i dag som relativt svakt styrende. For det første er lovverket forholdsvis generelt formulert, selv om det i rundskriv er utformet forholdsvis detaljerte fortolkninger av lovens krav (G-01/2016). Et unntak er kanskje kravet til antall timer norskundervisning. Tilsvarende er det et forholdsvis rundt krav til kompetanse for de som skal undervise i norsk og samfunnskunnskap (skal *som hovedregel* ha faglig og pedagogisk kompetanse). For det andre, selv om det er utstrakt bruk av øremerkede midler innenfor integreringsområdet, kan kommunen bruke midlene forholdsvis fritt (spesielt integreringstilskuddet). Dette har sammenheng med at en viss andel av kommunenes utgifter ikke nødvendigvis kan knyttes til en bestemt sektor eller et bestemt formål. For det tredje kan det se

ut som at det i løpet av de senere årene har vært utstrakt bruk av pedagogiske virkemidler som er mindre styrende overfor kommunene.

En sentral motivasjon for staten til å styre kommunene er som nevnt effektivitet. Spørsmålet om kommunenes effektivitet på integreringsområdet blir spesielt fremhevet i FAFOs rapport om har spesielt blitt satt på dagsorden (Djuve m.fl. 2017). Resultatene her viser at resultatene på integreringsområdet varierer mye mellom kommunene. Sett i lys av disse resultatene blir dermed spørsmålet om staten gjennom sin styring kan bidra til å enten øke ressursinnsatsen eller endre bruken av ressursene for å oppnå bedre resultater på integreringsområdet.

## 5 Virkemidler og erfaringer i Danmark og Sverige

Ettersom de skandinaviske landene har en del likhetstrekk, kan studier av virkninger av offentlige tiltak være overførbare mellom landene. Men det er også mange forskjeller mellom landene som tilsier forsiktighet ved bruk av funn på tvers av landene.

Vi har satt oss inn i regelverk og tilskudd knyttet til bosetting og integrering av innvandrere i Sverige og Danmark og studert analyser av virkningene av tiltak.

Noen av de mest sentrale trekk ved ansvarsfordelingen og innretningen av integreringspolitikken er gjengitt i kortform i Tabell 5-1. I Norge er det frivillig for kommunene å bosette flyktninger. For å sikre at kommunene i sum tilbyr seg å bosette alle flyktingene som kommer, må kommunene i hovedsak få dekket merutgiftene knyttet til bosetting. I Danmark er det staten som beslutter hvor mange flyktinger hver kommune skal bosette. I Sverige er det vanlig at flyktingene selv velger kommune, men for de som ikke gjør det, beslutter staten hvor mange hvert «län» (tilsvarende fylke) skal bosette. I hvert län bestemmer kommunene fordelingen seg imellom. Ettersom staten både i Danmark og Sverige kan pålegge kommunene å bosette flyktinger, har man i disse landene ikke krav til at statens tilskudd skal dekke kommunenes merutgifter, slik vi har i Norge.

Tabell 5-1: Hovedtrekk i ansvarsfordelingen på innvandringsområdet i de skandinaviske landene

	Danmark	Sverige	Norge
Beslutning om bosettingskommune	Staten beslutter	Halvparten av flyktingene velger selv kommune. Staten setter måltall for hvert län (ekskl. selvbosetting) og kommunene avtaler hvor mange hver skal bosette	Kommunene vedtar antall de vil ta imot. Individuelle flyktinger fordeles av IMDi
Ansvar for språkopplæring	Kommunene	Kommunene	Kommunene
Arbeidsrettede tiltak	Kommunene	Staten	Kommunene

Kilde: Diverse dokumenter, se referanser i teksten

I alle landene har kommunene ansvar for opplæring i språk og samfunnskunnskap. I Sverige har Arbetsförmedlingen, som er statlig, ansvar for arbeidsrettet integrering. I Danmark og Norge er det kommunene som har ansvar for arbeidsrettede tiltak innenfor introduksjonsordningen.

### 5.1 Danmark

Det er betydelige forskjeller mellom Danmark og Norge når det gjelder innretningen av statlig finansering av kommunenes integreringsarbeid. Når man

studerer disse ulike innretningene bør man kanskje se dem i lys av følgende forhold:

- Danmark har 4 kommuner med mindre enn 12 000 innbyggere, mens Norge har 327<sup>17</sup>
- I Danmark er de fleste inntektssikringsordningene i velferdssystemet kommunale ytelser med delvis statlig refusjon. Dette gjelder bl.a. sykepenger, uføreytelser, «kontanthjelp» (dagpenger og sosialhjelp) og integrasjonsytelse. Alderspensjon er en statlig ytelse. I Norge er det bare sosialhjelp og introduksjonsstønad som er kommunale ytelser. Også de arbeidsrettede tiltakene rettet mot mottakerne av inntektssikring finansieres av kommunene i Danmark.

## Bosetting

I Danmark har kommunene siden 1999 hatt ansvar for integrering av personer med asyl som innvandringsgrunnlag. Bosetting skjer ved at regionene («fylkene») får tildelt et antall flyktninger som skal bosettes. Hvis kommunene i den enkelte region ikke er blitt enige om en fordeling av flyktningene som skal bosettes i amtet, bestemmer Udlændingebestyrelsen (US) fordelingen på kommuner.

I praksis skjer fordelingen ved at US i mai året før bosetting sender ut en prognose for bosetting med en forventet fordeling på kommuner. Kommunenes andel er fastsatt på grunnlag av

- Antall innbyggere
- Antall innbyggere med ikke-vestlige bakgrunn (beholdning)
- Antall familiegjenforente (innvandring siste år)

Med unntak av at de større kommunene i visse tilfeller har overtatt antall flyktninger fra de aller minste kommunene, er US sin prognose for fordeling ikke blitt endret gjennom forhandlinger mellom kommunene. Det har imidlertid vært store avvik mellom prognose og faktisk antall bosatte på nasjonalt nivå og dermed også mellom prognose og faktisk bosetting i den enkelte kommune.

I 2017 var det 7 kommuner som hadde så høy andel innvandrere i befolkningen at de ikke fikk tildelt nye for bosetting.

Det er US som beslutter i hvilken kommune den enkelte innvandrere skal bosettes. Det overordnede målet med fordelingen er å sikre en jevn fordeling for å styrke forutsetninger for overgangen til arbeid og å sikre at flere kommuner deltar i integreringsarbeidet. Beslutningen er basert på

- Kommunenes beskrivelse av eget arbeidsmarked
- Innvandrernes preferanser (f.eks. by/land, nærhet til/avstand fra familie eller andre de har et forhold til)
- Særlig vurdering for domfelte personer og personer med særlig behov for helsetjenester

---

<sup>17</sup> Kilder: Danmarks statistik og SSB. For Norge gjelder tallet 2018.

Kommunene skal hvert år sende en beskrivelse av sitt arbeidsmarked, inkludert behov for ulike typer kvalifikasjoner, til US. Bare omlag halvparten av kommunene oppfyller dette. I fravær av oppdatert beskrivelse, bruker US tidligere beskrivelser.

Kommunen skal senest innen to måneder tilby innvandrerne en bolig. Den første boligen kan være midlertidig. «Når det er mulig» skal kommunen finne en permanent bolig. I 2017 ventet omlag halvparten av innvandrerne et halvt år eller mer på permanent bolig etter at de hadde flyttet ut av mottak.

Innvandrere som flytter til en annen kommune før de har fullført integrasjonsprogrammet kan miste sin inntektsstøtte og andre rettigheter.

### **Integrasjonstiltak<sup>18</sup>**

Danmark har de senere årene gjennomført flere endringer i regulering og finansiering av integreringstiltakene. Den siste store omleggingen kom i 2016. Vi vil i hovedsak omtale dagens nasjonale føringer på kommunenes integreringsarbeid.

De første integrasjonstiltakene som møter personer som har søkt asyl er obligatorisk danskundervisning og opplæring i samfunnskunnskap for asylsøkere. Til sammen utgjør undervisningen 10 timer per uke. De som har fått oppholdstillatelse kan søke arbeid mens de fortsatt bor i asylmottak.

For de som er bosatt i en kommune, starter det obligatoriske integreringsprogrammet senest en måned etter bosetting. Inntil juli 2016 hadde integrasjonsprogrammet en varighet på inntil 3 år og med krav om 37 timers aktivitet per uke. Nå skal programmet som hovedregel vare minst ett år, men kan forlenges til fem år, avhengig av individenes behov. Arbeidsrettede aktiviteter skal utgjøre mest mulig av programmet og minst 15 timer per uke. Kravet om 37 timers aktivitet er fjernet. I det første året er målet å få innvandrerens sysselsatt i en ordinær jobb.

Alle skal, hvis det ikke er opplagte grunner til noe annet, regnes som arbeidsdyktige de tre første månedene de er bosatt. Dette innebærer at de skal delta i arbeidsrettede aktiviteter. I løpet av programmets to første uker skal kommunen gi innvandrerens et arbeidsrettet tilbud i form av arbeidspraksis eller ansettelse med lønnstilskudd. Tilbudet skal utgjøre minst 15 timer per uke.

Kommunene er foreløpig ganske langt unna å oppfylle kravet om arbeidsrettet aktivitet for alle som er 25 år og eldre. Omlag 50 prosent av mottakerne av integrasjonstiltak er til enhver tid i arbeidsrettet aktivitet<sup>19</sup>. I ett av intervjuene ble det sagt at bare 1/3 av de som bosettes i kommuner er i arbeidspraksis innen fire uker, mens reglene tilsier at alle skal være i arbeidspraksis innen to uker.

Forøvrig utformes innholdet i integreringsprogrammet gjennom individuelle avtaler mellom den enkelte innvandrer og kommunen.

---

<sup>18</sup> Bygger i hovedsak på Udlændige- og Integrationsministeriet 2017, men også intervjuer i Danmark

<sup>19</sup> <http://www.jobindsats.dk/>

Opplæring i dansk er normalt en del av integreringsprogrammet. Basert på en individuell vurdering av den enkeltes lese- og skrivekyndighet, kjennskap til det latinske alfabetet og utdanningsnivå, velges ett av tre nivåer for danskopplæringen. Vanligvis gis det 15 undervisningstimer i dansk per uke. Kommunene er forpliktet til å tilby undervisningsopplegg som kan kombineres med ordinær jobb. Det skal også tilbys opplæring i samfunnskunnskap.

Unge (under 25 år) har plikt til å ta utdanning. Unntak gjelder for de som allerede har en «erhvervskompetencegivende» utdanning. Inntil utdanningen starter, gjelder kravet om arbeidsrettet virksomhet minst 15 timer per uke.

I Danmark har man etablert prøveordningen «Integrationsgrunduddannelse» (IGU). På tross av navnet, er dette i hovedsak en ordning med arbeidsrettede tiltak. Målgruppen er innvandrere på mellom 18 og 40 år som har inntil fem års botid, men som ikke har fått arbeid. IGU har to års varighet, hvorav skoledelen utgjør 20 uker. IGU er en variant av «Forberedende grunduddannelse», som er en ordning for unge under 25 år, med eller uten innvandringsbakgrunn, som ikke har arbeid eller «passer inn» i ordinære utdanninger. Deltakerne får Uddannelsesgodtgørelse - en statlig ytelse på rundt 6 250 dkr per måned for enslige uten barn.

### **Noen trekk ved statens finansiering av kommunene i Danmark**

Systemet for statlige overføringer til kommunene i Danmark har en del likhetstrekk med systemet i Norge, men det er også viktige forskjeller som man må være oppmerksom på for å forstå systemet.

Hvert år er det drøftinger mellom staten og KL<sup>20</sup> om rammene for statens finansiering av kommunene. I disse forhandlingene legges det til grunn en rekke forutsetninger. Hvis faktisk utvikling avviker fra forutsetningene knyttet til «konjunkturforhold», justeres rammeoverføringene tilsvarende i ettertid. Denne justeringen omtales som budsjettgarantien. Både danskundervisning, andre integreringstiltak og livsoppholdsytelser omfattes av garantien. Alle utgifter regnes netto, dvs. med fradrag av statlige tilskudd, refusjoner, mv. Justeringen av rammeoverføringen gjelder for kommunesektoren samlet og fordeles proporsjonalt med hver kommunes opprinnelige rammeoverføring. Hvis altså kommunenes samlede utgifter til integreringstiltak avviker fra forutsetningene i avtalen mellom stat og kommune, blir den samlede rammeoverføringen til kommunesektoren justert tilsvarende. Men ettersom det er utgiftene i kommunene samlet som gir grunnlag for justering av rammeoverføringen, er det ikke nødvendigvis en sammenheng mellom avvik mellom budsjetterte og faktiske utgifter i en enkelt kommune og den justering kommunen får i sin rammeoverføring.

De tilskuddene, refusjonene, mv. kommunene får fra staten på integreringsfeltet er ikke dimensjonert slik at de skal finansiere integreringstiltakene. Kommunene må også bruke av sine frie inntekter for å finansiere integreringsutgiftene.

---

<sup>20</sup> Interesseorganisasjonen for danske kommuner, dvs. søsterorganisasjonen til KS i Danmark

Modellene for rammefinansiering av kommunene er slik at overføringene fra staten i sum dekker merutgiftene knyttet til integreringen, men da gjennom at de frie inntektene til den enkelte kommune påvirkes av omfanget av integreringen til kommunen.<sup>21</sup> Målet med de særlige tilskuddene til kommunenes integreringsarbeid er å avlaste kommunene for noe av risikoen knyttet til antall deltakere i integreringstiltak samt å gi kommunene insentiver til godt integreringsarbeid,

Som tidligere nevnt, er det kommunene som yter de fleste inntektssikringsordningene i Danmark, men med delvis refusjon fra staten. Dette gjelder også «integrationsydelse» som er en livsoppholdsyttelse til innvandrere som ikke oppfyller de kravene til botid og sysselsettingshistorikk som gjelder for kontanthjelp<sup>22</sup>.

I 2016 ble det gjennomført en stor reform som innebar at statens refusjon ble redusert for langvarige stønadstilfeller<sup>23</sup>. Man innførte da den såkalte «Refusjonstrappen». Dette innebærer at den andelen av kommunenes livsoppholdsyttelser som staten betaler avhenger av stønadstilfellets varighet. Refusjonsandelen starter på 80 prosent av utgiftene (første måned), men reduseres via 40 prosent (1-6 måneder) og 30 prosent (6-12 måneder) til 20 prosent (mer enn 1 år).

Virkningen av både omfanget av innvandringen og resultatene i integreringsarbeidet for kommunenes økonomi kompliseres av at i fordelingsnøkkelen for kommunenes rammetilskudd inngår kriterier som er sterkt korrelert med behovet for inntektssikring (f.eks. antall med lav inntekt og antall uten arbeid eller med lav stillingsandel). Dette innebærer at hvis en kommune lykkes med å redusere ledigheten eller antall personer med lav inntekt, vil kommunen på sikt få mindre rammeoverføring. På tross av dette er det klart at den enkelte kommune får styrket sin økonomi hvis de lykkes med å få innvandrere eller andre over fra inntektssikring til sysselsetting, men innsparingen blir mindre enn det refusjonstrappen indikerer. En analyse<sup>24</sup> viser at når man ser virkningene for skatteinntang, rammetilskudd og særlige tilskudd til integrering opp mot kommunenes utgifter til integrering, er det rimelig balanse mellom inntekter og utgifter.

## **Statens finansiering av kommunenes integreringsarbeid**

Statens finansiering består av flere deler:

- Refusjonstrappen: Delvis refusjon av utgifter til livsopphold, herunder integrasjonsytelse
- Tilskudd i introduksjonsperioden (50 prosent refusjon, inntil et tak<sup>25</sup>)

---

<sup>21</sup> Jf. Social- og Indenrigsministeriet (2016)

<sup>22</sup> Kontanthjelp er en livsoppholdsyttelse som ligner mest på sosialhjelp i Norge

<sup>23</sup> Social- og Indenrigsministeriet (2016) viste at kommunenes insentiver til god integrering ikke alltid var sterke under finansieringsordningene som gjaldt før reformen

<sup>24</sup> Social- og Indenrigsministeriet (2016)

<sup>25</sup> På dansk heter taket «rådhedsbeløb»



- Tilskudd i forbindelse med danskutdannelse (50 prosent refusjon, inntil et tak)
- Resultattilskudd (separate tilskudd knyttet til hhv sysselsetting og bestått danskprøve)

Staten refunderer som nevnt halvparten av kommunenes utgifter til danskopplæring og arbeidsrettede tiltak under integrasjonsloven. Hvis deltakerne har høyt ubegrunnet fravær fra programmet, får kommunen betydelig trekk i refusjonen. For disse to refusjonsordningene er det et felles tak på årlige utgifter per deltaker som gir grunnlag for refusjon. Taket ble i 2016 redusert fra 73 000 til 36 000 dkr. Vi er blitt informert om at Udlændinge- og Integrationsministeriet har beregnet at i 2018 vil 70 av 98 kommuner ha utgifter som gjør at grensen for maksimal støtte blir en effektiv begrensning, dvs. at disse 70 kommunene har høyere utgifter enn det som gir grunnlag for refusjon.

Nedenfor presenteres hovedpunktene i den store reformen i statens finansiering av kommunenes integreringstiltak. Reformen trådte i kraft i 2016.

*Tabell 5-2: Danmark - Statlige tilskudd til kommunenes integrering*

Tilskuddstype	Dagens regler	Historikk
Refusjon av utgifter til livsopphold	Refusjonstrappen. Trinnvis nedtrapping av statlig bidrag fra 80 til 20 %.	75% refusjon inntil 2008 og 50% inntil 2016.
Grundtilskudd	Avviklet 2018	Faste månedlige beløp per deltaker. 2 300 dkr i 2008-16
Tilskudd i introduksjonsperioden	50 % av utgifter til introduksjonsprogram (begrenset av Rådighedsbeløb)	Inntil 2008: Månedssats avhengig av type aktiveringstiltak
Tilskudd til danskopplæring	50 % av utgiftene (begrenset av Rådighedsbeløb)	Inntil 2008: Månedssats
Rådighedsbeløb	Utgifter inntil 36 000 DKR per deltaker per år gir grunnlag for refusjon	Før 2018: Utgifter inntil 73 000 DKR per deltaker per år ga grunnlag for refusjon
Resultattilskudd, sysselsetting	75 000 DKR <3 år 50 000 DKR <5 år	Innført i 2004. Satsene ble endret i 2008, 2016 og 2018. Resultatindikator endret 2018
Resultattilskudd danskutdannelse	32 000 DKR per prøve	Innført i 2004. Satsene ble endret i 2008, 2016 og 2018.

Kilde: Bolvig, I. og J. N. Arendt: Nationale rammer for integrasjonsinnsatsen for flyktninge 1997-2017, Vive, 2018

Refusjonstrappen ble som nevnt innført i 2016. Før 2016 refunderte staten halvparten av kommunes utgifter til livsopphold, uavhengig av stønadstilfellets varighet.



Innføringen av Refusjonstrappen styrket kommunenes insentiver til å redusere bruken av velferdsordninger og gjøre flere selvforsørkede. Samtidig ble statens refusjon av kommunenes arbeidsrettede tiltak for både innvandrere og andre redusert eller fjernet. Man forsterket dermed insentivene til effektivt integreringsarbeid. Videre ble kommunenes frie inntekter («bloktilskudd») økt.

Flyktninger og innvandrere som kommer på familiegjenforening får inntektssikring i form av en integrasjonsytelse som er lavere enn kontanthjelpen. Statens refusjon av kommunenes utgifter til integrasjonsytelse følger den samme refusjonstrappen som man har for utgifter til kontanthjelp.

Staten gir kommunene resultattilskudd for innvandrere med rett til introduksjonsprogram hvis de innen fem år går over til ordinær sysselsetting eller påbegynner en yrkesutdanning eller høyere utdanning. Bonus for sysselsetting krever at personen er i arbeid i en sammenhengende periode på seks måneder. Bonus er høyere for resultat oppnådd i de tre første årene i introduksjonsprogrammet (78 030 dkr) enn i år 4 eller 5 (52 020 dkr). I tillegg gir det en bonus på dkr 33 293 per deltaker som består prøve i dansk for sitt nivå.

### **Innvandernes rettigheter og plikter**

Danmark har flere ganger endret reglene for inntektsstønning til innvandrere, herunder kravene som stilles for at utenlandske statsborgere skal få rett til ordningene som gjelder for danske statsborgere. En komprimert framstilling av denne historikken finnes i Bolvig og Arendt (2018).

For å få rett til kontanthjelp, må man ha bodd i Danmark 7 av de siste 8 årene og hatt ordinært arbeide i 2,5 år av de 8 årene (gjelder ikke EØS-borgere). Utlendinger som oppholder seg i Danmark og som ikke oppfyller kravene til kontanthjelp kan i stedet få integrasjonsytelse som gir betydelig lavere utbetalinger. F.eks. ble stønningen til enslig uten forsørgeransvar redusert fra 10 849 til 6 010 dkr fra 2014 til 2016 i forbindelse med (gjen-)innføringen av integrasjonsytelsen.

Innvandrere får en bonus for å bestå danskprøve på nivå 2 eller 3. Bonusen er på 1 500 dkr per måned etter at prøven er bestått. For en enslig som lever på integrasjonsytelse tilsvarer dette en inntektsøkning på 25 prosent.

## **5.2 Sverige**

I Sverige har kommunene en mindre rolle i integreringsarbeidet enn det de har i Norge og Danmark. I prosjektet ser vi ikke på modeller med endringer i oppgavefordelingen mellom stat og kommune, og systemet i Sverige framstår derfor som mindre relevant for læring om hvordan ulike modeller for statlig finansiering av kommunenes integreringsarbeid virker. Vi vil likevel presentere den svenske modellen.

## Bosetting

Personer som har fått opphold i Sverige har rett til å bosette seg i en kommune<sup>26</sup>. De kan enten bosette seg på egenhånd (eget boende, EBO) eller be om hjelp fra myndighetene (anleggingsboende, ABO)<sup>27</sup>. Antallet flyktninger som har skaffet bolig på egenhånd har gått ned i Sverige i perioden 2006-2014, mens antallet ABO har økt. Etter 2011 har andelen ABO vært større enn EBO (Boverket 2015). Selv om ABO er blitt mer vanlig, er EBO fortsatt ganske vanlig.

I 2017 fikk Migrationsverket hele ansvaret for bosetting av flyktninger. Migrationsverket kartlegger personers bakgrunn under asyltiden, anviser bosted og beslutter statlige tilskudd til kommuner og landsting (Migrationsverket.se). Personer som ikke ønsker å benytte seg av anvist offentlig bosted skal likevel bli registrert. Kommunen skal yte assistanse til flyktninger hvis de har behov for hjelp før Migrationsverket overtar ansvaret for bistanden.

I mars 2016 trådte en ny lov om anvisning for bosetting i kraft<sup>28</sup>. Loven omfatter nyankomne som er registrert av, og knyttet til, Migrasjonsverkets mottak samt kvoteflyktninger og personer som har fått oppholdstillatelse (§ 7 i loven), og som ikke velger å bosette seg på egen hånd. For enslige mindreårige er det særskilte regler. Migrationsverket anviser disse til en kommune ved ankomst (Migrationsverket.se)<sup>29</sup>.

Migrationsverket kommer hvert år med en prognose for hvor mange som vil bosettes med ABO. Prognosen er spesifisert for hvert län. Länsstyrelserna beslutter deretter tallet for hver kommune. Fordelingen av personer i kommunene skal ta hensyn til arbeidsmarkedsforutsetninger, befolkningsstørrelse, totalt antall nyankomne og barn som kommer alene, samt det totale antallet flyktninger som bor i kommunen (ibid).

Det er ingen sanksjonsmulighet overfor kommunene som ikke oppfyller kravene i bosettingsloven om å ordne bosted til flyktninger som de er tildelt (SOU:2018:22). Nyankomne flyktninger som har valgt selvboetting omfattes ikke av den nye bosettingsloven.

Hver enkelt som skal bosettes tas inn til en bosettingssamtale hos Migrationsverket, og Migrationsverket tar beslutning om kommune etter en vurdering av vedkommendes behov og kriteriene over. En person får kun ett tilbud, og må bosette seg på egenhånd hvis vedkommende takker nei til anvisningen fra Migrationsverket (Migrationsverket.se). Kommunen er ansvarlig for selve bosettingen.

Länsstyrelserna har ansvar for å medvirke til at det finnes beredskap hos kommunene til å ta imot nyankomne. De skal også støtte kommuner i samordningen av kommunal virksomhet, blant annet opplæring i språk og

---

<sup>26</sup> <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Efter-beslut/Om-du-far-stanna/Uppehallstillstand-som-flykting.html>

<sup>27</sup> Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

<sup>28</sup> Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning

<sup>29</sup> Anmodningsmodellen for enslige mindreårige ble endret fra 1. april 2016 for å få en jevnere fordeling.

samfunnsorientering. De skal videre fremme regional samordning mellom kommuner, myndigheter, foretak og organisasjoner som har aktiviteter for nyankomne, og følge opp organisering og gjennomføring av innsatser for nyankomne på regionalt og kommunalt nivå (Migrationsverket.se).

Bosettingspolitikken har ført til en svært ujevn fordeling av flyktninger i svenske kommuner. Personer som selv har valgt bosted har typisk flyttet i nærheten av venner, slekt eller familie. Disse bor ofte i storbyområder, med varierende bokvalitet. I de senere årene har imidlertid bosetting i større grad vært preget av Migrationsverkets tilgang på boliger, som ofte har vært i mindre kommuner med dårlige arbeidsmarkedsforutsetninger.

Det er ikke obligatoriske integreringstiltak på asylmottak, men studieforbund og frivillige organisasjoner tilbyr språkkurs og opplæring i samfunnskunnskap for personer som bor i mottak.

### **Integreringstiltak etter bosetting**

Nytt regelverk<sup>30</sup> integreringstiltak ble implementert 1. januar 2018, men hovedtrekkene i ansvarfordelingen ble videreført. Kommunene har ansvar for opplæring i svensk og samfunnskunnskap, mens Arbetsförmedlingen har ansvar for andre tiltak.

Målet for endringene i 2018 var å minimere detaljstyring og administrasjon, og gjøre Arbetsförmedlingens regler for nyankomne mer like reglene for andre grupper (SOU:2018:22). Dette innebar også at det ble innført sanksjoner ved manglende deltagelse i integreringstiltak.

I likhet med andre som er avhengige av velferdsytelser utarbeider Arbetsförmedlingen en handlingsplan i samarbeid med mottakeren. Flyktninger og deres familiegjenforente skal gjennomføre et «Etableringsprogram» som utgjør 24 månedersverk over en periode på 24-36 måneder. Handlingsplanen skal være individuelt tilpasset, og det er ikke standardiserte krav til innholdet.

Det er også innført utdanningsplikt for flyktninger og de som kommer på familiegjenforening. Utdanningsplikten innebærer at alle som tar del i Arbetsförmedlingens etableringstiltak og som blir vurdert til å ha behov for utdanning for å komme seg i arbeid, skal søke og ta del i utdanning (Regjeringen.se).

### **Statlig finansering av kommunenes integreringstiltak<sup>31</sup>**

Kommuner, landsting og kommunalförbund får statlige tilskudd for å motta og gi tjenester til nyankomne (Förordning (2010:1122). Tilskuddene er ment å dekke kostnader for aktiviteter som kommunene er ansvarlige for (SOU 2018:22).

---

<sup>30</sup> Jf. <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2017/12/nytt-regelverk-for-nyanlanda-trader-i-kraft-den-1-januari/>

<sup>31</sup> <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Ersattning-for-personer-med-uppehallstillstand-som-betalas-ut-utan-ansokan.html>

Kommunene dekker livsoppholdsutgifter fra tidspunktet en person blir bosatt til vedkommende starter i Etableringsprogrammet. Siden det er staten som betaler ut ytelser til personer i etableringsprogrammet, har kommunene incentiver til å få personer raskt inn i programmet. Kommunen får tilskudd for å dekke kostnadene (sjablong) for denne overgangen (SOU 2018:22).

Alle kommuner får et grunntilskudd for nyankomne personer med oppholdstillatelse. Det gjelder både voksne og barn. Tilskuddet utbetales årlig. Det var 227 500 skr for 2018.

Kommuner mottar også tilskudd til etableringstiltak og introduksjon for nyankomne personer. Det er et sjablongbeløp som fastsettes hvert år, og som skal dekke kostnader til:

- Bosetting
- Særskilte introduksjonsinnsatser eller merkostnader i skole, førskole, fritidshjem og barneomsorg
- Utdanning i svensk språk
- Voksenopplæring
- Samfunnsfag
- Tolk
- Andre kommunale innsatser
- Økonomisk bistand og administrasjon

Beløpet er 133 200 skr for personer under 65 år og 80 300 skr for personer som har fylt 65 år.

Kommuner mottar også botilskudd. Lav sats (4 000 skr) gis for personer som er 20 år eller eldre som har bosatt seg med EBO eller som har fått opphold pga familiegjenforening. Høy sats (7 500 skr) betales for kvoteflyktninger eller personer som har bodd i ABO. For barn og ungdommer under 20 år gis et flatt tilskudd på 3 000 skr uavhengig av metode for bosetting.

Det gis også tilskudd til kommunene for bosetting av enslige barn og unge med oppholdstillatelse. Det gis tilskudd for barn på 1 350 skr per døgn og 750 skr for ungdom. Det gis dessuten engangstilskudd for enslige barn på 30 000 skr.

Tidligere fantes en ordning der personer kunne få bonus avhengig av resultatet de oppnådde etter språkkurs i svensk. Denne SFI-bonusen ble avskaffet i august 2014. Ordningen hadde som mål å korte ned tiden det tar å fullføre utdanning i svensk språk, slik at personene kunne etablere seg raskere i arbeidsmarkedet (Riksdagen 2013/14:AU9: 11)<sup>32</sup>. Vi omtaler denne ordningen og avviklingen av den i kapittel 4.

Det utbetales også en rekke tilskudd etter søknad fra kommunene. Disse omfatter tilskudd til enslige barn og unge, syke og funksjonshemmede og til dekning av hjemmetjenester. Det kan også gis tilskudd til leiekostnader og særskilte kostnader for utsatte grupper.

---

<sup>32</sup>[http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/insatser-for-vissa-nyanlanda-invandrares\\_H101AU9](http://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/insatser-for-vissa-nyanlanda-invandrares_H101AU9)

I Sverige skjer det en omfordeling mellom kommuner gjennom en årlig inntektsutjevning som tar hensyn til demografiske faktorer. I beregningsmodellen for utjevning inngår det parametere knyttet til flyktninger. Kommuner som tar imot mange nyankomne får ekstra ressurser som kompensasjon for at denne gruppen i gjennomsnitt har lave inntekter og derfor betaler lite skatt.

## 5.3 Sammenligning av legale rammebetingelser og ansvarsfordeling

### Bosetting

Landene har på dette feltet valgt ganske ulike løsninger. Både i Danmark og Norge er det et statlig forvaltningsorgan som vedtar hvor den enkelte flyktning skal bosettes. I Norge bestemmer kommunene selv hvor mange de vil bosette, mens i Danmark er det vanligvis staten som vedtar hvor mange hver kommune skal ta imot. I Sverige er selvbosetting vanlig, dvs. at flyktningene selv velger bosettingskommune.

Tabell 5-3: Sammenligning av systemet for bosetting av flyktninger i de skandinaviske landene

	Kan kommunen avslå bosetting?	Kan flyktningen selv velge bosted uten tap av rettigheter?
Danmark	Nei	Nei
Norge	Ja, om de vil bosette og hvor mange	Nei, ikke som hovedregel, men kommunen kan gi tilbud
Sverige	Nei	Ja, bortsett fra dekning av boutgifter

### Ansvar for integreringstiltak

Tabell 5-4: Hovedtrekk i oppgavefordelingen på integreringsområdet i de skandinaviske landene

	Opplæring i språk og samfunnskunnskap	Integrering i arbeidsmarkedet
Danmark	Kommunen	I hovedsak kommunen
Norge	Kommunen	Kommunen
Sverige	Kommunen	Staten

Ansvarsfordelingen mellom stat og kommune er ganske lik i Danmark og Norge. I begge landene har kommunene i hovedsak ansvaret for integrering av nye flyktninger. I Sverige har den statlige Arbetsförmedlingen ansvar for arbeidsrettet integrering, mens kommunene står for språkopplæringen.

## Finansiering av kommunenes integrasjonstiltak

Tabell 5-5: Hovedtrekk i statens finansiering av kommunenes integreringsarbeid i de skandinaviske landene

Danmark	Blanding av tilskudd per individ, refusjoner, resultatbasert tilskudd og bruk av rammeoverføring
Norge	I hovedsak tilskudd per individ
Sverige	I hovedsak tilskudd per individ

I Danmark består den statlige finansieringen av kommunenes integreringsarbeid av flere ulike finansieringsordninger. Til sammen er de ikke tilstrekkelige til å dekke kommunenes utgifter. En del av utgiftene dekkes gjennom bruk av kommunenes egne inntekter og generelle statlige overføringer.

Både i Sverige og Norge er den statlige finansieringen i hovedsak basert på et tilskudd per person og de særskilte tilskuddene er omlag tilstrekkelige til å dekke merutgiftene knyttet til bosetting av flyktninger.

## 5.4 Resultater

Nordisk råd har nylig etablert sammenlignbar statistikk for sysselsettingsandeler blant innvandrere. I tillegg finnes en del enkeltstående studier med sammenligninger mellom land.

OECD sammenstiller tall for sysselsettingsandeler for innvandrere, men tallene inkluderer sysselsetting blant arbeidsinnvandrere. Ettersom andel sysselsatte ligger høyt blant arbeidsinnvandrere og andelen denne gruppen utgjør av alle innvandrere varierer sterkt mellom landene og over tid, er OECDs sammenstilling lite egnet til å belyse forskjeller i resultater av integreringspolitikken for flyktninger og deres familiejenforente.

Danmarks statistikk sammenstilte i 2016 tall for andel sysselsatte blant innvandrere fra en del land<sup>33</sup>. De utvalgte landene omtales som «ikke-vestlige». Sammenstillingen dekker bildet i 2014. Når man sammenligner andel sysselsatte gruppert etter hvilke land de er innvandret fra, ser man at innvandrere i Danmark hadde lavere sysselsettingsandeler enn de samme gruppene hadde i Sverige og Norge. Det er mindre forskjeller mellom sysselsettingsandeler i Sverige og Norge, og rangeringen av disse landenes resultater varierer mellom landgruppene. Vi understreker at modellen for statlig finansiering av kommunenes integrasjonsarbeid og en rekke andre sider ved integrasjonspolitikken i Danmark er endret siden 2014.

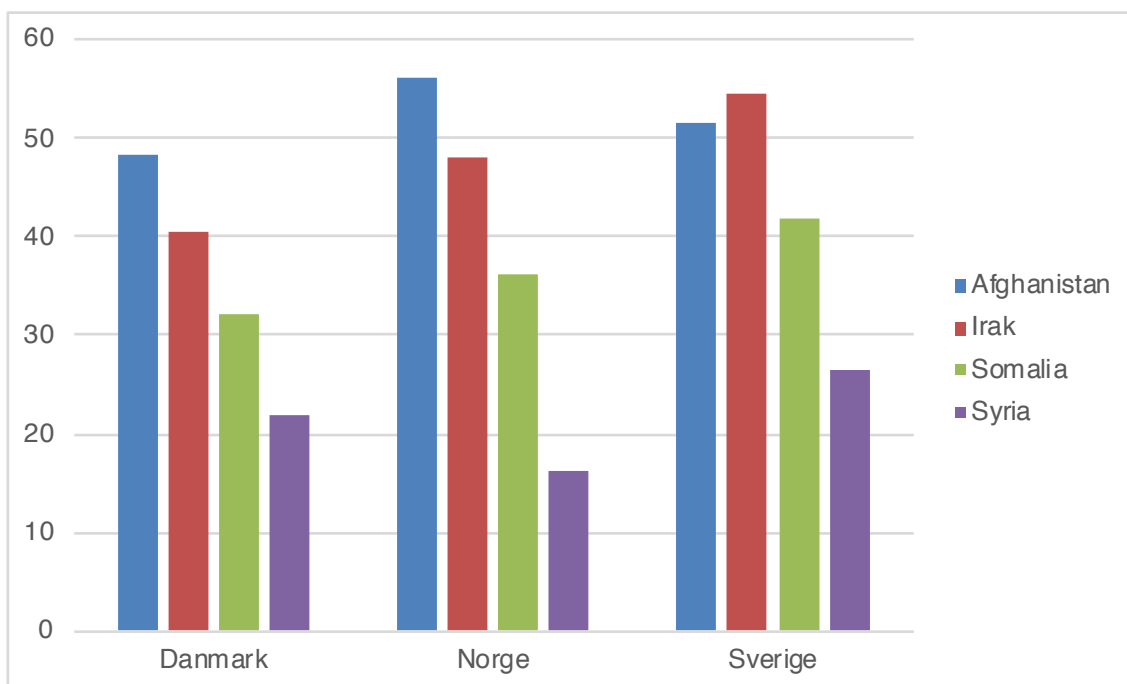
Nordisk ministerråd har begynt å publisere sammenlignbare data<sup>34</sup> for sysselsettingsandeler blant innvandrere i de nordiske landene. Figur 5-1 bygger på disse dataene. Figuren bekrefter i hovedsak tendensene i sammenstillingene Danmarks statistikk gjorde på eldre data. Sverige lykkes best med å få innvandrere

<sup>33</sup> Jf. Danmarks statistikk (2016)

<sup>34</sup> Jf. <https://www.nordicstatistics.org/integration-and-migration/labour-market/>

i arbeid, mens Danmark har svakest resultater blant de skandinaviske landene. I figuren er det to unntak: Norge har høyest andel sysselsatte blant irakere, men lavest blant syrere. Når det gjelder syrere, tror vi at dette kan ha sammenheng med at de fleste syrere i Norge har kort botid, og at integrasjonsarbeidet i Norge gir lav overgang til arbeid for flyktninger med kort botid. I Danmark legges det større vekt på rask overgang til arbeid.

Figur 5-1: Andel sysselsatte blant innvandrere i alderen 20-64 år fra utvalgte land. 2016. Prosent



Kilde: Nordic Statistics database, Nordisk ministerråd

Liebig (2018) bekrefter bildet beskrevet over. Undersøkelsen har data fra 2016 og gjelder i hovedsak kvinnelige flyktninger. Det er betydelig høyere yrkesdeltagelse blant kvinnelige flyktninger i de skandinaviske landene enn i andre OECD-land som dekkes av studien. I Skandinavia er andelen lavest i Danmark og høyest i Sverige.

Det er godt dokumentert i forskning at kjennetegn som landbakgrunn, kjønn, alder, utdanning, mv, har stor betydning for overgang til arbeid. Også arbeidsmarkedssituasjonen er viktig. Dermed kan man ikke si sikkert om effektene av integreringstiltakene i Danmark har vært svakere enn i Norge<sup>35</sup>.

En annen klar tendens i en sammenligning av sysselsettingsandeler blant innvandrerne er sammenhengen mellom botid og sysselsettingsandel<sup>36</sup>. I Norge og Danmark stagnerer sysselsettingsandelen etter 5-9 års botid, og den faller for

<sup>35</sup> En skandinavisk forskergruppe, ledet av Kristian Tronstad ved NIBR/OsloMet, vil i 2019 publisere en studie som sammenligner resultatene i de skandinaviske landene etter kontroll for sammensetningen av deltakergruppene, mv. Jf <http://www.hioa.no/Om-OsloMet/Senter-for-velferds-og-arbeidslivsforskning/NIBR/Prosjekter/Nordisk-analyse-av-integrering-av-flyktninger-etter-endt-introduksjonsprogram>

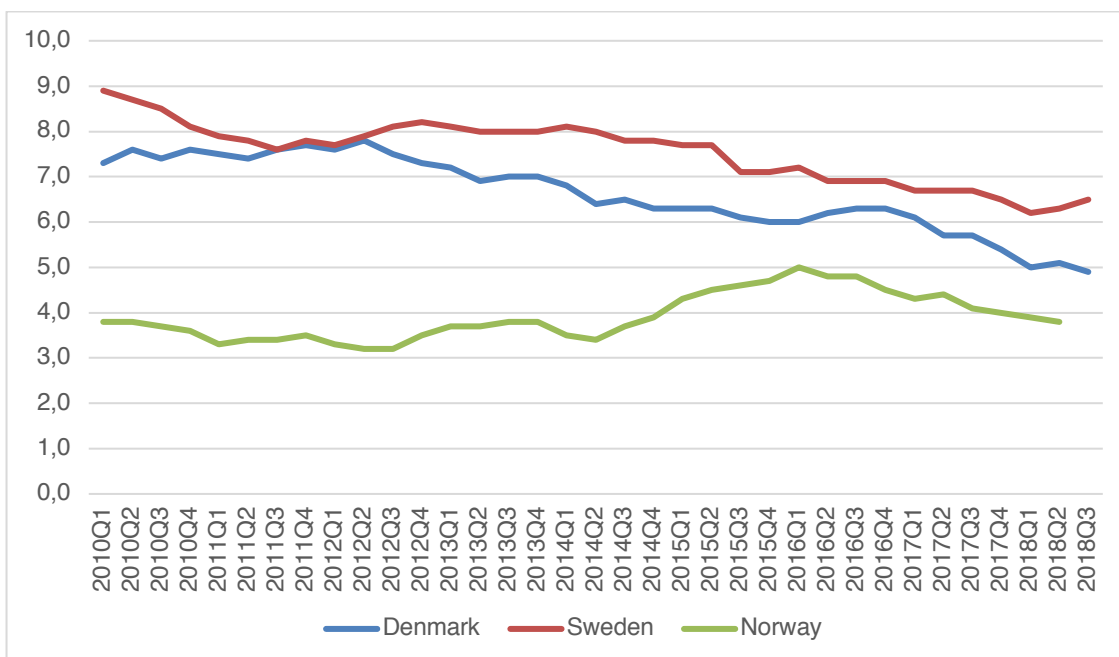
<sup>36</sup> Joyce (2017)

mannlige innvandrere fra enkelte av landene. Tendensen ser ut til å være noe sterkere i Danmark enn i Norge. I Sverige fortsetter sysselsettingsandelene å stige også for botid utover 9 år. I alle de fire gruppene, basert på landbakgrunn, ligger sysselsettingsandelen høyere i Sverige enn i de andre landene for personer med botid over 9 år. De forskjellene man ser i sysselsettingsandeler for personer med lang botid kan skyldes innretningen av integreringspolitikken flere år tilbake i tid. Men det er også mulig at ulikheter i stillingsvernet kan påvirke dette. I Danmark er de ansattes stillingsvern klart svakere enn i Norge og Sverige<sup>37</sup>.

Også Liebig (2018) finner forskjeller mellom landene når det gjelder sammenhengen mellom botid og sysselsettingsandeler. Norge og særlig Sverige skiller seg ut ved at andelen sysselsatte fortsetter å øke med økende botid, det gjelder også for personer med botid utover 11-14 år. I Danmark er det liten forskjell i sysselsettingsandelen for personer med botid utover 6-10 år. Disse funnene gjelder for kvinnelige flyktninger.

Sammenligningen mellom landene vanskeliggjøres av forskjeller i landenes arbeidsmarkedssituasjon. På hele 2000-tallet har arbeidsledigheten vært lavest i Norge og høyest i Sverige. Det er godt dokumentert at sysselsettingsandelene for grupper med svak tilknytning til arbeidsmarkedet (herunder flyktninger) er svært følsomme for balansen i arbeidsledigheten.

Figur 5-2: Arbeidsledighet i prosent av arbeidsstyrken i Danmark, Norge og Sverige. 1. kvartal 2010 – 3. kvartal 2018.



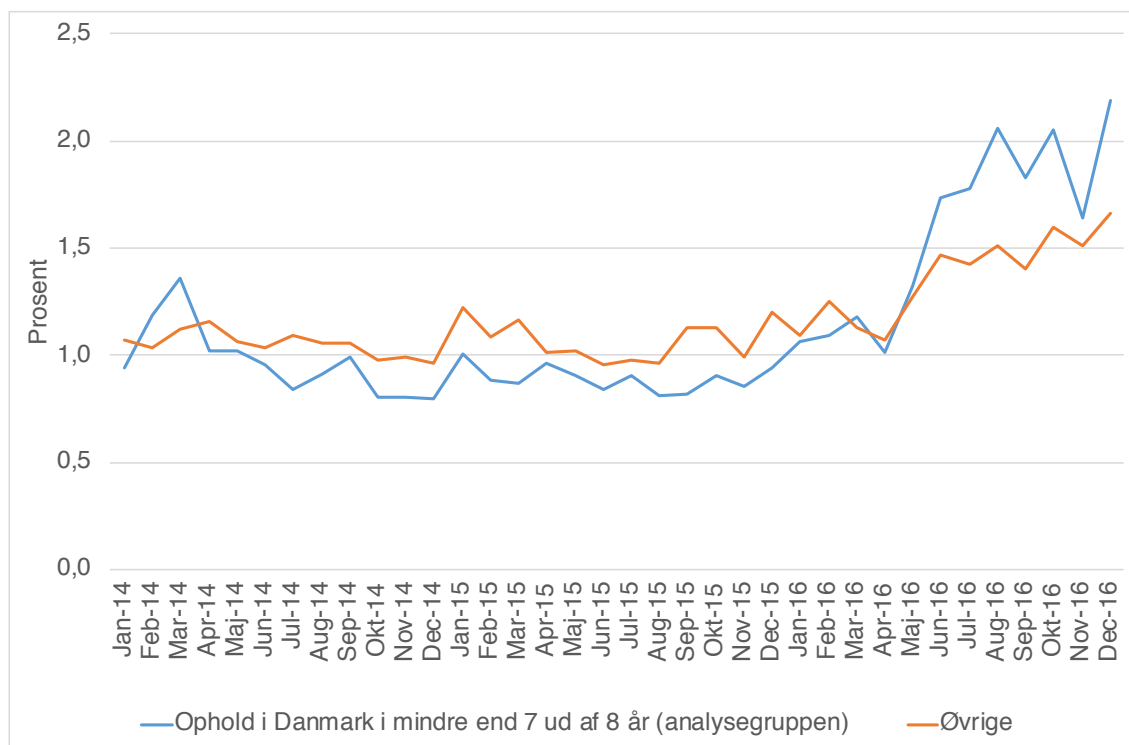
Kilde: Eurostat, Labour Force Survey

<sup>37</sup> Jf. OECD Indicators of Employment Protection på <http://www.oecd.org/employment/emp>



I Danmark ser man tendenser til at sysselsettingsandelen blant nye ikke-vestlige innvandrere har steget siden 2015<sup>38</sup> (jf. Figur 5-3). I perioden fra 2. kvartal 2015 til 3. kvartal 2017 vokste sysselsettingsandelen blant ikke-vestlige innvandrere med 3,7 prosentpoeng, på tross av at gjennomsnittlig botid blant innvandrerne falt noe i samme periode.

Figur 5-3: Danmark – andel ikke-vestlige innvandrere med kontanthjelp<sup>39</sup> eller integrasjonsytelse som kom i arbeid måneden etter. 2014-16



Kilde: DST-analyser 2017:10, Danmarks statistik

Det er nærliggende å anta at både fallet i arbeidsledigheten i Danmark og reformene i integrasjonspolitikken i 2016 har påvirket sysselsettingsandelen. Det er ikke et godt grunnlag for å skille mellom virkninger av nye rammebetingelser for individene (herunder kutt i inntektsstøtte og innføring av bonus for bestått danskprøve), og for kommunene (herunder innføring av refusjonstrapp og styrking av resultatbasert finansiering). I juli 2016 ble kontantytelsene til mange innvandrere redusert ved at de mistet retten til kontanthjelp og i stedet fikk integrasjonsytelse. En analyse<sup>40</sup> viser at overgangen til arbeid økte både blant dem som ble rammet av innstramning og blant innvandrere som ikke ble rammet. Innvandrere med over 7 års botid opplevde ikke noen tilstramning i inntektssikringsordninger, og det er nærliggende å se økt overgang til arbeid i denne gruppen i sammenheng med omleggingen av statens finansiering av kommunenes velferdsytelser som ble gjennomført fra begynnelsen av 2016.

<sup>38</sup> Jf. Finansministeriet (2018)

<sup>39</sup> Kategorien «Øvrige» omfatter ikke-vestlige indvandrere på kontanthjelp, uddannelseshjelp eller integrationsydelse, som har opholdt seg i Danmark i mere end 7 av de siste 8 år.

<sup>40</sup> Jf. Danmarks statistikk (2017)

Overgangen til arbeid økte enda sterkere for de som fikk lavere kontantytelse fra 2016. Kanskje kan man tolke det ekstra løft i overgangen til arbeid for denne gruppen som et resultat av innstramningen i kontantytelsene.

Finansministeriet utgir regelmessig analyser av sysselsettingen blant innvandrere. I analysene beregner de andel sysselsatte og kontrollerer for sammensetningen på oppholdsgrunnlag og botid. I rapporten fra februar 2018, finner man en klar økning i overgang til arbeid blant «ikke-vestlige innvandrere». Departementet mener veksten i overgang til arbeid har sammenheng med innstramningen i ytelsene til innvandrere (gjeninnføring av integrasjonsytelse), men vi kan ikke se at metodikken i rapporten gir grunnlag for å identifisere om økningen i sysselsettingsandelen skyldes integrasjonsytelsen, omlegging av kommunenes insentiver eller andre effekter. Det virker lite sannsynlig at den generelle arbeidsmarkedssituasjonen alene kan forklare utviklingen, noe som tyder på at omlegging av virkemidlene på integrasjonsområdet har hatt positiv effekt.

## 5.5 Hva kan vi lære av Danmark?

Vi har gjennomgått litteratur om virkemiddelbruk på integrasjonsfeltet i Danmark, og har intervjuet og kommunisert skriftlig med utvalgte aktører i på feltet i Danmark. Målet har vært å forstå virkningene av virkemiddelbruken i Danmark, og i hvilken grad erfaringene fra Danmark kan overføres til Norge.

Når vi ikke har lagt samme vekt på å kartlegge situasjonen i Sverige og virkningene av virkemidlene der, skyldes det delvis at både bosettingssystemet og ansvarsdelingen mellom forvaltningsnivåene er såpass annerledes i Sverige at erfaringene blir lite overførbare til Norge. I tillegg kommer at Sverige ikke har gjennomført like hyppige og omfattende endringer i sine virkemidler. Endringer i virkemidler er nyttige for å forstå virkningene.

Som nevnt i avsnitt 5.1 er viktige forskjeller mellom Norge og Danmark som gjør at samme virkemidler på integrasjonsfeltet kan få ulike virkninger:

- I Norge er det frivillig for kommunene å bosette flyktninger, mens i Danmark fatter staten beslutningene om bosetting. I Norge må man ta hensyn til mulige virkninger på kommunenes vilje til å bosette flytninger når man vurderer effekter av ulike typer tiltak.
- I Danmark er det kommunene som finansierer de fleste inntektssikringsordningene i velferdssystemet, mens staten har hovedrollen på dette området i Norge.
- Danmark har 98 kommuner, hvorav 4 har færre enn 12 000 innbyggere. Norge har 422 kommuner, hvorav 327 har færre enn 12 000 innbyggere.
- I Danmark dekker de særskilte tilskuddene til integreringstiltak bare en mindre del av merutgiftene knyttet til flyktninger og familiegjenforente, mens tilskuddene gir tilnærmet full kostnadsdekning i Norge.

Som nevnt i avsnitt 5.4, har overgangen til arbeid blant flyktninger vært lavere i Danmark enn i Norge. Den sammenlignende statistikken som finnes, gjelder situasjonen før Danmark reformerte sine virkemidler i 2016.

Det finnes omfattende forskning og utredning knyttet til integreringsarbeidet i Danmark, men forskningen har ikke vært innrettet mot å evaluere virkningene av ordningene for statlig finansiering av kommunenes integreringsarbeid. Det er gjennomført flere «benchmarking-analyser» av effekter og ressursbruk i kommunenes integrasjonsinnsats. Analysene har det til felles at de ser på forskjeller mellom kommuner i resultater av integreringsarbeidet kontrollert for forskjeller i sammensetningen av deltakergruppene i de ulike kommunene. I noen av studiene har forskerne også analysert ressursbruk i kommunene. Det er gjennomført studier av språkopplæring<sup>41</sup>, overgang til arbeid<sup>42</sup> og effekter målt opp mot kostnader<sup>43</sup>.

Bolvig, Iben, et.al. (2016) er en studie av effektiviteten i kommunenes integreringsarbeid. Kostnadene sammenholdes med beregnede effekter på overgang til arbeid fra arbeidet for deltakerne i tiltakene. Analysene av effekter på overgang til arbeid er hentet fra Arendt, m.fl. (2016).

Analysene tyder på at selv om man kontrollerer for kjennetegn ved deltakerne (alder, kjønn, landbakgrunn, «spor» i danskutdannelsen, en del helsedata, mv)<sup>44</sup>, er det betydelige forskjeller mellom kommunenes integreringsresultater. Mye av forskjellen er basert på resultater fra et lite antall kommuner; de fleste kommuner har ikke integreringsresultater som er statistisk signifikant forskjellige fra gjennomsnittet. Kontroll for nivået på ledigheten i kommunene bidrar i liten grad til å forklare forskjellene i resultater.

I den perioden som den danske studien dekker var statens finansiering preget av refusjoner for deler av utgiftene til danskopplæring, arbeidsrettede tiltak og livsoppholdsutgifter samt et mindre tilskudd per individ. I tillegg fikk kommunene fra 2004 resultattilskudd både som følge av beståtte danskprøver og av overgang til arbeid. Videre var det bestemte krav til introduksjonsprogrammet, bl.a. om 37,5 timers varighet per uke. I 2004 ble danskopplæringen endret ved at man innførte dagens tre nivåer (tilsvarende de tre «spor» vi har i Norge), inndeling i moduler som definerte progresjon og tilskudd fra staten ved oppstart av nye moduler. I tillegg ble det åpnet for privat konkurranse om språkundervisningen.

Det er meget store forskjeller mellom kommunenes integreringsutgifter per innvandrere, også om man ser på helårsekvivalenter, dvs. at man kontrollerer for forskjeller i varighet av integreringstiltakene. Sammensetningen av deltakergruppen har liten betydning for utgiftene per helårsekvivalent, men utgiftene er noe høyere for deltakere med «spor 2» i dansk enn for dem med

---

<sup>41</sup> Jacobsen (2016), inneholder også analyse av effekter opp mot kostnader

<sup>42</sup> Arendt (2016)

<sup>43</sup> Bolvig (2017)

<sup>44</sup> Sammensetningen av innvanderpopulasjonen forklarer en mye større andel av forskjellene i integreringsresultater i Danmark enn i Norge

«spor 3», og noe høyere for flyktninger enn for deltakere med andre oppholdsgrunnlag. Det er også forskjeller mellom landgrupper.<sup>45</sup> I studien finner de også en svak positiv sammenheng mellom utgiftsnivået i kommunen og integreringsresultatene. Fjerner man den mest ekstreme kommunen (kommunen som har høyest kostnader og best integreringsresultat) er ikke sammenhengen mellom kostnader og resultater statistisk signifikant. Forfatterne peker på kvaliteten på utgiftsdata som en mulig viktig feilkilde. De ser sterk variasjon over tid i enkelte kommuners utgifter per deltaker, noe som kan skyldes inkonsistent regnskapsføring.

I vurdering av resultater, må man ta hensyn til at blant nye ikke-vestlige innvandrere, har andelen familieinnvandrere i perioden 2015-16 ligget lavt sammenlignet med tidligere. Familieinnvandrere har vist seg å ha høyere yrkesdeltagelse enn flyktninger, og lav andel familieinnvandrere har dermed trolig isolert sett bidratt til å redusere overgangen til arbeid.

I disse studiene er utgiftene per deltaker omregnet til helårsekvivalenter. Når det er store forskjeller i utgiftsnivå per deltaker i kommunene, kan dette ikke forklares med forskjeller i andelen som avbryter programmet tidlig fordi vedkommende har fått jobb.

En hovedkonklusjon er at i Danmark er det langt større forskjeller mellom kommunenes ressursbruk enn det er i effektene av innsatsen. Ett eksempel er beregninger av hvor mye virkningen av introduksjonstiltakene ville økt på nasjonalt nivå hvis de dårligste kommunene (de med svakest effekt) hadde løftet seg opp til gjennomsnittet for kommunene. Jacobsen (2016) tyder på at dette ville gitt 3-4 prosentpoeng økning i beståtte danskprøver. Tilsvarende beregning for kostnadene tyder på at kostnadene på nasjonalt nivå ville blitt redusert med omlag 20 prosent hvis de minst effektive kommunene hadde redusert utgiftene per deltaker til det nasjonalt gjennomsnittet.

Disse funnene henger sammen med at

- det er mye større variasjonen i utgiftsnivået enn i virkningene av opplæringen
- det er svært svak sammenheng mellom utgiftsnivået og effektene av innsatsen

I 2015 varierte utgiftene per deltaker i ulike mellom kommuner mellom 43 000 og 147 000 dkr. Forskjellen i sammensetningen av deltakergruppene forklarte bare 18 prosent av forskjellene i utgiftsnivået i ulike kommuner.

Svak sammenheng mellom utgiftsnivået og effektene av programmene gjelder både for språkopplæring og for overgang til arbeid.

Studiene omtalt over dekker ikke resultatene etter den store omleggingen av integrasjonsinnsatsen fra 2016<sup>46</sup>. Intervjuene og studier nevnt i avsnitt 5.4 tyder på at omleggingen har bidratt til raskere overgang til arbeid (men det er usikkerhet om virkningen på lengre sikt), og til økt fokus på kvalitet i

---

<sup>45</sup> Bolvig (2017)

<sup>46</sup> VIVE vil i første halvår 2019 publisere en evaluering av reformen

språkopplæringen. Både kravene til kommunene, innføring av refusjonstrappen og resultatavhengige elementer i finansieringen (både overfor kommuner og deltakere) kan ha bidratt til dette. Blant de vi intervjuet, ble det klart uttrykt at innføringen av refusjonstrappen ble vurdert som en positiv endring: Det var riktig å gi kommunene økt ansvar og risiko knyttet til å få innvandrere og andre som lever på velferdsytelser ut i arbeid. Innføring av refusjonstrappen har forsterket en investeringstankegang på integrerings- og velferdsfeltet forøvrig. Det var imidlertid en viss uenighet om kommunenes respons på resultatbasert finansiering. Noen mente at en slik innretning vil føre til bedre integreringsarbeid, mens andre mente at man like gjerne kunne gitt denne finansieringen uavhengig av resultater.

Finansieringssystemet i Danmark framstår som komplisert, noe som kan antas å bidra til høye administrasjonskostnader. Intervjuene understøttet denne antagelsen, men det finnes ingen kartlegginger av kostnadene, og de vi intervjuet la ikke vekt på kompleksiteten eller administrasjonskostnadene som argumenter for endringer i systemet.

Så langt tyder flere studier på at de danske integreringstiltakene har hatt best effekt på kort sikt. Blant innvandrere med lang botid er andel sysselsatte høyere i Norge og enda høyere i Sverige. Det er nærliggende å anta at Danmark har høy overgang til arbeid på kort sikt fordi de legger så sterk vekt på at deltakere i integreringstiltak skal raskt ut i arbeidsrettet praksis. I tillegg kommer at introduksjonsprogrammet for en del deltakere avsluttes allerede etter ett år. Men det er ikke like lett å forstå hvorfor Danmark lykkes dårligere med å øke sysselsettingsandelen på lengre sikt. Kanskje kan Danmarks svake stillingsvern føre til varig utstøting av mange med svak arbeidsmarkedstilknytning? Man kan imidlertid også argumentere for at svakt stillingsvern kan gjøre det lettere å komme inn på arbeidsmarkedet. En annen mulig forklaring kan være forskjeller i innholdet i integreringsinnsatsen; Forskning på arbeidsrettede tiltak tyder på at utdanningstiltak fører til innlåsing (holder personen borte fra sysselsetting) mens utdanningen varer, men gir varig positiv virkning for sysselsetting<sup>47</sup>. Vi kjenner imidlertid ikke til studier av hvor mye utdanning som tilbys innvandrere i de ulike skandinaviske landene.

Yrkesdeltagelsen blant innvandrere i Danmark har økt siden 2016, også om man kontrollerer for botid og landbakgrunn. Danmarks statistikk (2017) og Figur 5-3 kan tyde på at noe av denne økningen kan tilskrives reduksjonen i inntektsstøtte til innvandrere. Vi mener at bonus for bestått danskprøve neppe kan forklare økningen i overgang til arbeid som man så i Danmark i første halvår 2016.

Vår vurdering er at erfaringene fra Danmark tilsier at:

- Det er andre faktorer enn samlet ressursbruk som forklarer mesteparten av forskjellene i kommunenes resultater på integreringsfeltet
- Økonomiske insentiver for kommunene har virkninger for resultatene i integreringsarbeidet

---

<sup>47</sup> Jf. Card (2010)

### Boks: Virkning for kommunenes økonomi av overgang til arbeid

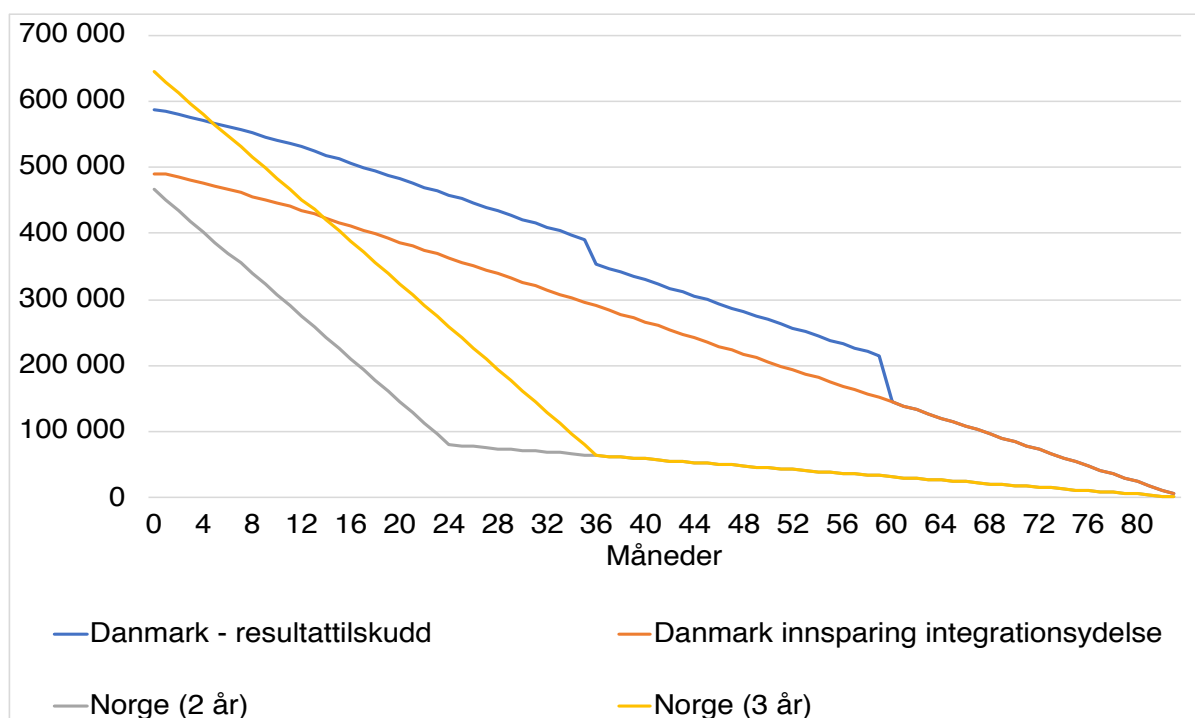
I Danmark har innvandrere med mindre enn 7 års botid rett til en integrasjonsytelse på dkr 5 945 per måned. Satsen gjelder enslige som ikke bor hos foreldrene og ikke har barn. Staten refunderer en del av kommunens utgift til integrationsytelsen. Hvis innvandreren kommer i arbeid, får kommunen et resultattilskudd.

Vi har beregnet hvor mye en kommunene tjener på at en innvandrер kommer i arbeid. Beregningen er basert på en forutsetning om at en innvandrер som kommer i arbeid, blir selvforsørget, dvs. ikke mottar integrasjonsytelse. Videre forutsettes det at personen forblir selvforsørget fra vedkommende kommer i arbeid første gang. Beregningen tar ikke hensyn til andre ytelser (herunder bostøtte), ordninger med inntektsavhengige betalinger for tjenester, virkning for rammeoverføring til kommunen («Bloktilskud») og kommunens skatteinntekter. Tallene er ikke neddiskontert til nåverdi. Videre tar beregningen ikke hensyn til kommunenes utgifter til integrasjons/introduksjonsprogram.

Figur 5.4 illustrerer at kommunene har sterke insentiver til å bidra til at nye innvandrere kommer i arbeid. Innsparinger i integrasjonsytelsen kan være langt viktigere enn resultattilskuddet. Ettersom resultattilskuddet også gis for sysselsetting med lav stillingsandel og arbeidsinntekt, kan tilskuddet utgjøre en langt større andel av kommunenes økonomiske gevinst i tilfeller med deltidsarbeid.

Vi har også laget en tilsvarende beregning for Norge. For Norge illustrerer figuren ganske enkelt gjenstående introduksjonsstønning, regnet ut fra to alternative varigheter av introduksjonsprogrammet (2 og 3 år), pluss et anslag for utgifter til sosialhjelp.

Figur 5-4: Kommunenes innsparing pluss resultattilskudd ved å få en innvandrер (enslig, aleneboende) med mindre enn 7 års botid i arbeid. Måned 0-84. Norske kroner (1 dkr=1,27 nkr)



I Danmark finansierer kommunene 80 prosent av alle inntektssikringsordningene, bortsett fra alderspensjon. Personer som ikke har bodd i Danmark 7 av de siste 8 år og har hatt arbeid i minst 2,5 år av de siste 10 år vil ikke ha rett til kontanthjelp, men vil kunne få integrasjonsytelse. Man kan dermed legge til grunn at i Danmark vil kommunene fortsette å betale 80 prosent av integrasjonsytelsen for flyktninger som ikke kommer i arbeid. Finansministeriet (2018b) viser at vel 40 prosent av flyktningene mottar offentlige ytelser når de har vært i Danmark i 4 år. De fleste av disse vil ha en kommunal ytelse.

I Norge betaler kommunene sosialhjelp, mens staten dekker de andre ytelsene. Blant innvandrere som har gjennomført integrasjonsprogrammet, har rundt 6 prosent sosialhjelp som hovedinntekt 5 år etter at de har fullført programmet (tilsvarer omlag 17 prosent av de som ikke blir sysselsatt). I 2017, mottok personer med sosialhjelp som hovedinntekt i gjennomsnitt 94 000 nkr per år. Andelen med en statlig velferdsytelse som hovedinntekt har i perioden 2012-16 variert mellom 21 og 24 prosent<sup>1</sup>. Tallene gjelder personer som avsluttet introduksjonsprogrammet i perioden 2007-11.

Selv om integrasjonsytelsen er lav, er trolig kommunenes forventede utgifter per innvandrere som ikke kommer i arbeid, høyere i Danmark enn i Norge. Det gjelder også etter de første 7 år som er illustrert i Figur 5.4. Vi må her ta forbehold om at vi ikke har tatt hensyn til virkninger på skatteinntekter og kommunenes rammetilskudd. Med dette forbehold, innebærer dette at kommunenes insentiver for å lykkes med å bidra til at innvandrere får arbeid, er sterkere i Danmark enn i Norge.

I ett av intervjuene i Danmark ble det hevdet at en del kommuner nedprioriterer arbeidsrettede tiltak overfor innvandrere. Grunnen er at ettersom integrasjonsytelsen er betydelig lavere enn kontanthjelpen, og det kreves stor ressursinnsats for å få en del av innvandrerne over i jobb, er det mer lønnsomt for kommunene å prioritere kontanthjelpsmottakere når de fordeler arbeidsrettede tiltak. resultattilskuddet også gis for sysselsetting med lav stillingsandel og arbeidsinntekt, kan

## 6 Hva virker?

Vi vil i dette kapitlet presentere kunnskapsstatus for virkemidler på integreringsfeltet. Framstillingen er begrenset til kunnskap som er relevant for vårt oppdrag, dvs.

- statlig finansiering av kommunenes integreringstiltak
- mulige statlige føringer på kommunene
- bruk av resultatbasert finansiering

Det er godt dokumentert at den statlige styringen av kommunenes integreringsarbeid i Norge og Danmark ikke forhindrer at det oppstår store forskjeller i ressursbruk per deltaker i kommunale integrasjonstiltak og i effekt av tiltakene<sup>48</sup>. I tillegg belyser vi derfor hvordan endring i fordelingen av bosetting på kommunene kan påvirke ressursbruken og resultatene.

I hovedsak omfatter evalueringen kun fordelingen av midler fra staten til kommunene i forbindelse med integreringsarbeidet. Måten midlene fordeles på kan påvirke ulike kommuners vilje til å bosette flyktninger, ressursbruken i integreringsarbeidet og effektene av arbeidet. Vi har derfor søkt etter litteratur som kan belyse:

- Virkninger av finansieringsløsninger for kommunenes ressursbruk
- Betydning av bosettingsmønsteret (fordeling på kommuner) for integreringen
- Forskjeller i integreringsresultater mellom kommuner

Evalueringen omfatter ikke en vurdering av hva slags integreringstiltak som virker på individnivå. I forbindelse med vurdering av virkninger av en modell med økt statlig styring og kontroll, er det likevel relevant å se på virkning av minstekrav til kommunenes integreringstiltak. Hvis økt styring skal gi bedre resultater i integreringsarbeidet, må styringen bidra til at kommunene i større grad utformer sine tiltak slik at resultatene bedres. Vi må da vurdere om det er praktisk mulig å utforme krav som kan operasjonaliseres og kontrolleres, og som vil bidra til bedre integreringsresultater.

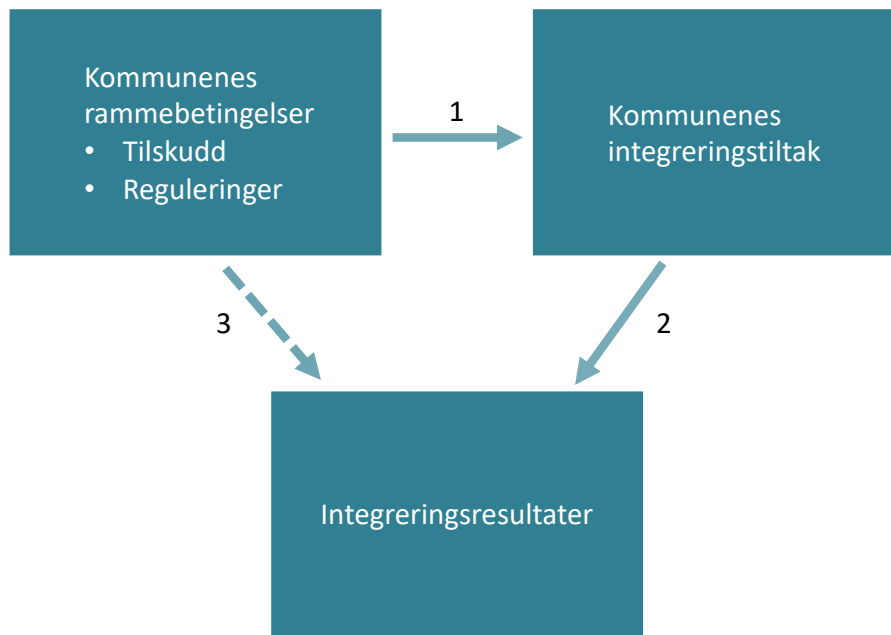
Vi har ikke funnet noe forskning på hvordan statlige tilskudd og andre rammevilkår på integrasjonsområdet påvirker kommunenes integreringsarbeid. Kunnskap om virkning av statlige rammevilkår på kommunenes tjenesteproduksjon og ressursbruk er begrenset til erfaringer fra andre tjenesteområder enn integrering.

---

<sup>48</sup> Jf. Fafo (2017), Tronstad (2015) og Bolvig (2017)



Figur 6-1: Virkning av kommunenes rammebetingelser på integreringsresultater



I Figur 6-1 vet vi en del om «2», dvs. hvordan ulike integreringstiltak påvirker resultatene, og litt om «3», dvs. hvordan kommunenes rammebetingelser påvirker resultatene, men svært lite om den antatte virkningsmekanismen via «1».

### Betydning av fordeling av innvandringen på kommuner

Fordelingen på kommuner kan påvirke bl.a.:

- Fordelingen av innvandrere på små/store kommuner
- Fordelingen av innvandrere på små/store programmer
- Fordelingen av innvandrere på kommuner med ulike kjennetegn ved arbeidsmarkedet (ledighet, næringsstruktur, mv.)

I denne sammenhengen er det fordelingen ved første gangs bosetting som er relevant.

Både i Danmark og Norge tyder forskningen på at det er store forskjeller mellom kommuner når det gjelder effekten av integreringsarbeidet<sup>49</sup>. I begge landene tyder forskningen på at det er en viss sammenheng mellom resultatene (etter kontroll for sammensetningen av deltagergruppen) og arbeidsmarkedssituasjonen i kommunen og andre kjennetegn ved kommunene (kommunestørrelse, sentralitet, mv).

Lillegård (2013) sammenligner variasjonen i resultater mellom kommuner i henholdsvis Norge og Danmark. Studien kan tyde på at når IMDi fordeler individuelle flyktninger til norske kommuner, gjør de det slik at kommunene i stor grad får like «tunge» grupper av flyktninger å arbeide med. I Danmark gjelder dette i langt mindre grad. På den andre siden ser det ut til at det er langt mindre forskjeller i effekten av de ulike kommunenes integreringstiltak i Danmark enn i

<sup>49</sup> jf. f.eks. Arendt (2016), Tronstad (2015), Djuve (2017)

Norge (kontrollert for sammensetningen av flyktningepopulasjonene og arbeidsmarkedssituasjonen i kommunen). I de studiene som sammenlignes er resultatvariabelen tiden det tar fra en flyktning bosettes til vedkommende kommer i arbeid. Kontroller for flyktingenes bakgrunn, kommunenes arbeidsmarkedssituasjon og enkelte andre forhold, forklarer 73 prosent av forskjellene mellom danske kommuner i overgangstid, men bare 18 prosent av forskjellene mellom norske kommuner. Forskerne bak den norske studien drøfter mulige forklaringer på at det ser ut til å være større forskjeller i resultatoppnåelsen i kommunenes integreringstiltak i Norge enn i Danmark. De peker på at deres og den danske studien ikke kontrollerer for helt de samme kjennetegnene ved kommunene. De danske forskerne kan ha truffet bedre ved at deres kjennetegn er viktigere for å forklare forskjellene. Andre mulige forklaringer kan være at mange av de norske kommunene er små (selv om analysen kun omfatter kommuner som har tatt imot minst 70 flykninger) og at små kommuner i slike studier nesten alltid utgjør ytterpunkter og dermed bidrar til større variasjon.

Undersøkelsen til Tronstad (2015) tyder på at når man kontrollerer bl.a. for nivået på arbeidsledigheten og sammensetning av deltakergruppen, er det ikke noen signifikant sammenheng mellom kommunenes størrelse og resultater og heller ikke mellom antall deltakere og effekten på overgang til arbeid. Men i samme regresjonsanalyse inngår antall programrådgivere. Denne variabelen tyder på at resultatene er best i kommuner med 6-10 programrådgivere. Trolig er det nær sammenheng mellom type kommune (på en skala fra storby til periferi), antall deltakere og antall programrådgivere. Hvis man hadde fjernet noen av disse variablene, kunne de andre fått økt betydning – i statistisk forstand. Andelen innvandrere blant befolkningen i kommunen ser ikke ut til å ha betydning.

I Tronstad (2015) heter det at:

..norske kommuner (står) svært fritt til å velge hvordan de vil organisere arbeidet og hvilke kommunale institusjoner som skal ha hovedansvar for introduksjonsprogram sammenlignet med våre naboland Sverige og Danmark (Hernes & Tronstad, 2014). For å lykkes i dette må kommunene samarbeide og koordinere innsatsen mellom flere ulike tjenesteytere i kommunen. I dette handlingsrommet ligger det mange muligheter, men også mange potensielle fallgruver som kan lede til store forskjeller i resultat for deltakerne og ineffektiv organisering av introduksjonsprogrammet.

Djuve (2017) finner at Oslo har ganske bra resultater i norskopplæringen, men at Bergen, Trondheim og Stavanger (som gruppe) har svake resultater, også sammenlignet med mindre kommuner. Men en analyse av sammenheng mellom programstørrelse og resultater tyder på at det er en klar tendens til at resultatene er best i store programmer. Videre er det en tendens til at andelen i arbeid stiger med kommunens sentralitet (når man har kontrollert for sammensetningen av deltakergruppene, andelen med bestått norskprøve, mv.).

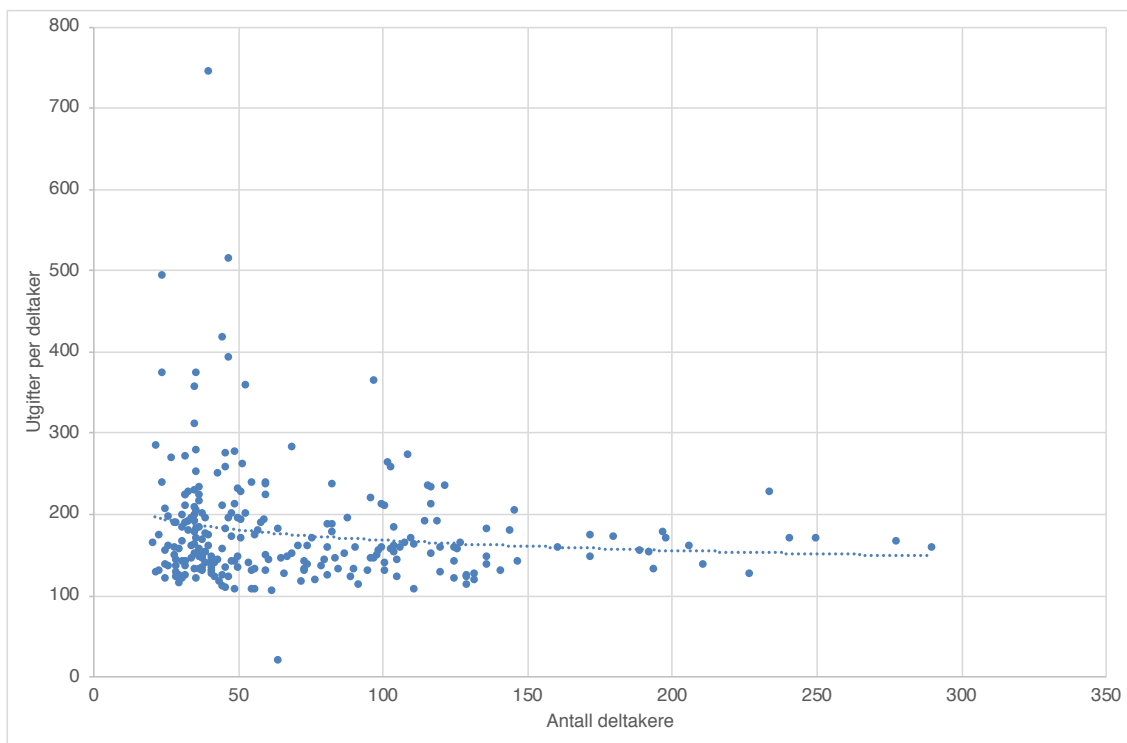
Arendt (2016) viser at når det gjelder resultater i Danmark er det en sammenheng mellom ledighetsnivå og arbeidsmarkedsstruktur på den siden og effekter av programmene for overgang til arbeid på den andre siden. Analysen viser også en tendens til at kommunene i enkelte regioner (f.eks. «Stor-København») har gode

resultater, mens de i andre (f.eks. Fyn) har svake. Denne studien omfatter ikke en analyse av sammenheng mellom størrelse på kommunene eller programmene og resultater eller om det er en sammenheng mellom andel innvandrere i befolkningen og resultater.

### Moderate stordriftsfordeler

Vi har i Figur 6-2 sammenstilt data for kommunenes utgifter til introduksjonsordningen og antall deltakere i 2017. Bare kommuner med mellom 20 og 500 deltakere er inkludert. Den stiplede linjen viser tendensen i materialet. I de minste programmene ligger utgiftene rundt 180 000 kr per deltaker, mens linjen antyder rundt 150 000 kr i de største programmene. Hvis man erstatter den rette linjen i figuren med et polynom, finner man at det er programmene med rundt 200 deltakere som har lavest utgifter, mens de største ligger like høyt som de minste. Grunnen til at vi ikke har inkludert de største programmene er at med dem ville de dominerte både det grafiske uttrykket og den beregnede trenden.

Figur 6-2: Antall deltakere i introduksjonsprogrammet og utgiftene per deltaker. Tusen nkr. 2017



Kilde: SSB

Utgiftene er hentet fra kommunenes regnskaper. Trolig er regnskapene i enkelte av kommunene misvisende. F.eks. er vi i tvil om det laveste og det høyeste utgiftsnivået som vises i figuren kan være riktige. Likevel mener vi det er sannsynlig at hovedinntrykket er riktig, nemlig at det er store forskjeller i utgiftsnivået i de ulike kommunene og at det er en svak tendens til stordriftsfordeler, men bare opp til en programstørrelse på omlag 150 deltakere.

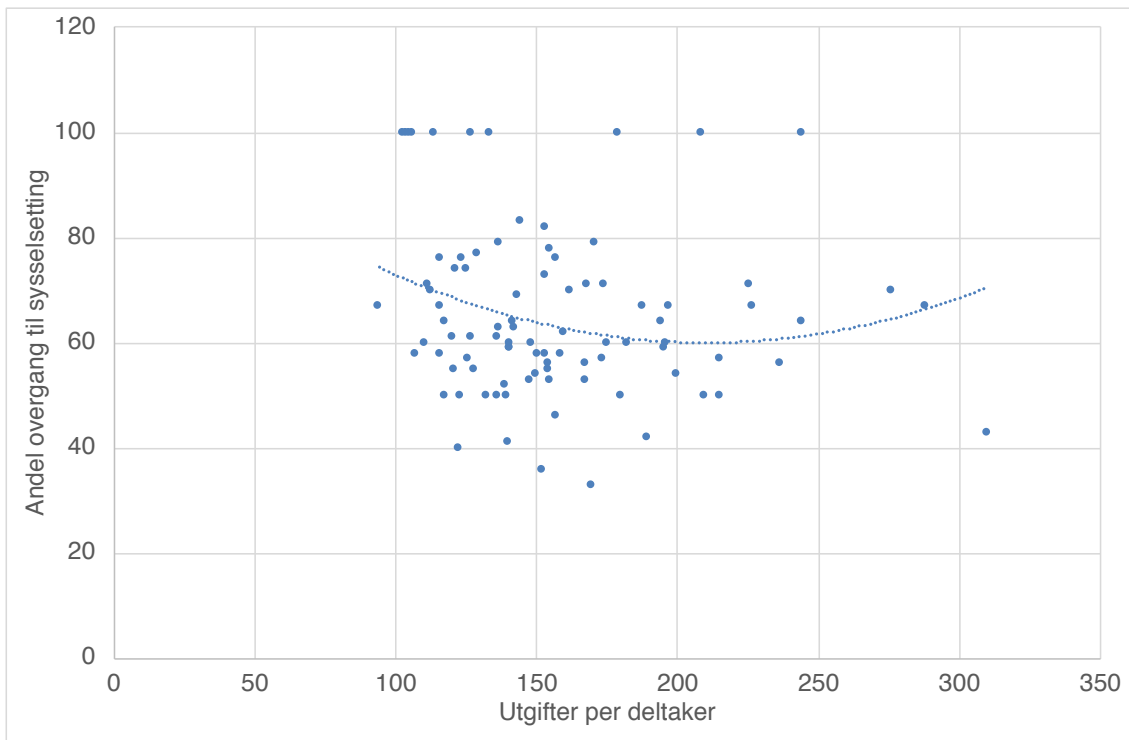
Bolvig (2017) viser at forskjellene i ressursbruk per deltaker i Danmark i liten grad kan forklares av sammensetningen av deltakergruppene i kommunene. Det finnes ikke tilsvarende analyser for Norge.

### Svak sammenheng mellom resultater og ressursbruk

Figur 6-3 indikerer at det ikke er en nær sammenheng mellom utgiftene per deltaker i introduksjonsordningen i de ulike kommunene og andelen av deltakerne som kommer i arbeid. Trendlinjen tyder på at kommunene med middels høye utgifter har svakest resultater. Hadde vi i stedet lagt inn en lineær trend, ville den vist en negativ sammenheng mellom utgifter og resultater.

Den manglende sammenhengen må ikke tolkes som et uttrykk for kausalitet: Figuren indikerer at de kommunene som oppnår gode resultater, ikke gjør det fordi de bruker store ressurser, men fordi de er gode. Det er godt mulig at hver enkelt kommune kunne oppnådd bedre resultater hvis de hadde brukt større ressurser per deltaker (bortsett fra kommuner med 100 prosent overgang).

Figur 6-3: Kommuner - utgifter per deltaker i introduksjonsordningen og andel i arbeid året etter, 2016



I materialet som ligger til grunn for figuren er det ingen kontroll for deltakernes bakgrunn (land, alder, kjønn, utdanning, mv). Trolig er det slik at hvis en kommune har en «tung» deltakergruppe vil det være en tendens til at de mobiliserer større ressurser enn om gruppen hadde vært lett. Men har man en vanskelig gruppe, får man uansett ikke høy overgang til arbeid. Det er mulig at flere av kommunene med høye utgifter har det fordi de har en «tung» deltakergruppe. Av samme grunn har de også lav overgang til arbeid.

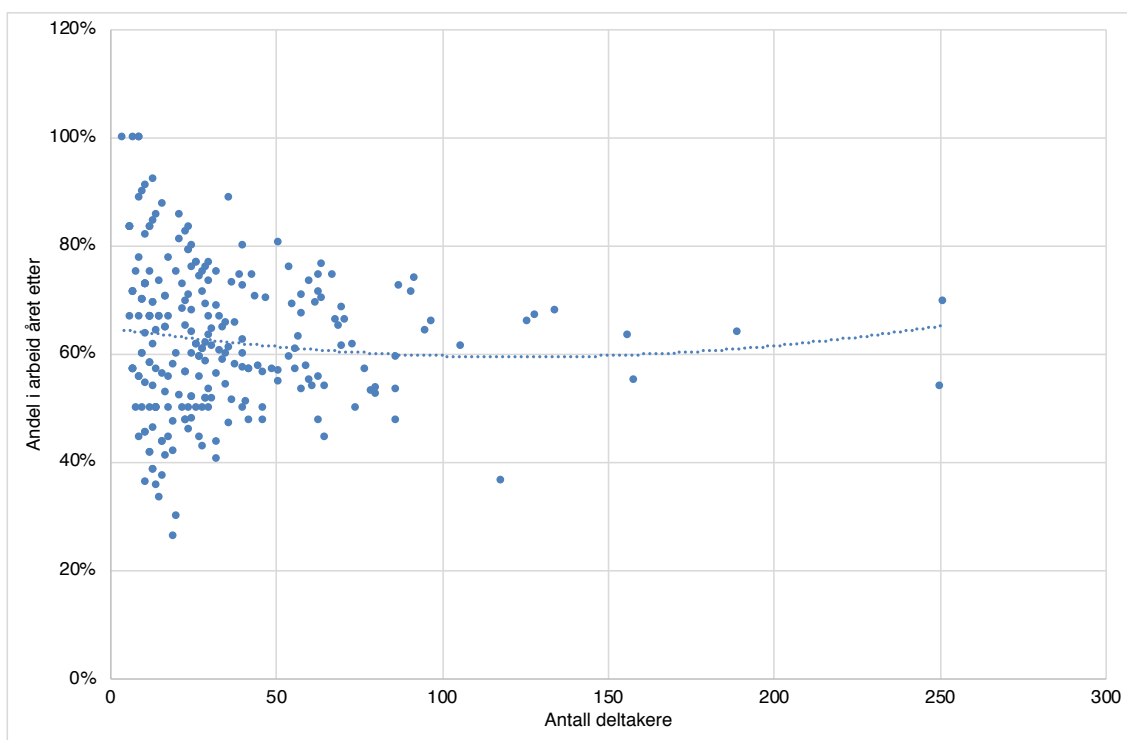
I Danmark foreligger det en analyse<sup>50</sup> av sammenhengen mellom utgifter og resultater hvor det er kontrollert for deltakernes bakgrunn. Også i denne analysen konkluderes det med at det er en liten, men positiv sammenheng mellom ressursbruk og resultater. Forskerne understreker, i likhet med oss, at (den manglende) sammenhengen ikke må tolkes kausalt. Funnet viser bare at det ikke er forskjellene i ressursbruk som kan forklare forskjeller i resultater. Populært sagt, kan man beskrive konklusjonen som at det finnes kommuner med godt integreringsarbeid og kommuner med svakere arbeid og det finnes kommuner som driver økonomisk og kommuner som ikke gjør det. Videre finnes det eksempler på begge kombinasjonene av gode/svake resultater og høy/lav ressursinnsats.

Vi mener at dataene vi har analysert og studien fra Danmark tyder på at hvis man fordeler flyktninger til kommuner med gode resultater i introduksjonsordningen, vil dette i liten grad føre til økt ressursbruk per deltaker. Men hvis man klarer å forsterke resultatfokuset i hver kommune, er det svakt grunnlag for å vurdere om det vil føre til økt ressursbruk i den enkelte kommune.

### Svak sammenheng mellom programstørrelse og overgang til arbeid

Figur 6-4 viser sammenhengen mellom programstørrelse (antall deltakere i programmet) og resultater i form av overgang til arbeid.

Figur 6-4: Andel av deltakerne som var i arbeid året etter programslutt fordelt etter antall deltakere som avsluttet programmet i 2013-15



Kilde: SSB

<sup>50</sup> Bolvig (2017)

Det er nesten ingen sammenheng mellom størrelse og andel av deltakerne som kom i arbeid. Det er en svak tendens til at de middels store programmene hadde svakest resultater. Dette indikerer at det å konsentrere integreringsinnsatsen i relativt få kommuner, neppe i seg selv bidrar vesentlig til å bedre resultatoppgåelsen av programmene, men hvis det er slik at noen kommuner systematisk over tid har bedre resultater enn andre, vil det selvsagt være hensiktsmessig å la disse kommunene stå for integreringsarbeidet. Kanskje vil det også være en tendens til at de kommunene som har gode resultater vil være mer villige til å stå for bosettingen hvis tilskuddene gjøres avhengige av resultater.

### **Individuell plan**

Fafo's (Djuve 2017) evaluering gir ikke et klart grunnlag for å vurdere om krav om individuell plan er et godt virkemiddel. I effektanalysen, finner de at «en høy andel elever har individuell plan, er assosiert med bedre resultater for spor 2-deltakere, men andelen med plan er nesten signifikant negativt for spor 3-deltakere.» (s. 271). Funnet gjelder om det er en sammenheng mellom individuell plan og andelen som består språkprøver.

### **Heldagsprogram**

Både i Tronstad (2015) og Djuve (2017) finner man en sammenheng mellom antall timer per dag i programmene og resultater i form av overgang til arbeid.

### **Arbeidsrettede aktiviteter**

I Fafo's evaluering av introduksjonsprogrammet finner forfatterne bare svake effekter av bruk av arbeidspraksis og ordinært arbeid som innslag i introduksjonsprogrammet for deltakernes senere deltagelse av arbeidslivet. Det samme gjelder bruk av språkpraksis.

I Danmark har Arendt (2016) funnet signifikante effekter av ulike former for arbeidsrettede tiltak overfor innvandrere som har vært i Danmark i mer enn tre år. De fleste av disse har avsluttet introduksjonsprogrammet. I samme rapport er det også en litteraturstudie av forskning på feltet (herunder norsk forskning) som ganske entydig tyder på at bruk av arbeidsrettede tiltak øker sannsynligheten for overgang til arbeid. Arendt et.al. ser også på utfall for nyankomne flyktninger og innvandrere på familiegjening, men datamaterialet gir ikke grunnlag for å konkludere om effekter av arbeidsrettede tiltak for denne gruppen. Rambøll (2016) bruker litt andre kriterier for utvelgelse av litteratur, men bekrefter i all hovedsak konklusjonene i litteraturstudien til Arendt. Bruk av lønnstilskudd i privat sektor framstår som et særlig effektivt virkemiddel. Også lønnstilskudd i offentlig sektor og ulike former for praksis har positive virkninger for overgang til arbeid, men virkningene er ikke like sterke.

### **Sanksjoner og ytelsesnivå**

Det er mange eksempler på at det i forbindelse med offentlige ytelser stilles aktivitetskrav til mottakeren. Et eksempel er aktivitetsplikten for sosialhjelpsmottakere under 30 år som vi har i Norge. Manglende aktivitet kan sanksjoneres ved at sosialhjelpen reduseres eller stoppes. Tilsvarende krav til

deltagelse gjelder også for de som mottar introduksjonsstønad, dagpenger eller arbeidsavklaringspenger.

Det finnes mange studier av bruk av sanksjoner i velferdssystemet. I Rambøll (2016) oppsummeres erfaringer med bruk av sanksjoner ved manglende deltagelse i integreringstiltak. De finner at sanksjoner virker, men at effekten kan være kortvarig.

Nivået på inntektsstøtte kan påvirke overgang til arbeid. Ofte vil støtten reduseres eller fjernes hvis mottakeren kommer i arbeid, og en høy støtte vil redusere lønnsomheten av å arbeide. I Danmark har livsoppholdsytelsene til nyankomne innvandrere blitt sterkt redusert ved to anledninger:

- I 2002: Innføring av «starthjælp» (månedlig stønad til enslig uten barn ble redusert fra 7 410 til 5 103 dkr)
- I september 2015: Innføring av integrasjonsytelse (månedlig stønad til enslig uten barn ble redusert fra 10 849 til 6 010 dkr)

I periodene mellom innstramningene, ble ytelsen gradvis økt.

Innføringen av starthjelp i 2002 er evaluert av flere grupper av forskere. Andersen (2012) finner at de som levde på starthjelp ikke hadde midler tilsvarende et standardbudsjett («minste inntekt man kan klare seg på»). De finner også at reformen ga sterk økning i overgang til arbeid blant de som ble direkte påvirket. Rambøll (2016) viser i sin oppsummering av forskning at redusert ytelse gir økt overgang til arbeid.

Bratsberg (2018) studerer tilpasning til endringer i reglene for arbeidsavklaringspenger blant innvandrere og blant personer uten innvandringsbakgrunn. Han finner at i begge grupper førte en økning i ytelsen til en reduksjon i sysselsetting. Reduksjonen i sysselsettingen var klart sterkere blant innvandrere, men dette hang sammen med en tendens til at innvandrerne var i en situasjon (bl.a. anslått inntektsmulighet) som gjorde det mindre lønnsomt å arbeide. Når forskerne kontrollerte for slike forhold, var innvandrernes reaksjon på høyere velferdsytelse svakere enn blant personer uten innvandringsbakgrunn.

### **Bonus og andre resultatbaserte tilskudd**

Det er nærliggende å tenke seg at premiering av resultater kan bidra til bedre måloppnåelse både på integreringsfeltet og andre områder. Resultatbasert avlønning kan brukes overfor individer/deltakere, kommuner, private leverandører av tjenester og arbeidsgivere.

I Norge ble det i perioden 2005-13 gitt et resultattilskudd til kommunene for hver deltaker i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som besto norskprøve på nivå 2 eller 3. Begrunnelsen for avviklingen av tilskuddet fra 1. september 2013 var at det samtidig ble obligatorisk å avlegge prøvene<sup>51</sup>. Så vidt vi kjenner til, ble resultattilskuddet aldri evaluert.

---

<sup>51</sup> Prop. 1 S (2012-2013) fra Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

I Danmark ble det i 2015/-16 innført flere slike resultatbaserte ordninger knyttet til introduksjonsprogrammet:

- Til deltakere i danskopplæring for bestått danskprøve
- Til kommuner for deltakere som består danskprøve
- Til kommuner for deltakere som kommer i arbeid eller ordinær utdanning
- Til arbeidsgivere som ansetter deltakere i introduksjonsprogrammet

Disse ordningene er ikke evaluert.

I kapittel 4 omtalte en evaluering fra Sverige av bonus for bestått språkprøve. Dette var en forsøksordning som ble innført i 2009, men avvirket året etter. Evalueringen gir ikke grunnlag for klare konklusjoner om effekter av ordningen.

En mulig svakhet ved utforming av bonussystemet i Sverige var at den utløste bonus bare ved rask gjennomføring av språkopplæringen. Den bonusordningen som er innført i tilknytning til danskprøver belønner også resultater ganske lang tid etter oppstart av opplæringen, noe som gjør det realistisk for flere deltakere å oppnå bonus.

Holden (2018) oppsummerer teori og en del empiriske funn om insentivordninger for individer i tilknytning til overgang til arbeid for innvandrere. Rapporten viser at det finnes svært lite empiri om bonusordninger for innvandrere. Teoretiske studier og empiriske studier av virkning av insentiver overfor andre grupper viser blandede resultater.

Vi kjenner ikke til evalueringer av resultatbaserte tilskudd til kommuner. Denne typen finansieringssystemer er mer brukt overfor leverandører av tjenester. Bl.a. er det mange eksempler fra andre land og enkelte fra Norge på bruk av resultatbasert finansiering overfor leverandører av arbeidsmarkedstiltak. I utgangspunktet er intensjonen med de resultatbaserte finansieringsmodellene at de i større grad skal stimulere til å gi deltakerne et mer relevant tilbud, til bedre kvalitet på tilbudet og ikke minst stimulere til å få deltakerne i arbeid. I følge Novak m.fl. (1999) er fordelene med resultatbasert finansiering at man får økt oppmerksomhet om målene, at arrangører (i dette tilfeller kommunene) ansvarliggjøres og at produktiviteten og effektiviteten økes. Forskningen på dette feltet gir ikke grunnlag for entydige konklusjoner om resultatbasert finansiering gir bedre resultater i forbindelse med kjøp av arbeidsmarkedstjenester, men gir betydelig støtte til at slike finansieringsformer kan føre til problemer med «parkering» (dvs. at deltakere med lav sannsynlighet for positivt resultat får svakere oppfølging enn deltakere som det er mer sannsynlig at vil utløse bonus).

En annen svakhet er at slike finansieringsformer kan bidra til kortsiktighet i form av å få deltakerne ut i jobbforhold som utløser bonus, uansett om dette er en karriere som gir best samfunnsmessig løsning på sikt. Innenfor integreringsområdet foregår det også en tilsvarende diskusjon om hvorvidt målet er å få deltakerne raskest mulig ut i jobb eller om det er mer hensiktsmessig å tilby fagutdanning som gir tryggere tilknytning til arbeidslivet på sikt (Proba 2017).

Med bakgrunn i disse erfaringene har resultatbaserte finansieringsmodeller blitt mer raffinerte. I kjølvannet av diskusjonen om man skal bruke resultatbasert finansiering eller ikke, har det oppstått en diskusjon om hvordan resultatbaserte finansieringsmodeller kan designes slik at man unngår de utilsiktede virkningene,



uten å miste insentivelementet. Dette har resultert i ulike modeller som baserer seg på kombinasjoner av aktiviteter og resultatoppnåelse, modeller som baserer seg på oppnådde milepæler, osv. En ny utfordring som oppstår når modellene nyanseres og raffineres er imidlertid at de fort blir administrativt kostbare å drifte (Møller 2004, NOU 2012:6, s. 271-272).

## 7 Evaluering av integreringstilskudd og tilskudd til opplæring

Dette kapitlet omhandler alle tilskuddene som skal evalueres, bortsett fra tilskuddet til bosetting av enslige mindreårige

I oppdragsbeskrivelsen heter det at evalueringen skulle omfatte omlegging av tilskuddet til bosetting av enslige mindreårige i 2017. Kapittel 8 inneholder evaluering av dette tilskuddet, inkludert omleggingen fra 2017.

### 7.1 Innledning

I konkurransegrunnlaget fremgår det at evaluering skal gi en vurdering av tilskuddsordningenes grad av måloppnåelse og om tilskuddsordningene er effektive. Med dette som bakgrunn har vi formulert følgende spørsmål knyttet til evaluering av dagens ordning:<sup>52</sup>

1. Om tilskuddene bidrar til målene for ordningene
2. Hvorvidt tilskuddene er hensiktsmessige innrettet med tanke på kostnadsdekning, målgrupper, nivå på satser og tilskuddenes varighet
3. Hvorvidt forvaltningen av tilskuddsordningene er effektiv

Målet med flere av tilskuddsordningene er at kommunen skal få dekket sine kostnader til integreringsarbeid. Et sentralt spørsmål i evalueringen vil derfor være om kommunene får dekket sine kostnader. Mer konkret innbefatter dette en vurdering av både størrelsen på de enkelte tilskuddene (satsene) og varigheten på tilskuddene for de ulike gruppene.

Målet om kostnadsdekning må også ses i sammenheng med kommunens vilje til bosetting. Dersom ikke kostnadene dekkes, må vi gå ut i fra at det svekker viljen til bosetting. Det er samtidig rimelig å anta at kostnadsdekning utgjør én av flere faktorer som har betydning for kommunens beslutning om bosetting av flyktninger. Historisk har det vært lang ventetid på å bli bosatt i kommunene. I forlengelsen av spørsmålet om viljen til bosetting, er det derfor også relevant å stille spørsmål om finansieringsordningene har betydning for hvor raskt kommunene bosetter flytninger som har fått opphold.

Det er også et mål at tilskuddsordningene skal bidra til effektiv integrering. Dette er et mål både med integreringstilskuddet og norsktilskuddene. Generelt har kommunene stor frihet til å bruke integreringstilskuddet. På den ene siden kan dette bidra til lokale tilpasninger, men på den andre siden kan det også bidra til at ressursene brukes mindre målrettet eller til andre formål.

Det andre evalueringsspørsmålet gjelder utformingen av tilskuddsordningene. Sett i et stat-kommune-perspektiv er det spørsmål om ordningene sikrer tilstrekkelig lokalt handlingsrom, men samtidig sikrer at kommunene arbeider målrettet og effektivt. Et mer praktisk spørsmål vil være om ordningene er

---

<sup>52</sup> De tre spørsmålene samsvarer langt på vei med de tre anbefalte evalueringskriterier omtalt i veileder for evaluering av statens tilskuddsordninger (SSØ, 2007).

hensiktsmessig innrettet med hensyn til satser og varighet på tilskuddene. Et annet relevant spørsmål er om tilskuddene er treffsikre i forhold til aktuelle målgrupper - både med hensyn til kostnadsdekning og integrering.

Det tredje spørsmålet handler om forvaltningen av tilskuddsordningen. I veileder for evaluering av tilskuddsordning er det listet opp en rekke kriterier for forvaltning av tilskudd. Sammenfattet handler dette om å vurdere kvaliteten og kostnadene ved forvaltningen. I denne sammenhengen har vi begrenset oss til å vurdere administrative rutinene rundt ordningene.

Innledningsvis i dette kapitlet har vi gitt en utfyllende presentasjon av de ulike tilskuddsordningene og endringene av dem de siste årene. De aktuelle tilskuddsordningene er:

- Integreringstilskudd
- Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger
- Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker
- Tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere
- Tilskudd for opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak

Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker er formelt en del av integreringstilskuddet, men ettersom det er egne kriterier for tildeling, egne rapporteringskrav, mv knyttet til disse midlene, avviker denne tilleggsytelsen såpass fra det ordinære integreringstilskuddet at vi mener det bør evalueres som et eget tilskudd. Tilskudd til opplæring i norsk/kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak er også budsjettmessig sett en del av tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for norske innvandrere, men også disse to ordningene har hvert sitt regelverk og rundskriv og omtales derfor i det følgende som to separate tilskuddsordninger.

Med bakgrunn i spørreundersøkelsen og intervjuer med case-kommunene har vi videre vurdert tilskuddsordningenes betydning for måloppnåelse, innretningen av ordningene og administrasjonen av dem. I tråd med mandatet for evalueringen har vi også gjennomført en mer utdypende analyse av omleggingen av det særskilte tilskuddet til bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Evalueringen av denne ordningen inngår i kapittel 8.

## 7.2 Omtale av de ulike tilskuddsordningene

### 7.2.1 Integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet kan anses som hovedvirkemiddelet når det gjelder å finansiere kommunenes utgifter i forbindelse med bosetting og integrering. Målene for tilskuddsordningen omtales i IMDIs rundskriv 01/2019 punkt 1 og er tredelt:

- Bidra til rask bosetting

- Gi en rimelig dekning av kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering (i løpet av bosettingsåret og de påfølgende fire år)
- Bidra til at kommunene gjennomfører et planmessig og aktivt bosettings- og integreringsarbeid

Integreringstilskuddet utbetales i hovedsak over fem år (tre år for familiegjennforente med personer som har opphold på humanitært grunnlag), med differensiert sats det første året (egen sats for enslige voksne og fra 2019 også for enslige mindreårige, felles sats for andre voksne og barn), og lik sats for alle de påfølgende årene. Satsene er høyest i år 1 og 2, deretter gradvis avtrappende i år 3, 4 og 5.

Rundskrivet lister opp eksempler på hvilke kommunale utgifter tilskuddet er ment å skulle gå til, eksempelvis flyktningskontortjenester, introduksjonsprogram og -stønning, sosial- og helsetjenester mv. Imidlertid presiseres det at «...tilskuddet blir utbetalt uavhengig av hvilke behov den enkelte flyktningsmåtte ha for oppfølging, tiltak og tilrettelegging i kommunen». Tilskuddet i seg selv legger altså ingen føringer på kommunenes konkrete bruk av midlene.

Målgruppen for tilskuddet lar seg ikke beskrive i en enkelt setning, da det finnes flere underkategorier når det gjelder hvilke personer som i ulike tilfeller kan utløse betaling av integreringstilskudd. Hovedmålgruppen som omtales i dette punktets første avsnitt er følgende personkategorier:

- Personer som har fått innvilget beskyttelse med flyktningsstatus (asyl) i Norge
- Personer som har fått innvilget oppholdstillatelse på humanitært grunnlag etter utlendingsloven på grunnlag av søknad om asyl i Norge
- Personer som har fått kollektiv beskyttelse i en masseflyktsituasjon
- Overføringsflyktnings med innreisestillatelse som bor i en kommune
- Personer som får innvilget familieinnvandring med herboende som har opphold på humanitært grunnlag, utløser integreringstilskudd i 3 år. Øvrige personer som får innvilget familieinnvandring, utløser integreringstilskudd i 5 år.

For øvrige detaljer angående målgruppe, se rundskrivets punkt 1.3

I tillegg til selve hovedtilskuddet finnes det også noen særtilskuddsatser under integreringstilskuddet. Det gis et ekstra engangstilskudd til barn i barnehagealder, samt et ekstra engangstilskudd til personer over 60 år på bosettingstidspunktet. Til og med 2013 fantes det også et ekstra engangstilskudd for barn i grunnskolealder. Dette ble avviklet fra og med 2014, og beløpet ble i stedet lagt inn i integreringstilskuddssatsen for barn År-1. En samlet oppstilling av alle tilskuddselementer og –satser som er eller har vært en del av integreringstilskuddet for årene 2013 til 2019 vises i Tabell 7-3 nedenfor.

Tilstrømningen av flyktnings og asylsøkere nådde et maksimum i 2015, og det ble dermed et ekstra stort bosettingsbehov. For å stimulere til rask og god bosetting, ble det derfor innført et ekstra engangs tilskuddselement inn under integreringstilskuddet i 2015, 2016 og 2017. Tilskuddssatsen var enten 25 000 eller 50 000 nkr i 2015, mens satsen var på 50 000 nkr i 2016 og 2017. Den lave

satsen (25 000 nkr) ble i 2015 gitt hvis kommunen bosatte flere personer enn anmodet fra IMDi. For å utløse den høye satsen (50 000 nkr) måtte man i tillegg bosette flere enn hva folketallet i kommunen tilsier. I 2017 ble det stilt et krav om at dette ekstratilskuddet kun ble utløst hvis kommunene fikk bosatt personer innen 1. oktober.

I 2017 ble det også innført et ekstratilskudd på 500 000 nkr hvis kommunen bosatte personer fra institusjon eller tilrettelagt avdeling. Dette hadde preg av et ekstraordinært og midlertidig virkemiddel for å gi sterkere stimulans for å bosette personer med særlige utfordringer og som i mange tilfeller allerede hadde ventet lenge på bosetting.

Integreringstilskuddet blir utbetalt etter søknad, der kommunene må fylle ut og sende inn et eget søknadsskjema for «År-1 krav». Tilskuddet for de påfølgende årene blir utbetalt automatisk i henhold til lister generert ved samkjøring mellom datasystem for utlendings- og flyktningssaker (DUF) og det sentrale folkeregisteret (DSF). Kommunene må gjennomgå og kontrollere listene, og kan så sende eventuelle korreksjoner på eget skjema «Korrigeringskrav År 2-5».

Tilskuddet for år 1 blir utbetalt forløpende etter søknad fra kommunene og blir utbetalt i sin helhet uavhengig av når på året flyktningen er blitt bosatt i kommunen. Utbetalingen av tilskuddet for år 2-5 skjer i fire like terminer; medio mars, medio juni, medio september og ultimo november. Utbetalingen baseres på folkeregistrert adresse per 01.01.

Dersom personer i målgruppen for integreringstilskuddet flytter, skal de involverte kommunene (fraflytting-/tilflyttingskommune) dele tilskuddet andelsmessig etter en gitt fordelingsnøkkel avhengig av om flyttingen skjer innenfor 1., 2., 3. eller 4. kvartal. Unntaket er integreringstilskudd for år 1 hvis en person blir førstegangsbosatt i en kommune i annet halvår og flytter videre til ny kommune innen årsskiftet. I dette tilfellet skal de to kommunene dele tilskuddet for år 1 likt mellom seg.

Det framgår av rundskrivets punkt 6 at kommunene ikke skal legge fram særskilt regnskap og rapport for bruk av integreringstilskudd. Samme punkt gir imidlertid IMDi og Riksrevisjonen hjemmel til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene. Kartlegging av kommunens utgifter til bosetting og integrering av flyktninger gjennomføres årlig av et beregningsutvalg hvor både staten og kommunesektoren er representert. Kartlegging omfatter bare et minre utvalg kommuner.

### 7.2.2 Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger

Enslige mindreårige er i følge IMDIs rundskriv nr. 02/2019 en fellesbetegnelse på alle barn og unge under 18 år som har kommet til landet uten foreldre eller andre voksne med foreldreansvar i Norge.

Målgruppen for det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige (heretter: EM) er i hovedsak likelydende med kulepunktene i opplistingen av målgruppen for integreringstilskuddet ovenfor, men bortsett fra familiegjenforente.

På samme måte som for integreringstilskuddet, blir også det særskilte EM-tilskuddet utbetalt uavhengig av hvilke faktiske behov den enkelte person i målgruppen har for oppfølging, tiltak eller tilrettelegging.

Satsen for det særskilte EM-tilskuddet er differensiert ut fra barnets alder. Høy sats (1 203 700 nkr i 2019) utbetales til og med året barnet fyller 16 år, mens lav sats (755 300 nkr i 2019) utbetales fra og med det året barnet fyller 17 til og med året barnet fyller 20 år. Utbetaling av tilskudd for år 1 differensieres etter bosettingsmåned. I tillegg får kommunen også ordinært integreringstilskudd for fem år for bosetting av enslige mindreårige.

Som nevnt, er hovedregelen for å komme inn i målgruppen for tilskuddet at det aktuelle barn/ungdom er under 18 år når det kommer til landet. Imidlertid presiseres det i rundskrivets punkt 3.2.1 at tilskuddet utløses selv om personen har fylt 18 år ved bosetting, under forutsetning av at personen ved ankomst til landet var registrert som mindreårig og var under 18 år da oppholdstillatelse ble innvilget. Videre går det fram at også enslige mindreårige overføringsflyktninger kvalifiserer til tilskudd selv om de fyller 18 år før ankomst til Norge.

Fra 2016 til 2017 skjedde det en betydelig omlegging av EM-tilskuddet, da refusjonsordning for barnevernsutgifter som ble forvaltet av Bufetat ble erstattet av en stor økning i per capita tilskuddet. Omleggingen omtales nærmere under eget overskriftspunkt nedenfor.

Bestemmelsene om rapportering og kontroll (rundskrivets punkt 5.2) er likelydende med de som gjelder for integreringstilskuddet, referert ovenfor.

### **Nærmere om omleggingen av tilskuddsordningen for enslige mindreårige**

Overgangen fra en ordning med refusjon av kommunenes barnevernsutgifter til forhøyet per capita tilskudd for enslige mindreårige, skjedde i to trinn, med første trinn i 2014 og andre trinn i 2017.

Fram til og med 2013 fikk kommunene 100 prosent refusjon av sine dokumenterte barnevernsutgifter. Fra og med 2014 til og med 2016 ble så refusjonsgraden senket til 80 prosent. Formålet med reduksjonen i refusjonsgrad fra 100 til 80 prosent var å gi kommunene et visst incentiv til å vurdere kostnadene mer kritisk. Reduksjonen i refusjonsgraden ble imidlertid delvis kompensert ved at satsen på per capita tilskuddet til enslige mindreårige ble økt fra 130 000 nkr i 2013 til 185 400 nkr i 2014.

Andre trinn i overgangen skjedde i 2017, da refusjonen av barnevernsutgifter forsvant fullstendig og ble erstattet av en økning i tilskuddssatsen per person. Selve omleggingen av ordningen var i utgangspunktet ment å skulle være budsjettneutryl, men forutsetningene for å utløse tilskudd ble endret ved at det ikke ble stilt krav om at det skulle fattes barnevernsvedtak for å utløse tilskudd. Budsjettmidlene fra refusjonsordningen ble overført til det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige. Imidlertid hadde refusjonsordningen et større etterslep enn det særskilte tilskuddet fordi utbetalingene var avhengig av at påløpte utgifter ble dokumentert før de kunne refunderes. Fordi de to ordningene hadde ulikt etterslep økte de samlede overføringene til kommunene i 2017. Denne økningen var i saldert budsjett for 2017 anslått til 470 mill. nkr.

I forbindelse med økningen av per capita-tilskuddet for enslige mindreårige i 2017, ble også satsen delt i en høy sats for enslige mindreårige til og med 16 år og en lavere sats for enslige mindreårige fra og med 17 til og med 20 år. I 2016 var satsen for enslige mindreårige – uansett alder – 207 000 nkr. I 2017 ble så satsen økt til 1 198 000 nkr (t.o.m. 16 år) og 750 000 nkr (17-20 år). Dette forklarer den store økningen i statsbudsjettets bevilgning til det særskilte tilskuddet fra 688 millioner kroner i 2016 til 3 290 millioner kroner i 2017. Vi kommer nærmere inn på en samlet vurdering av omleggingen fra refusjon til økt per capita-tilskudd for enslige mindreårige i kapittel 8. Økningen av bevilgningen hadde sammenheng med både med økt antall enslige mindreårige flyktninger og med endringer i satser.

### 7.2.3 Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker

Hovedformålet med dette tilskuddet er å bidra til raskere bosetting av flyktninger med alvorlige, kjente funksjonsnedsettelse og/eller atferdsvansker. Videre skal tilskuddet dekke kommunenes ekstraordinære utgifter (ut over det som allerede dekkes av det ordinære integreringstilskuddet) som er forventet å oppstå når kommunene bosetter personer i målgruppen. Det er kommunene som er tilskuddsmottakere.

Målgruppen er bosatte personer med de ovennevnte kjennetegn. Funksjonsnedsettelsen/atferdsvanskene må være dokumentert i form av en sakkyndig beskrivelse av funksjonsnivå og vurdering av eventuelle hjelpebehov. Beskrivelsen må inneholde opplysninger om når tilstanden oppstod, symptomer og forventet prognose.

Ved førstegangs søknad er siste frist for å kunne utløse dette tilskuddet satt til 13 måneder etter første bosetting.

Tilskuddsordningen består av to separate ordninger.

Tilskudd 1 er et engangstilskudd av relativt moderat størrelsesorden, 190 800 nkr i 2019. For å utløse dette tilskuddet, vil det som hovedregel være tilstrekkelig med legeerklæring (for eksempel fra en fastlege).

Tilskudd 2 har betydelig høyere beløpsats, I 2019 kan tilskudd 2 utgjøre inntil 1 320 000 nkr. Dette tilskuddet kan utbetales i inntil 5 år eller til flyktningen blir 20 år. Det er en forutsetning for å kunne få tilskudd i år 3-5 at det fra før er søkt om tilskudd for år 1 eller år 2. For å kunne utløse tilskudd 2, kreves det erklæring fra spesialisthelsetjenesten. Maksimalgrensen for tilskudd 2 er fastsatt i overensstemmelse med innslagspunktet for tilskuddsordningen til særlig ressurskrevende brukere, jf. Helsedirektoratets Rundskriv IS-4/2018 og Kapittel 575 post 60 på Kommunal- og moderniseringsdepartementets budsjettkapittel. For personer der kommunene kan dokumentere at en bosatt flyktning utløser høyere utgifter enn maksimalgrensen for tilskudd 2, vil det dermed være muligheter for å få dekket 80 prosent av de overstigende utgiftene gjennom ordningen for refusjon av utgifter til ekstra ressurskrevende brukere.

Følgende bestemmelser er i utgangspunktet felles for både tilskudd 1 og 2:



- Det sendes ett søknadsskjema per person og alle krav til dokumentasjon skal følge med søknadene, merket med «vedlegg» og nummereres.
- Dersom det søkes om støtte til tiltak som også støttes av andre offentlige instanser eller tilskudd, må det dokumenteres at kommunen har søkt og har ytterligere utgifter (ev. egenandeler) som ikke er dekket av disse andre instansene eller tilskuddsordningene.
- Det skal legges ved budsjett og/eller regnskap der det skal spesifiseres hvor mye hvert enkelt tiltak koster og for hvilket tidsrom budsjettet gjelder. Det oppfordres til å søke basert på budsjett framfor regnskap.
- Budsjettet og regnskapet skal følge tilskuddsåret<sup>53</sup>.
- Det skal foreligge et skriftlig informert samtykke fra omsøkte person i førstegangssøknader.

Det er rapporteringskrav for tilskudd 2, men ikke for tilskudd 1. Rapportering for tilskudd 2 må gjøres innen en måned etter utløp av det aktuelle tilskuddsåret. Hvis regnskapet viser at utgiftene har vært lavere enn det innvilgede tilskuddsbeløpet, skal ubrukt beløp trekkes fra neste års søknad eller tilbakebetales. Dersom de regnskapsmessige utgiftene har vært høyere enn innvilget tilskuddsbeløp, kan disse bli refundert så fremt øvrige vilkår til tilskuddet er imøtekommet. IMDi og Riksrevisjonen har etter rundskrivets punkt 5.2.2 adgang til å iverksette kontroll med at midlene nyttes etter forutsetningene.

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

Målet med denne tilskuddsordningen er omtalt i IMDIs rundskriv nr. 3/2019. Hovedmålet er at kommunene gir tilbud om opplæring til voksne innvandrere med rett og plikt eller bare rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at de lærer tilstrekkelig norsk til å kunne fungere i yrkes- og samfunnslivet. Som delmål oppgis for det første at tilskuddsordningen skal fremme effektivitet, gjennomstrømming og resultat i opplæringa, og for det andre at de skal bedre de økonomiske rammevilkåra i små og mellomstore kommuner når det gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Målgruppen for tilskuddet er innvandrere som har rett og plikt eller bare rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap jf. § 17 i introduksjonsloven, og som har fått oppholdstillatelse fra og med 1. januar 2017. Denne datoen gjelder altså for tilskuddsåret 2019.

Gruppen som omfattes av rett og/plikt eller plikt til norskopplæring er større enn de som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet. Dette skyldes i hovedsak at gruppen med rett og plikt til opplæring omfatter en bredere aldersgruppe (16-67 år), arbeidsinnvandrere utenom de som kommer under EØS-regelverket samt familiemedlemmer (utenom EØS-regelverket) til både arbeidsinnvandrere og norske statsborgere (uavhengig av tidligere statsborgerskap). Arbeidsinnvandrere mellom 16 og 67 år har plikt (men ikke rett)

---

<sup>53</sup> Eksempel: Dersom en person ble bosatt 2.2.2018, skal budsjettet og regnskapet gjelde for 2.2.2017 til 1.2.2018



til opplæring, dvs. at kommunen har plikt til å tilby opplæring til disse gruppene, men de må betale opplæringen selv. Vi omtaler noen av tildelingskriteriene nedenfor uten å gå i full detalj på alle punkter.

Inngangskriteriene spesifiserer at det for personer som er i målgruppa og som bor i mottak, blir tilskuddet utbetalt til vertskommunen for mottaket. For personer i målgruppa som ikke bor i mottak, blir tilskuddet utbetalt til bostedskommunen. Det er den folkeregistrerte adressen som er styrende for hvilken kommune som blir regnet som bostedskommune.

For personer som har kommet inn i målgruppen fra og med 1. januar 2018, må kommunen registrere vedtak om opplæring eller framsette krav/søknad om deltakelse i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), for at tilskuddet skal bli utbetalt. For personer som kom inn i målgruppa før 1. januar 2018 er det ikke noe krav om at kommunen må registrere noe i NIR eller søke om tilskuddet for at tilskuddet skal bli utbetalt. Vi er altså nå inne i en overgangsperiode, der alle personer etter hvert vil bli registrert i NIR for at opplæringstilskuddet skal kunne bli utløst.

Utbetalingen av persontilskudd for personer i målgruppen skjer over maksimalt tre år. Det skilles for det første mellom lav og høy sats.

- Høy sats gjelder for personer fra Afrika, Asia, Oseania (unntatt Australia/New Zealand), Øst-Europa, Sør-Amerika og Mellom-Amerika.
- Lav sats gjelder for personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand.

For det andre skilles det mellom tilskuddsår 1, 2 og 3. Tilskuddet blir utbetalt etter satsen for år 1 hvis personen kommer inn i målgruppen i 2019. For personer som kom inn i målgruppen i 2018 og 2017, blir persontilskudd for hhv. år 2 og 3 utbetalt. Kombinasjonen av tilskuddsår og høy/lav sats gir følgende tabell for satser for persontilskuddet gjeldende for året 2019:

*Tabell 7-1. Satser for persontilskudd innen norsktilskuddet for tilskuddsåret 2019. Kroner*

Tilskuddsår	Lav sats	Høy sats
År 1 (2019)	13 900	32 300
År 2 (2018)	25 000	64 500
År 3 (2017)	15 600	45 000

Kilde: IMDi Rundskriv 03/2019.

Persontilskuddet for år 1 utbetales i sin helhet (hele beløpet på en gang), på en av fire terminer, hhv. medio mai, medio august, media november og medio februar, avhengig av når aktuell person har kommet i gang med opplæringen. Persontilskudd for år 2 og 3 blir utbetalt medio februar uavhengig av tidspunkt for utbetaling av tilskuddet for år 1.

Personer kan få opplæring i en annen kommune enn bostedskommunen. Dersom oppfølgingskommunen skal få persontilskudd for disse personene, må bostedskommunen ta kontakt med IMDi via Kontaktsenter for IMDinett for å få dette registrert i NIR.

Dersom en person i målgruppen flytter i løpet av tilskuddsåret, må personen melde fra om flytting til skattekontoret for at adresse skal bli oppdatert i DSF (sentralt folkeregister). Tilskuddet blir da forholdsmessig delt mellom til- og fraflyttingskommunen basert på botider i den enkelte kommune etter en oppgitt formel i rundskrivets punkt 4.1.3.2.

I tillegg til persontilskuddet, inneholder norsktilskuddet også et to-trinns grunntilskudd, der det i 2019 gis 185 000 nkr som grunntilskudd dersom kommunen har 1-3 personer i målgruppen og 575 000 nkr som grunntilskudd dersom kommunen har 4-150 personer i målgruppen. Grunntilskuddet har egne vurderings- og utbetalingskriterier. Det blir utbetalt automatisk, så kommuner skal ikke søke om dette tilskuddet. Det blir heller ikke delt mellom kommuner, dersom personer i målgruppen flytter i løpet av året.

Kommuner skal ikke legge fram et særskilt regnskap for opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. Dersom kommunene gjennomfører opplæringen til lavere kostnad enn tilskuddet, kan kommunen således beholde tilskuddene. Det finnes likevel sanksjonsmuligheter, ved at det finnes mulighet for å kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom tilskuddene er utbetalt på feilaktig grunnlag. IMDi og Riksrevisjonen kan iverksette kontroll i henhold til rundskrivets punkt 5. IMDi har, så vidt vi kjenner til, aldri krevet tilbakebetaling av tilskudd.

### 7.2.5 Tilskudd for opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak

I økonomiske termer (satser per person i målgruppen) er denne tilskuddsordningen den klart minste blant de ordningene som inngår i denne evalueringen. Tilskuddet er todelt, med en sats til norskopplæring og en sats til opplæring i norsk kultur og norske verdier. Tilskuddet til norsk kultur og norske verdier er av relativt ny dato - innført for første gang i 2017.

Hovedmålet med ordningen er felles for både norsk og norsk kultur/norske verdier, nemlig at vertskommuner for mottak tilbyr opplæring i norsk og norsk kultur og norske verdier til asylsøkere, slik at asylsøkere raskt får kjennskap til norsk språk, kultur og samfunnsliv (Rundskriv 04/2019, punkt 2.1).

Målgruppen for tilskuddsordningene er asylsøkere over 16 år som bor i mottak. Disse personene har i henhold til Introduksjonslovens § 20 a. plikt til å delta i opplæringen og denne plikten inntreffer etter registrering i mottaket.

I 2019 er tilskuddssatsen for norskopplæringen på 13 700 nkr per person, mens satsen for opplæring i norsk kultur og norske verdier er på 3 900 nkr per person. Begge tilskuddene blir utbetalt som engangsutbetalinger første kvartalet etter at aktuell person har kommet inn i målgruppen.

Dersom personer i målgruppen flytter til et mottak i en annen kommune, vil tilskuddet automatisk bli delt likt mellom fra- og tilflyttingskommunen. Deling skjer bare en gang. Deling av tilskudd skjer sammen med utbetaling av tilskudd for nye personer i målgruppen, og skjer i kvartalet etter at flyttingen er registrert i NIR.

Omfanget av opplæringen er inntil 175 timers norskopplæring og 50 timer for opplæringen i norsk kultur og norske verdier.

Bestemmelsene om rapporteringskrav og kontroll/sanksjoner er i praksis likelydende med de som gjelder for tilskuddet til norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (Jf. i rundskrivets punkt 5 Oppfølging og kontroll).

## 7.3 Utvikling i tilskuddssatser og bevilgninger fra 2013 til 2019

Tabell 7-3 på neste side viser utviklingen i alle tilskuddssatser som er eller har vært del av de aktuelle tilskuddsordningene for perioden 2013-19. Enkelte tilskuddselementer eller tilskuddssatser har blitt etablert i løpet av denne perioden, mens andre har blitt avviklet. Den sterke økningen i tilskuddssatsen for tilskuddet ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger fra 2016 til 2017 må sees i sammenheng med bortfallet av refusjon av utgifter til barnevernstiltak. Dette omtales nærmere i kapittel 8.

Utbetalte beløp på disse tilskuddsordningene har variert sterkt over tid, primært drevet av antall personer i målgruppen for tiltakene som ordningene finansierer, men også av endringer i omfanget av tiltak overfor den enkelte.

De fleste tilskuddene utbetales over flere år. Det er derfor en betydelig treghet i virkningen av endring i antall nye i målgruppen på utbetalingene av tilskudd. For eksempel viser tabellen at utbetalingene av tilskuddene økte fra 2016 til 2017, selv om antall nye personer i målgruppen ble redusert.

Tabell 7-2: Utbetalinger på tilskuddsordningene. Mill.kr. 2013-2019.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Integreringstilskudd	4 686	5 496	6 577	9 229	11 548	11 721	8 989
<i>Herav: tillegg personer over 60 år</i>	15	15	22	19	23	19	7
<i>Herav: Barnehagetilskudd</i>	24	28	30	43	58	41	27
<i>Herav: Ekstratilskudd til bosetting</i>	-	-	47	222	94	-	-
<i>Herav: Tilskudd til bosetting av personer med alvorlige funksjonshemminger og atferdsvansker</i>	225	258	378	441	553	983	681
Tilskudd til bosetting av enslige mindreårige	333	396	411	688	3 290	3 074	2 284
Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 725	1 579	1 796	2 161	2 338	1 932	1 425
<i>Herav: Tilskudd til opplæring i asylmottak</i>	84	68	107	231	41	15	25
<b>Totalt</b>	<b>6 744</b>	<b>7 471</b>	<b>8 784</b>	<b>12 078</b>	<b>17 176</b>	<b>16 727</b>	<b>12 698</b>

Kilde: IMDi's hjemmeside (regnskapsstatistikk) for årene 2013-2018. Saldert statsbudsjett for 2019, desember 2018.

Tabell 7-3: Utviklingen av tilskuddssatser for perioden 2013-2019 for alle tilskuddsordninger som inngår i evalueringen. Løpende kroner. Kilde: Bevilgende departements statsbudsjettproposisjon for det aktuelle budsjettåret. For 2019: Prop. 1 S (2018-2019), Kunnskapsdepartementet.

<b>Integreringstilskudd</b>	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sats, barn (sum år 1-5)	596 800	669 600	696 200	717 400	736 500	754 100	761 600
Sats, enslige mindreårige (sum år 1-5)	616 800	669 600	696 200	717 400	736 500	754 100	758 100
Sats, andre voksne (sum år 1-5)	616 800	669 600	696 200	717 400	736 500	754 100	761 600
Sats, enslige voksne (sum år 1-5)	666 800	717 600	746 200	767 400	786 500	804 100	808 100
Engangstilskudd, personer over 60 år	147 600	152 200	157 500	162 000	164 200	167 600	171 800
Engangstilskudd, barn i barnehagealder	22 900	23 400	24 400	24 500	25 100	25 800	26 000
Skoletilskudd, barn i grunnskolealder	11 400	:	:	:	:	:	:
Ekstratilskudd ved bosetting (2017 krav om bosett. innen 01.10)	:	:	50 000	50 000	50 000	:	:
Ekstratilskudd ved bosetting fra institusjon/tilrettelagt avdeling	:	:	:	:	500 000	:	:
<b>Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger</b>							
Sats, enslige mindreårige t.o.m. 16 år	130 900	185 400	191 300	207 000	1 198 000	1 229 100	1 203 700
Sats, enslige mindreårige f.o.m. 17 t.o.m. 20 år	130 900	185 400	191 300	207 000	750 000	769 500	755 300
Ekstratilskudd per enslig mindreårig	:	:	:	100 000	100 000	:	:
<b>Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker</b>							
Tilskudd 1 (engangstilskudd)	165 100	170 500	175 900	181 000	186 000	190 800	190 800
Tilskudd 2 (pr år i inntil 5 år)	825 700	852 900	1 080 000	1 111 000	1 157 000	1 235 000	1 320 000

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

Grunntilskudd, 1-3 personer	175 000	180 000	180 000	185 000	185 000	185 000	185 000
Grunntilskudd, 4-150 personer	540 000	560 000	560 000	575 000	575 000	575 000	575 000
Persontilskudd, lav sats, sum år 1-3	45 000	45 800	45 800	49 000	50 800	52 700	54 500
Persontilskudd, høy sats, sum år 1-3	119 100	120 700	120 700	129 600	133 600	137 550	141 800
Tilskudd for opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak							
Tilskudd til oppl. i norsk for asylsøkere i mottak, pr person	18 100	18 200	18 200	12 700	13 000	13 300	13 700
Tilskudd til oppl. norsk kult. og verdier for asyls. i mottak, pr person	:	:	:	:	3 700	3 800	3 900

Departementet uttalte i budsjettdokumentene for 2018 at «styrkingen av de økonomiske virkemidlene har bidratt til økt og raskere bosetting».<sup>54</sup> En lignende ordlyd gjentas også i budsjettforslaget for 2019, jf. s. 256 i Prop. 1 S fra Kunnskapsdepartementet. Omtalen av «styrking av økonomiske virkemidler» må sees på bakgrunn av den spesielle situasjonen man hadde i perioden 2015-2017, med stor tilstrømning og særlig mange personer som skulle bosettes. Det ble da innført flere ekstratilskudd (jf. også egen punktvis oversikt over de viktigste endringene over tid i neste avsnitt) for å styrke de økonomiske incentivene til bosetting ytterligere. For det første innførte man for årene 2015-2017 et ekstratilskudd på 50 000 nkr per person (i 2015 var ekstratilskuddet enten 25 000 eller 50 000 nkr, jf. omtale i punkt 7.2.1 ovenfor). For det andre ble det som et engangstilfelle også gitt et ekstratilskudd i 2017 på 500 000 nkr ved bosetting av personer fra institusjon eller tilrettelagt avdeling. For det tredje også gitt 100 000 nkr ekstra per enslig mindreårig for å stimulere særskilt til bosetting av denne gruppen.

I vedlegg 3 viser vi utviklingen i realverdien av tilskuddssatsene. Det var gjennomgående en viss reell nedgang for de fleste av satsene i 2018. Dette kan tilskrives at anslaget på deflatoren for kommunal tjenesteproduksjon ble oppjustert til 3 prosent i kommuneøkonomiproposisjonen mot 2,6 prosent i statsbudsjettet for 2018.<sup>55</sup> KS har opplyst om at oppjusteringen av deflatoren hadde sammenheng med økning i strømpriser. Strømprisene er lite relevant for utgiftene til integrering.

Vi ser også en viss reell nedgang i en del av tilskuddssatsene i 2019. Dette framstår som bevisst politikk. I budsjettdokumentet for 2019 (Prop. 1 S (2018-2019) fra Kunnskapsdepartementet) presiseres det at det er snakk om en viss omprioritering av midler fra integreringstilskuddet og det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige, til «mer målrettede tiltak på integreringsfeltet».

## 7.4 Oversikt over de viktigste endringene i tilskuddsordningene fra 2013-2019

En del endringer som gjelder tilskuddssatser eller innføringer/avviklinger av tilskuddselementer, kan avleses direkte ut fra tabellene med tilskuddssatser vist ovenfor, mens andre endringer ikke vil framgå av selve satsene eller deres utvikling. For oversiktens skyld, gjengis derfor nedenfor en punktvis og kronologisk oppstilling av de viktigste endringene som har skjedd i løpet av perioden 2013-2019:

- I 2013 ble resultattilskuddet i norsktilskuddet fjernet, samtidig som satsen for grunntilskudd ble oppjustert. Resultattilskuddet ble gitt som et tilskudd på 6 500 nkr per bestått prøve, der de aktuelle prøvene var muntlig og skriftlig del av norskpøve 2 og 3. Resultattilskuddet ble gitt til kommuner.

---

<sup>54</sup> Prop 1S Justis- og beredskapsdepartementet 2017-2018, s. 268.

<sup>55</sup> Se nærmere omtale/forklaring av deflatoren i vedlegg 3.

- I 2014 ble antall satser i hoveddelen av integreringstilskuddet redusert til 2; en forhøyet sats for enslige voksne og en ordinær sats for alle andre (voksne, barn og enslige mindreårige). I perioden 2011-13 var det tre satser, for hhv. barn, voksne+enslige mindreårige, og enslige voksne. Den egne satsen for enslig voksen ble innført fra og med 2011.
- I 2014 ble kommunenes refusjon for barnevernsutgifter til enslige mindreårige, som ble forvaltet av Bufetat, senket fra 100 prosent til 80 prosent. Samtidig ble satsene for særskilt tilskudd til enslige mindreårige oppjustert om lag tilsvarende merutgiftene knyttet til lavere refusjonsgrad.
- I 2015 ble det foretatt en oppjustering av den maksimale satsen for tilskudd 2 for tilskuddet til flyktninger med nedsatt funksjonsnedsettelse/adferdsvansker. Fra og med 2015 har den maksimale satsen for tilskudd 2 blitt satt til innslagspunktet for tilskuddet for særlig ressurskrevende brukere (forvaltet av Helsedirektoratet).
- I 2015 ble det også innført et nytt ekstratilskudd inn under integreringstilskuddet for å stimulere ytterligere til bosetting. Dette ekstratilskuddet var på enten 25 000 eller 50 000 nkr per person for hver person utover det kommunene var anmodet om i 2015.<sup>56</sup> Tilskuddet ble videreført i 2016 og 2017 med en enkelt sats på 50 000 nkr. Som omtalt tidligere, var det i 2017 et ytterligere krav at bosetting måtte skje innen 1. oktober for å utløse ekstratilskuddet. Ekstratilskuddet ble avviklet i 2018.
- I 2016 ble det også innført et nytt ekstratilskudd inn under særtilskuddet til enslige mindreårige på 100 000 nkr per person. På samme måte som ekstratilskuddet nevnt i forrige kulepunkt ble også dette ekstratilskuddet videreført i 2017, men falt bort i 2018.
- I 2017 ble det innført et ytterligere ekstratilskudd inn under integreringstilskuddet, som ble gitt ved bosetting av personer fra institusjoner eller tilrettelagte avdelinger. Dette ekstratilskuddet var på 500 000 nkr per person. Tilskuddet ble ikke videreført i 2018.
- I 2017 ble omfanget av norskopplæring for asylsøkere i mottak nedjustert fra 250 timer til 175 timer. Satsen ble også nedjustert om lag i samme størrelsesorden som timeantallsreduksjonen.
- I 2017 ble det også innført et nytt tilskuddselement inn under tilskuddet til opplæring for asylsøkere i mottak, til opplæring i norsk kultur og norske verdier, med et omfang på inntil 50 timer.
- I 2017 ble det innført to satser for det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige mindreårige, med høyere sats til og med 16 år og en lavere sats for 17-20 år.
- I 2017 ble satsene for det særskilte tilskuddet ved bosetting av enslige mindreårige kraftig oppjustert. Dette må sees i sammenheng med at ordningen med refusjon for kommunale barnevernsutgifter knyttet til bosetting

---

<sup>56</sup> Som omtalt i punkt 7.2.1 måtte man bosette flere personer enn anmodet av IMDi for å kvalifisere for ekstratilskuddet på 25 000 kr. Dersom man i tillegg

av denne gruppen samtidig ble avvirket og at midlene fra refusjonsordningen ble overført til det særskilte tilskuddet. Det ble altså en omlegging fra en refusjonsordning til sjablongmessige per capita-tilskudd.

- I 2018 ble det innført et nytt krav om at kommunen må registrere vedtak om opplæring eller framsette krav/søknad om opplæring i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), for at tilskuddet til norskopplæring skal bli utbetalt. Før 2018 ble det utbetalt tilskudd for alle personer i målgruppa for norsktilskuddet som var bosatt i den aktuelle kommunen, uten noen ytterligere krav til registrering.
- Fra 2019 er det tre ulike satser for hoveddelen av integreringstilskuddet (mot to ulike satser i årene 2014-2018): En forhøyet sats for enslige voksne, en «vanlig» sats for andre voksne og barn, og en litt lavere sats for enslige mindreårige.

Til tross for den relativt omfattende listen med endringer vist ovenfor, dreier mange av endringene seg om relativt beskjedne justeringer. Hovedinntrykket må dermed sies å være at det har vært nokså stor stabilitet når det gjelder disse fem tilskuddsordningene gjennom den perioden våre oversikter dekker. Flere av disse tilskuddsordningene har for øvrig en betydelig lengre historie enn den perioden vår oversikt her dekker, men vi finner det lite hensiktsmessig å vise endringer lenger tilbake i tid.

Den største eller mest betydningsfulle endringer i den perioden vår oversikt dekker, er trolig overgangen fra refusjon for barnevernsutgifter til enslige mindreårige, til et forhøyet per capita-tilskudd, jf. nærmere omtale av dette i kapittel 8 der vi vurderer tilskuddsordningen for enslige mindreårige nærmere.

Forslaget til statsbudsjett for 2019 markerer også en viss endring eller ny retning i virkemiddelbruken. I dette budsjettforslaget lanserer regjeringen et «Integreringsløft» med en rekke nye tiltak, jf. Kunnskapsdepartementets Prop. 1 S (2018-2019) side 241 og Boks 4.2 på side 242-243. Budsjettet innebar en viss reell nedjustering av enkelte tilskuddssatser fra 2018 til 2019. Med dette menes at økningen i noen av tilskuddssatsene fra 2018 til 2019 er lavere enn den antatte kostnadsveksten i kommunene fra 2018 til 2019. Statsbudsjettet for 2019 er basert på en antatt kommunal kostnadsvekst på 2,8 prosent.

Realnedgangen i tilskuddssatsene må sees i sammenheng med at andre tiltak på integreringsfeltet styrkes samt at det lanseres noen nye tiltak i 2019 (jf. oversikten i statsbudsjettets Boks 4.2). Det er altså snakk om en viss omprioritering av midler fra per capita-tilskuddene til andre tiltak. Omleggingen er – så vidt vi har oppfattet – ment å være budsjettneutryl for integreringsfeltet totalt sett.



## 7.5 Kommunenes atferd

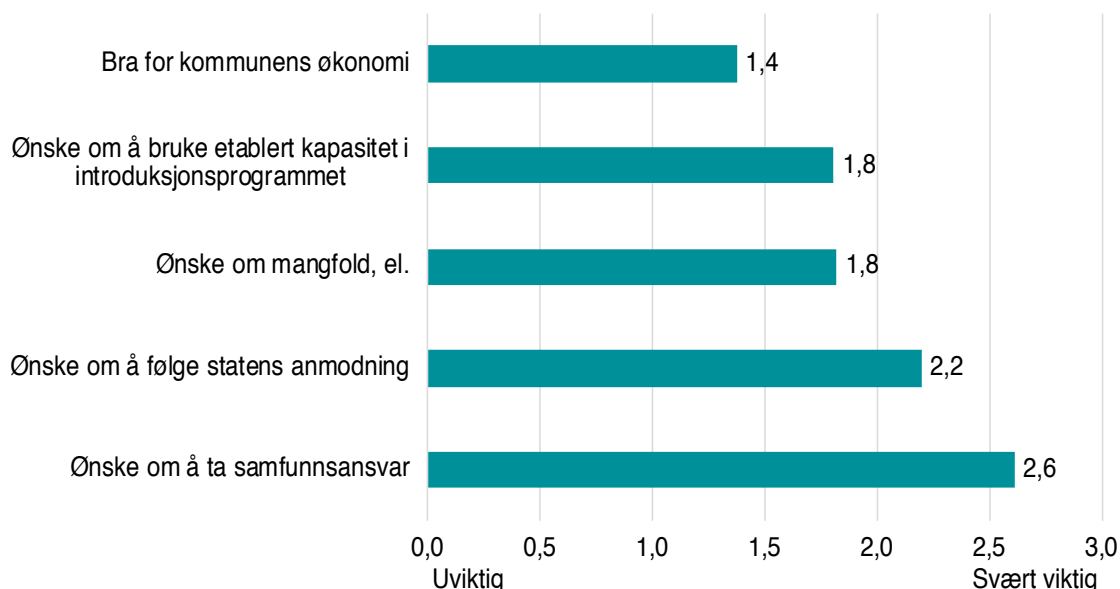
For å få forstå hvordan dagens tilskudd virker, må man forstå hvordan ordningene påvirker kommunenes beslutninger om bosetting og integreringstiltak.

Som en del av evalueringen av dagens finansieringsordninger har vi i spørreundersøkelsen stilt noen spørsmål om hvordan kommunen fatter beslutninger om bosetting, forvaltning og styring av tilskuddsordningene. I dette avsnittet presenterer vi svarene på disse spørsmålene. I tillegg supplerer vi med oppsummering av resultater fra BDO (2018), som er en kartlegging av kommunenes forvaltning av tilskuddsordningene.

Figur 7-1 viser svar på spørsmål om hvilke faktorer som var viktigst for beslutningen om antallet flyktninger som kommunen har bosatt. På en skala fra 0, *helt uviktig* til 3, *svært viktig*, er det ønske om å ta samfunnsansvar som scorer høyest. Ønske om å følge statens anmodning kommer også høyt opp.

Svarene fra spørreundersøkelsen bekrefter i stor grad inntrykket vi har fra intervjuene i kommunene. Ingen av faktorene som ble foreslått blir samlet sett vurdert som uviktige eller bare litt viktige. Det er imidlertid ikke slik at faktorene nødvendigvis er gjensidig utelukkende: man kan f.eks. vurdere at faktorer slår ulikt ut på kort og lang sikt.

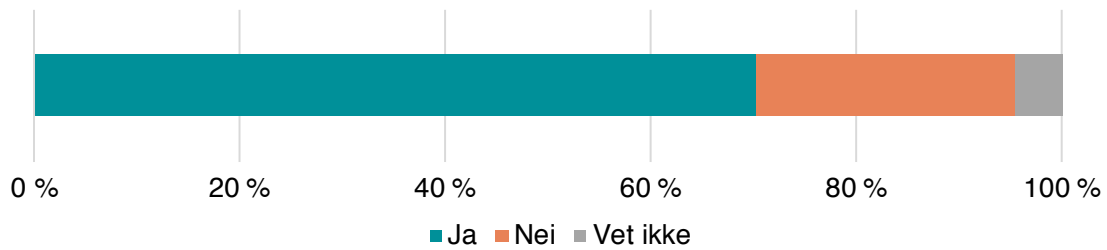
Figur 7-1: Slik du opplevde prosessen, hvor viktig har følgende faktorer vært for kommunens beslutning om bosetting av antall flyktninger de senere årene? n=141



Kilde: Proba, spørreundersøkelsen

For å undersøke hvor bevisste kommunene er når det gjelder å vurdere forholdet mellom tilskudd og utgifter, spurte vi om kommunen beregner om tilskuddene til integrering dekker kommunens utgifter. Et klart flertall av respondentene (70 prosent) svarer at de gjør det. 25 prosent svarer nei, og 5 prosent svarer vet ikke.

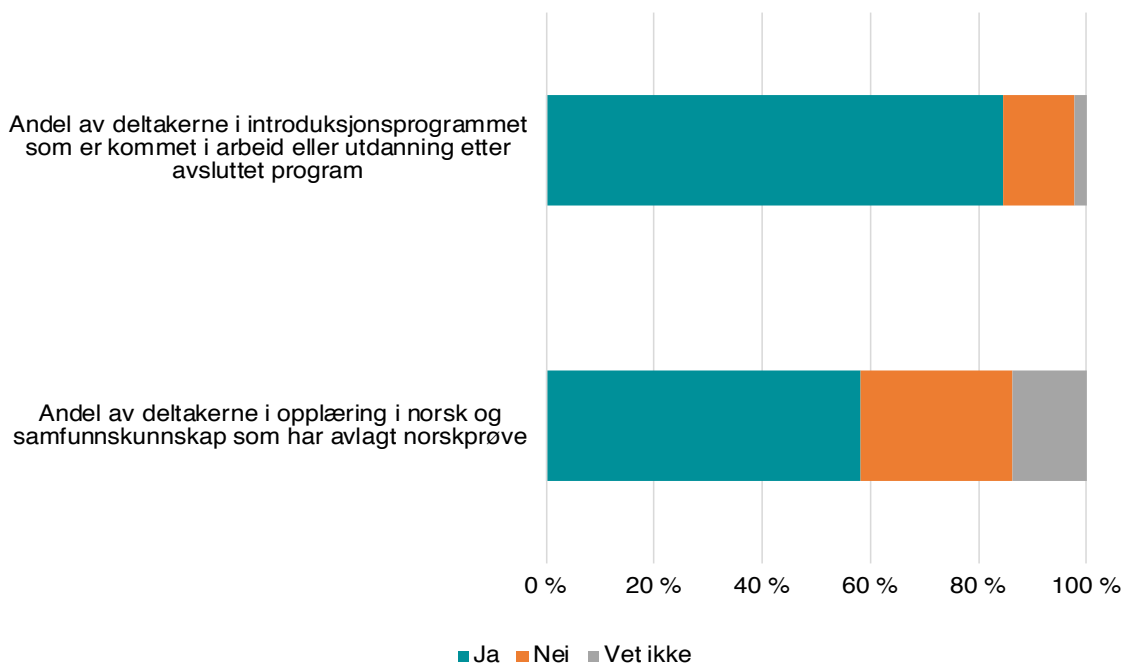
Figur 7-2 Lager kommunen anslag av om tilskudd til integrering dekker kommunens utgifter? N=131



Kilde: Proba, spørreundersøkelsen

Det er også relevant å vite om resultater av integreringsarbeidet vektlegges i beslutningene om bosetting og bruk av ressurser til integreringstiltak. På spørsmål om rådmannen blir informert om resultatene i integreringsarbeidet, svarer 83 prosent at rådmannen blir informert om andel av deltakerne som er kommet i arbeid eller utdanning etter avsluttet program. 57 prosent av respondentene svarer at rådmannen blir informert om andel deltakere som har avlagt norskprøve. Når det er en lavere andel som informerer om resultatene i norskopplæringen kan skyldes at det er vanskeligere for kommunen å fremskaffe informasjon om disse resultatene fordi statistikk om resultatene grupperer deltakerne etter hvor de avlegger prøve og ikke etter hvor de har fått opplæring.

Figur 7-3 Blir rådmannen informert om følgende indikatorer for resultater i integreringsarbeidet? N=129



Kilde: Proba, spørreundersøkelsen

I følge rapporten til BDO (2018) er det imidlertid mindre vanlig at kommunene gjennomfører evalueringer av sitt integreringsarbeid. I deres undersøkelse var det bare 17 prosent som oppgir at de evaluerer måloppnåelsen til tilskuddsordningene (29 prosent svarte vet ikke). I rapporten vises det også til

IMDis kommuneundersøkelse der det fremgår at noe over halvparten av kommunene opererer med resultatmål. De noe sprikende resultatene kan tyde på at det anvendes ulike former for evalueringer, og at den rapporteringen vi finner vi vår undersøkelse ikke representerer noe grundig evaluering av integreringsarbeidet. Tvert imot tyder BDO sin undersøkelse på at det er forholdsvis lite vanlig med mer omfattende evalueringer i kommunene.

Vi har også spurt om hvordan resultatene av integreringsarbeidet blir kommunisert. Figur 7-4 viser at en klar overvekt av respondentene svarer at resultatene blir rapportert til politisk ledelse og gjengitt i grunnlaget for politisk behandling av spørsmål om integreringstiltak og bosetting. Litt færre, 60 prosent, svarer at resultatene blir gjengitt i kommunens årsrapport.

Figur 7-4 Blir informasjonen om de nevnte resultatene. n=132



Kilde: Proba, spørreundersøkelsen

Vi har bedt respondentene rangere hvordan ulike faktorer vektlegges i utformingen av kommunens integreringstiltak. Figur 7-5 viser at faktorene overgang til arbeid eller utdanning er klart mest vektlagt. Gode resultater i opplæringen og å begrense utgifter til sosialhjelp og andre velferdstiltak på lang sikt er også faktorer som vektlegges høyt. Respondentenes svar tyder på at «behov for å begrense kommunens driftsutgifter» og å «sikre at integreringsarbeidet går i balanse» blir klart minst vektlagt.

I BDO (2018) har de kartlagt hvordan kommunene fordeler tilskuddene internt i kommunen. Det fremgår her at fordelingen foregår på flere ulike måter. Det mest vanlige er å fordele tilskuddene på bakgrunn av kostnadsberegninger basert på utgifter til tjenestene som tilbys. Men det er også vanlig å fordele etter tidligere års regnskap. Ellers fremgår det at integreringstilskuddet vanligvis budsjetteres på ulike tjenester, enten sentralt eller på tjenestenivå. Samtidig er det også en del kommuner som ikke budsjetterer på tjenestenivå, og der tilskuddene inngår som en del av kommunens rammetilskudd. I disse tilfellene er det ingen direkte kobling mellom tilskuddene og de ulike tjenestenes budsjetter. Når det gjelder norsktilskuddet synes det som at dette forholdsvis stor grad øremerkes kommunens voksenopplæring.

Figur 7-5: I den politiske behandlingen av utforming av kommunens integreringstiltak, hvor sterk vekt legges på følgende faktorer? Ranger faktorene (7. betyr at faktoren er mest vektlagt og 1. betyr minst vektlagt). N=146



Kilde: Proba, spørreundersøkelsen

## 7.6 Bidrar tilskuddene til måloppnåelse?

Hovedspørsmålet i denne delen er om og eventuelt hvordan tilskuddene bidrar til å fremme målene i integreringspolitikken. Vi skiller her mellom to hovedmål:

- Bosetting eller rask bosetting
- Overgang til arbeid eller utdanning

Samtidig er det også et mål at de ulike tilskuddsordningene skal gi en rimelig kostnadsdekning av kommunenes merutgifter til integrering.

Datagrunnlaget for evalueringen er primært intervjuer med representanter for de 20 case-kommunene, intervjuer med aktører i sentralforvaltningen og KS samt resultater fra spørreundersøkelsen til bosettingskommuner.

Gjennomgangen av tilskuddsordningene i avsnitt 7.2 og 7.4 viser at det har vært mange, men beskjedne endringer i de ulike tilskuddssatsene. Sett fra kommunenes ståsted består de vesentligste endringene først og fremst av økningen i utbetalingene som følge av økt innvandring i perioden fra 2015-2017. Det betyr at kommunenes erfaringer i stor grad preges av økningen i antall flykninger og arbeidet med å øke kapasitet med boliger og i integreringsarbeidet for øvrig. Tilsvarende preges også erfaringene av nedtrappingen i perioden etter 2017 da innvandringen avtok.

## 7.6.1 Mål om bosetting

Et generelt inntrykk er at viljen til bosetting varierer mellom case-kommunene. Vi kan skille mellom to typer beskrivelser. Den ene beskrivelsen som vi finner i de fleste kommunene, er at politikerne uttrykker en klar positiv vilje til å bosette flykninger. I enkelte kommuner gir informantene også uttrykk for at politikerne ønsker en større bosetting enn anbefalingene fra administrasjonen. Gjennomgående ser vi her at motivasjonen bygger på det å ta et solidarisk ansvar eller viljen til å hjelpe. Følgende utsagn illustrerer dette:

- «Det har alltid vært stor politisk vilje i kommunen»
- «Den politiske viljen har vært positiv og det pekes på at det i dag kommer lite flykninger»
- «Viljen er stor, veldig positiv»
- «Det er ingen uenighet om bosettinga og anmodningene går gjennom hvert år»
- «Den politiske viljen er i overkant god»

Den andre beskrivelsen er at kommunen forsøker å følge anmodningene til IMDi, men at det likevel er politisk uenighet eller diskusjon om bosetting av flykninger. Samtidig fremgår det av disse kommentarene at viljen i større grad bygger på vurderinger av kostnader eller nytte ved bosettingen. Dette kommer til uttrykk på følgende måte:

- «Viljen er positiv og det er stort sett ett parti som er lite positive
- «Kommunen har gått for anbefalingene fra IMDi, men det har sittet langt inne»
- «Det er vilje til bosetting, men når kostnadsbildet vises, så blir de mer skeptiske»
- «Bosettingen er en viktig inntektskilde og viktig for folketallet, så det er god politisk vilje»

### *Motivasjonen til bosetting*

I spørreundersøkelsen til kommunene fremgår det at den viktigste motivasjonen for å bosette flykninger er ønske om å ta et samfunnsansvar. Disse argumentene gjenspeiler seg også blant informantene i case-kommunene. Når vi spør om motivasjonen for bosetting, nevnes oftest begreper som samfunnsansvar, solidaritet, eller ønske om å hjelpe. En variant av dette argumentet relaterer seg til flykningestrømmen i 2015-2016, og at kommunen ønsket å bidra til den felles nasjonale dugnaden på linje med andre kommuner. Et annet lignende argument som nevnes i et par av kommunene, er ønsket om å bringe inn andre kulturer i samfunnet. En av informantene uttrykker dette på følgende måte:

*«Det er også en forståelse av at kommunen vil være en del av verden. Det vil se dumt ut for de som vokser opp her om de ikke møter noe av det samme som resten av verden møter, så kulturelt mangfold er viktig.»*

Andre typer motivasjoner handler i stor grad om bosetting på et eller annet vis har nytte for kommunen. Ett argument som går igjen er at det bidrar til å øke innbyggertallet. Dette argumentet finner vi i hovedsak i de mindre kommunene. Et annet argument er at kommunen har eller vil få behov for arbeidskraft, noe som også sammenfaller med det forrige argumentet. Et tredje argument er at

tilskuddene representerer en inntektskilde for kommunen. En av informantene viser også til at dette ikke er noe hovedmotiv, men noe som bidrar sammen med andre motiver. Samtidig fremgår det også at økonomi er et argument som brukes mot bosetting, dvs. at det representerer store utgifter for kommunen. I tillegg hersker det også en oppfatning om at overskudd eller underskudd avhenger av hvor godt kommunen driver integreringsarbeidet. Som en konsekvens av nedgangen i bosettingen de to siste årene, er et motiv også å kunne utnytte den tjenestekapasiteten de har bygd opp i kommunen.

### *Betydning av tilskuddene*

Bildet som avtegner seg over, gir inntrykk av at det ligger altruistiske motiver bak viljen til bosetting. Samtidig har vi også stilt spørsmål til kommunene om størrelsen på tilskuddet har betydning. Svarene her står i kontrast til svarene på kommunenes motiver. Blant informantene i case-undersøkelsen svarer et flertall at *størrelsen på tilskuddene har betydning for kommunens vilje til bosetting*. Riktignok nyanseres dette av flere informanter, men på ulike måter. En nyansering er at det handler om en *rimelig* dekning av kommunens kostnader, men ikke at det skal være noe inntektskilde for kommunen. En av informantene hevder bl.a. at viljen til bosetting sannsynligvis ville blitt svekket dersom kommunen hadde store underskudd på integreringsområdet. Som et annet eksempel er det også informanter som hevder at kostnadsdekningen betyr noe, men at det neppe hadde vært bosatt flere selv om tilskuddene hadde økt. I et tredje eksempel viser informanten til at politikerne er lite opptatt av økonomien, men understreker samtidig at de stoler på at KS fremforhandler riktige satser for kommunene.

I case-kommunene finner vi også informanter som legger mer vekt på de økonomiske motivene for å bosette. Disse argumenterer med at finansieringen har betydning fordi deltakerne har behov for et kvalitativt godt tilbud og fordi bosettingen må betraktes som en investering. Implikasjonen av det siste er at man må være villig til å satse – både gjennom statlige tilskudd og gjennom kommunal egenfinansiering – for å kunne «høste» av investeringene. Dette er imidlertid oppfatninger som er langt mindre fremtredende enn oppfatningen om at finansieringen skal gi en rimelig kostnadsdekning.

### *Rask bosetting*

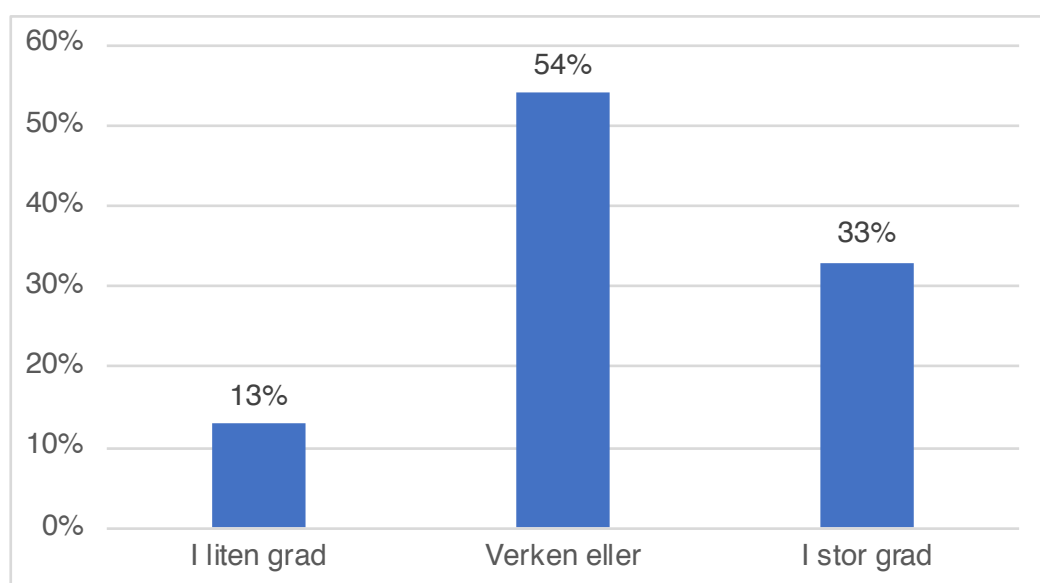
Rask bosetting har vært et eksplisitt mål i integreringspolitikken. Dette må ses i lys av at det har vært forholdsvis lang ventetid fra innvilget opphold til bosetting i kommunene (se kapittel 3). Tidligere undersøkelser har pekt på at dette skyldes forhold i kommunen, bl.a. mangel på boligkapasitet. Ventetiden fra innvilget opphold til bosetting har imidlertid blitt redusert fra og med 2016.

Intervjuene i case-kommunene kan tyde på at det i dag er langt mindre kapasitetsutfordringer i kommunene enn tidligere. Mens tidligere undersøkelser har vist at bosetting har blitt forsinket som følge av forhold i kommunene, peker informantene nå på at det er treghet hos IMDi som bidrar til forsinkelser. Dette må også ses i lys av at det nå bosettes færre flykninger, og at det i dag heller er en etterspørsel etter flykninger fra kommunenes side. En informant viser også til

at mens kommunene tidligere kunne diktere eller spekulere i bosettingstidspunktet, har IMDi i dag langt større muligheter for å bestemme bosettingstidspunktet.

I følge informantene i kommunene har de i dag i liten grad noen bestemt strategi for når de ønsker å bosette. Flere gir uttrykk for at de primært ønsker en jevn strøm gjennom året. Andre viser til at de helst vil bosette tidlig på året (januar) og i august ved skolestart. I følge en av informantene er det økonomisk mest gunstig å få bosetting i oktober, men det er samtidig upraktisk med tanke på skoleåret. Det fremgår også av intervjuene at boligkapasitet er et mindre problem etter at man bygde opp kapasitet i 2015-2016 og at tilstrømningen igjen har avtatt.

Figur 7-6 I hvilken grad understøtter dagens statlige tilskudd på integreringsområdet målet om rask bosetting?



Kilde: Proba, spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen har vi også hatt med et spørsmål om dagens tilskudd på integreringsområdet understøtter målet om rask bosetting. Her svarer 1/3 at tilskuddene i stor grad bidrar til rask bosetting, mens de øvrige svarer «verken eller» eller at det i liten grad støtter opp om rask bosetting. Dette kan med andre ord tolkes dithen at tilskuddene i seg selv oppleves å ha liten betydning for målet om rask bosetting. Det er likevel grunn til å tro at økonomi spiller en viss rolle for viljen til bosetting, slik vi har antydnet over. Når det likevel er 1/3 som svarer at tilskuddene i stor grad bidrar, er det nærliggende å tro at dette først og fremst handler om viljen til bosetting, ikke muligheten for rask bosetting.

## 7.6.2 Integrering

Både organiseringen og innholdet i integreringsarbeidet varierer mellom case-kommunene. Hovedsakelig finner vi to organisatoriske løsninger; der flyktningetjenesten er organisert som en egen tjeneste eller som en del av NAV-kontoret. Integreringsarbeidet kan grovt sett skilles i to deler, en forberedelsesfase og en fase med introduksjonsprogram. Forberedelsesfasen består av bosetting, generell veiledning og annen praktisk bistand. Ut over norskopplæringen varierer innholdet i programmet. Det utvidede tilbudet følger

gjørne to linjer: utdannings- og arbeidslinja. Utdanningslinja er et opplegg som gjørne starter med grunnskolefag og der planen er å følge opp med videregående skole. I arbeidslinja er målet arbeid, og tilbudet består som regel av ulike kombinasjoner av norskopplæring, språk- og arbeidspraksis. I tillegg kan tilbudet i introduksjonsprogrammet også inneholde andre tilbud som datakurs, yrkesveiledning mv. Omfanget og bredden i tilbudet synes imidlertid å variere en del mellom case-kommunene. I tillegg kjøper også en del kommuner tjenester fra eksterne tilbydere, mens andre kommuner drifter tilbudet selv.

Det er tydelig at innholdet i norskundervisningen varierer mellom kommunene. For det første varierer det hvorvidt kommunene har mulighet til å gi et differensiert tilbud til ulike ferdighetsnivåer, forutsetninger eller interesser. For det andre varierer det med hensyn til hvor ambisiøse kommunene er med alternativ norskopplæring (tekniske løsninger, ulike former for språkpraksis mv). For det tredje varierer det med hensyn til hvordan norsk kombineres med annen form for utdanning, det være seg grunnutdanning, bransjerettede kurs eller videregående opplæring.

Informantene i kommunene er gjennomgående godt fornøyd med resultatene av integreringsarbeidet. I noen kommuner kommer det likevel til uttrykk at det er behov for å bedre resultatene, spesielt norskresultatene. I tillegg vises det til at resultatene avhenger av hvem som bosettes, dvs. at resultatene ikke alltid er et produkt av tiltakene, men vel så mye av deltakernes forutsetninger.

Det fremgår også av intervjuene at kommunene legger vekt på at det er nødvendig med flere typer resultatmål. Flere gir uttrykk for at en ensidig vektlegging av overgang til ordinært arbeid ikke reflekterer helheten i kommunens integreringsarbeid. Bl.a. ønsker flere å satse mer på utdanning og viser til at utdanning i for liten grad legges vekt på i resultatvurderingene. Det er noe usikkert om informantene her primært viser til lokale vurderinger av resultater eller om det også gjelder nasjonale myndigheters vurderinger av kommunenes resultatoppnåelse.

Det varierer noe hvor mye resultatene brukes som grunnlag for rapportering og styring av integreringsarbeidet. I spørreundersøkelsen fremgår det at et flertall av kommunene rapporterer om resultater til rådmann og politisk ledelse. Samtidig er det også en viss andel som svarer at resultatene ikke rapporteres eller at de ikke vet. Dette mønstret gjenspeiler seg også i intervjuene. På den ene siden finner vi kommuner som har integreringsplan og der resultatene inngår som en del av planen. Andre viser til at tallene rapporteres til administrativ ledelse eller kommunestyret, bl.a. i form av årsrapporter. Samtidig er det også enkelte kommuner som viser til at resultatene verken rapporteres eller brukes i styringen av integreringsarbeidet.

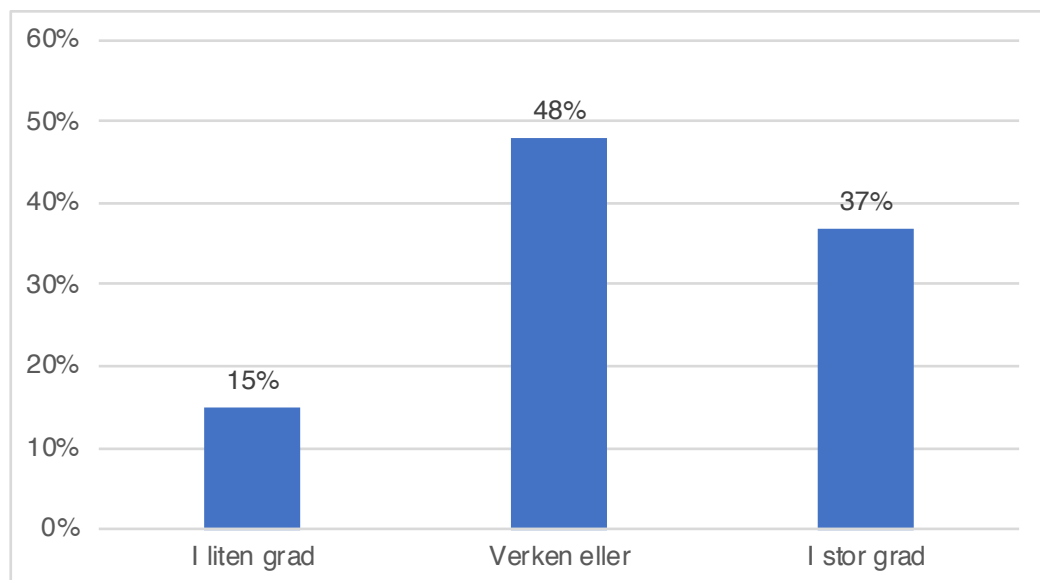
#### *Tilskudd og ressursinnsats*

I evalueringen av dagens tilskuddsordninger er ett av spørsmålene om tilskuddsordningene støtter opp om kommunenes integreringsarbeid. I spørreundersøkelsen til kommunene er det 37 prosent som svarer at tilskuddene understøttet integreringsarbeidet, 48 prosent oppgir at det verken har stor eller liten betydning, mens det er 15 prosent som mente tilskuddene har liten betydning. En tolkning av disse resultatene vil være at noen oppfatter at



finansieringen betyr mye for å få til et godt integreringsarbeid, mens de fleste opplever at det er andre forhold som heller har betydning for kvaliteten på integreringsarbeidet.

Figur 7-7 Kommunenes vurdering av om tilskudd på integreringsområdet påvirker målet godt integreringsarbeid



Kilde: Proba, spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen stilte vi også et spørsmål om tilskuddene dekket kommunenes ressurser til integreringsarbeidet. Her svarer 2/3 at integreringstilskuddet dekker de faktiske utgiftene, mens for de andre ordningene er det omtrent halvparten som svarer at tilskuddene dekker utgiftene.

Intervjuene i case-kommunene gir et mer utfyllende bilde av informantenes oppfatninger av tilskudd og ressursbruk. Vi kan her skille mellom tre ulike forståelser.

*Den første forståelsen* innebærer en oppfatning av at tilskuddene er tilstrekkelig, og at kommunens tilbud må tilpasses det de mottar av tilskudd. Her oppfattes med andre ord kommunen å ha en rolle i å utføre et oppdrag på vegne av staten innenfor de økonomiske rammene som staten legger til grunn. Følgende sitat illustrerer dette:

*«Tilskuddene har vært førende for ressursbruken. Vi har trappet ned i takt med redusert inngang av tilskudd.»*

*Den andre forståelsen* er at tilskuddene og ressursbruken ikke strekker til dersom kommunen skal oppnå gode integreringsresultater. Bl.a. vises det til behov for mer individuell tilpasning og tettere oppfølging for å oppnå gode resultater. Det betyr at ressursbehovet oppfattes å strekke seg ut over det kommunene mottar i tilskudd. Dette kommer til uttrykk på to måter, enten ved at tilskuddene bør økes eller ved at kommunen selv må bidra med mer økonomiske midler. De to sitatene under illustrerer de to måtene dette kommer til uttrykk på:

*«Dersom flykninger skal tilkjennes lengre tid i introprogrammet, f.eks. tre år for å oppnå nødvendig kunnskap for å fortsette i ordinært utdanningsløp,*

*må kostnadene ved dette dekkes. Det samme gjelder dersom regjeringen mener at det skal mer kommunal oppfølging til etter endt introduksjonsprogram.»*

*«Vi har høy ressursbruk ... Vi må rigge oss sånn at det skaper verdier, at de kommer i arbeid. Vi må gjøre grep som det ikke finnes øremerkede midler til ... det er penger som vi ikke får igjen med det samme, men det er ofte en god investering.»*

Tilsvarende oppfatninger som det første sitatet finner vi også flere av i case-kommunene, og spesielt blant informantene i voksenopplæringen. Her er det flere som peker på at ressursbruken til norskundervisning avhenger av hvor ambisiøs kommunen er med hensyn til å differensiere norsktilbudet mellom ulike grupper (som en kvalitetsheving av til budet). En slik differensiering vil normalt være kostnadsdrivende.

Det siste sitatet over tyder videre på at enkelte kommuner har en mer offensiv strategisk tekning omkring egen ressursinnsats og at gode resultater avhenger av at de supplerer tilskuddene fra staten. Den kommunale innsatsen betraktes her som en investering for kommunen.

Det er også grunn til å anta at forståelsen som kommer til uttrykk i sitatene over, også bidrar til mer bevissthet om hvordan ressursene brukes. Dette kommer klart til uttrykk i flere av case-kommunene. Flere av kommunene legger f.eks. stor vekt på at det er nødvendig å tilby grunnutdanning eller annen utdanning i introduksjonsprogrammet.

*Den tredje forståelsen* innebærer at man mangler oversikt over økonomien på integreringsfeltet. Her gir informantene uttrykk for at integreringstilskuddet skal fordeles på mange tjenester og at det derfor er vanskelig å få full oversikt over kostnadsbehovet og hvor tilskuddene blir av. Denne informanten uttrykker det på følgende måte:

*«Det er heller et spørsmål om hvor pengene går, hvor blir pengene av.»*

I tillegg peker enkelte også på at de heller ikke har oversikt over hva kommunen mottar av tilskudd.

Den sistnevnte beskrivelsen sammenfaller også med resultatene fra BDO (2018) sin kartlegging av kommunenes forvaltning av tilskuddene. Her fremgår det at enkelte kommuner har lite kontroll på hva de bruker tilskuddene til. I følge rapporten var det flere av kommunene i undersøkelsen som oppga at de hadde liten oversikt over bruken av tilskuddsmidlene. Årsakene var dels at det var administrativt krevende, dels at integreringstilskuddet forvaltes som en del av rammeinntektene og dels at det ikke var krav til rapportering.

Det kan være mange årsaker til de ulike oppfatningene av forholdet mellom tilskudd og ressursbruk i kommunene. I denne sammenhengen er det nærliggende å spørre om utformingen av tilskuddene i seg selv har en betydning. Mens noen åpenbart betrakter sin rolle som en mer passiv utfører av statens politikk, er det andre som i større grad legger til grunn en oppfatning om at kommunen har et selvstendig ansvar og at investeringer i integreringsarbeidet gir «belønning» i form av både flere innbyggere og arbeidskraft. Et spørsmål vil

derfor være om måten tilskuddene er utformet på bidrar til å legge en demper på kommunens opplevde ansvar. I det minste kan undersøkelsen tyde på at finansieringsformen har begrenset betydning for å fremme utvikling eller kvalitet i kommunens integreringsarbeid. Det er heller grunn til å tro at det er andre faktorer som spiller en større rolle enn finanseringen.

En annen forklaring på at enkelte kommuner er mindre offensive i sin satsing enn andre kan være mangel på kunnskap om hva slags strategi eller metoder som virker. Dette kommer bl.a. til uttrykk hos en NAV-sjef som etterlyser mer kunnskapsbaserte metoder på feltet:

*«Hva er det som virker? Vi har ingen kunnskapsbaserte metoder å lene oss på. Kommunen må bruke ressursene bedre, og nå sitter alle og prøver å gjøre noe bra uten å vite.»*

Dette handler med andre ord om at det finnes lite sikker kunnskap om hvordan man skal oppnå god integrering, og utfordringen for kommunene vil da være at det er lite attraktivt å bruke ressurser når virkningen er usikker. Spørsmålet er med andre ord om manglende kunnskap også kan bidra til å forklare at noen kommuner har en mer passiv strategi til integreringsarbeidet.<sup>57</sup> Men til tross for at enkelte informanter opplever at kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt, er det kommuner som likevel satser offensivt.

I spørreundersøkelsen fremgår det at en stor del av kommunene (70 prosent) oppgir at de lager et anslag av om tilskuddet til integrering dekker kommunenes utgifter. Intervjuene tyder på at anslagene i stor grad består av omtrentlige beregninger. I tillegg fremgår det av intervjuene en viss motvilje mot å utarbeide et «flyktningsregnskap». Dette begrunnes med at bosetting skal baseres på verdier som solidaritet og ønske om å hjelpe, og ikke på beregninger av hvorvidt dette representerer utgifter eller inntekter for kommunen. En av informantene uttrykker dette på følgende måte:

*«Rammene vi får er fornuftige. Det har ofte vært spurt om et innvandrerregnskap fra kommunestyret, men det gjør vi ikke. Det gjør vi heller ikke for de innenfor psykiatri eller for eldre. Det går på menneskesyn.»*

Motviljen mot regnskapet ser primært ut til å handle om å unngå å synliggjøre hva det eventuelt koster kommunen å bosette flykninger. Dette kan dermed bidra til å forklare hvorfor man i noen kommuner opplever å mangle oversikt over økonomien. Samtidig kan dette også bidra til mangelfull styring av det samlede integreringsarbeidet i kommunene. Dette kommer til uttrykk når informantene viser til mangelfull forankring av integreringsarbeidet hos kommuneledelsen, manglende oversikt over økonomien og til dragkamper om ressurser mellom ulike tjenester. En tredje forklaring på variasjonene i kommunene kan derfor være manglende helhetlig styring som følge av motvilje mot å føre et helhetlig regnskap

---

<sup>57</sup> Resultatene her må tolkes dithen at det er aktørene i kommunene opplever å mangle kunnskap, og at det ikke nødvendigvis er slik at kunnskapen som per se mangler. Det er imidlertid grunn til stille spørsmål ved om kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt per se. Selv om det finnes en del studier som viser ulike faktorer som kjennetegner kommuner med gode resultater, finnes det lite såkalte evidensbaserte tiltak på feltet.

over integreringsarbeidet. Dette må igjen ses i lys av motivasjonen for å bosette som i stor grad bygger på verdier som solidaritet og viljen til å hjelpe, og i mindre grad på økonomiske betraktninger. Konsekvensen av dette kan imidlertid være at kommunene mister muligheten til en mer aktiv styring av integreringsarbeidet. I et styringsperspektiv handler det ikke primært om hvorvidt bosetting er lønnsomt eller ikke, men heller om midlene brukes på en slik måte at deltakerne får et relevant og nyttig tilbud.

### *Lovkrav og tilsyn*

I case-kommunene stilte vi også spørsmål til informantene om de mente det var behov for strengere lovkrav til innholdet i introduksjonsprogrammet. Svarene tyder på at kommunene gjennomgående er tilfreds med dagens lovkrav, og at det samtidig er behov for en viss frihet til å tilpasse programmet etter kommunale forhold og etter ulike målgrupper. Følgende informant uttrykker dette slik:

*«Det at vi har frihet innenfor de 37,5 timene er kjempebra. Men det er også kjempebra at det er aktivitetsplikt 37,5 timer i uken.»*

Flere av kommunene peker også på at kravet om fulltidsprogram kan være uhensiktsmessig for personer med helseproblemer. I dag synes praksisen at de får permisjon, mens holdningene til informantene er at det heller burde vært mulig å gjennomføre et deltidsprogram.

Flere informanter gir støtte til lovkravet om rett og plikt til opplæring i inntil 600 timer slik at alle får et tilbud. Det fremgår samtidig at de aller fleste flykninger selv ønsker å delta, og at det som regel er behov for mer enn 600 timer. Det vises også til lovkravet om å oppnå A1 for å få permanent oppholdstillatelse. Enkelte mener at dette er en sterk motivasjon. Andre er mer skeptiske og peker på at nivået er for lavt, herunder at nivå A1 blir et mål i seg selv og at resultatene på prøvene derfor synker. Andre igjen peker på at det for enkelte grupper (særlig analfabeter) kan være vanskelig å oppnå nivå A1.

På spørsmål om det er behov for økt tilsyn, er svaret gjennomgående at det er positivt med tilsyn, men at omfanget av tilsyn er tilstrekkelig slik det har vært til nå. Det gis også uttrykk for at tilsynene bidrar til at minimumskravene oppnås (lovens krav), men ikke nødvendigvis til å heve kvaliteten. I den forbindelse etterlyser enkelte informanter et mer faglig tilsyn ut over minstekravene i loven.

I forlengelse av spørsmålet om tilsyn foreslår flere av informantene at det heller er mer hensiktsmessig med mer eller bedre veiledning fra IMDi eller fylkesmannen. Her vises det bl.a. til IMDis nasjonale og regionale konferanser som nyttige virkemidler. Også øvrige forslag til forbedringer av introduksjonsprogrammet fremmes sannsynligvis bedre gjennom pedagogiske virkemidler enn av juridiske virkemidler. Dette handler bl.a. om krav til forankring i kommunens ledelse, kompetansekrav til ansatte i kommunen, innføring av krav om å utforme karrieremål til deltakerne, krav om bruk av særskilte tiltak (Supported Employment).

### *Kompetansekrav*

I intervjuene stilte vi også spørsmål om behovet for å lovfeste et krav til norsklæreres kompetanse. Flertallet av informantene er positive til et slikt krav,

og mange sier at dette er noe de allerede oppfyller eller prøver å oppfylle. De som er positive begrunner dette med at kompetanse er ensbetydende med høyere kvalitet på undervisningen. I følge en informant er det imidlertid behov for en overgangsperiode for å etterutdanne de ansatte. De som er mer skeptiske til kompetansekravet, peker på at det ikke er formalkompetanse som gjelder, men heller læreres personlige engasjement og motivasjon. En av informantene viser også til at det er også er behov for annen type fagkompetanse knyttet til grunnskolefag, videregående fag eller mer spesialiserte bransjefag. Andre hevder at de allerede har høy kompetanse hos lærerstaben, herunder norsk for fremmedspråklige, voksenpedagogisk kompetanse og generell veilederkompetanse. En av informantene legger også til at det er risikofyllt for kommunen å satse på videreutdanning i en periode hvor antall innvandrere reduseres.

### *Hva kan bedre integreringen?*

Når vi spør informantene i case-kommunen om hva som kan bedre integreringen er det - noe overraskende - økte ressurser som går igjen. Dette til tross for at mange oppgir at tilskuddene dekker kommunens utgifter til integreringsarbeid. En rimelig forklaring er at dagens tilskudd fungerer som normer for ressursbruken på integrering og at informantene ser behov for å finansiere en utvidelse av dagens introduksjonsprogram i retning av mer differensiering og mer langvarige utdanningsløp. Noe spissformulert kan en tolkning være at de økonomiske rammene oppfattes å være tilstrekkelig for å drifte dagens tjenester, men samtidig oppfattes dagens tjenester å være utilstrekkelig for å bedre resultatene.

Bedring av resultatene må da ses i lys av ambisjonene om å tilby personer med helseutfordringer eller analfabeter et mer tilpasset eller lengre program, ambisjonene om å differensiere programmet og ambisjonene om å tilby formell utdanning/fagbrev. Delvis handler dette om å tilpasse programmet til grupper som tidligere har hatt vanskelig for å oppnå resultater (personer med helseutfordringer og analfabeter), delvis om å gjøre programmet mer relevant for den enkelte deltaker (differensiering) og delvis at tilbudet i større grad skal tilfredsstillende arbeidslivets fremtidige behov (utdanning/fagbrev).

Det etterlyses også mer metodeutvikling og derigjennom utvikling av kunnskapsbaserte metoder som kan tas i bruk ute i kommunene. Dette må igjen ses i sammenheng med at det hersker en viss usikkerhet om hva slags tiltak som virker. Som det fremgår over, er det likevel etablert noen normer for hva et godt integreringsarbeid består av, herunder differensiering og fagutdanning. I tillegg nevnes også tiltaket «supported employment» som testes ut i flere kommuner.

Informantene trekker også fram at den lokale organiseringen kan være et hinder for å fremme et godt tilbud til flykningene. Med organisering menes da at kjernetjenestene er organisert i to ulike tjenesteenheter (flykningetjeneste/NAV og voksenopplæringen) og at dette medfører en del utfordringer omkring fordeling av ressurser og koordinering av tjenestetilbudet. Videre legges det vekt på behovet for å utarbeide helhetlige og koordinerte løp som omfatter hele prosessen fra bosetting til arbeid. Et annet element er å koble på helsetjenestene der det er behov for dette.

## 7.7 Utforming og forvaltning av tilskuddsordningene

Det andre spørsmålet i evalueringen av tilskuddsordningene handler om utformingen av tilskuddsordningene. Med dette menes om tilskuddene bidrar til en rimelig kostnadsdekning og om utformingen av tilskuddene fremmer bosetting og integrering. I tillegg har vi også vurdert forvaltningen av ordningene. Også her bygger datagrunnlaget på intervjuer i case-kommunene, sentralforvaltningen og KS og på resultater fra spørreundersøkelsen til bosettingskommuner.

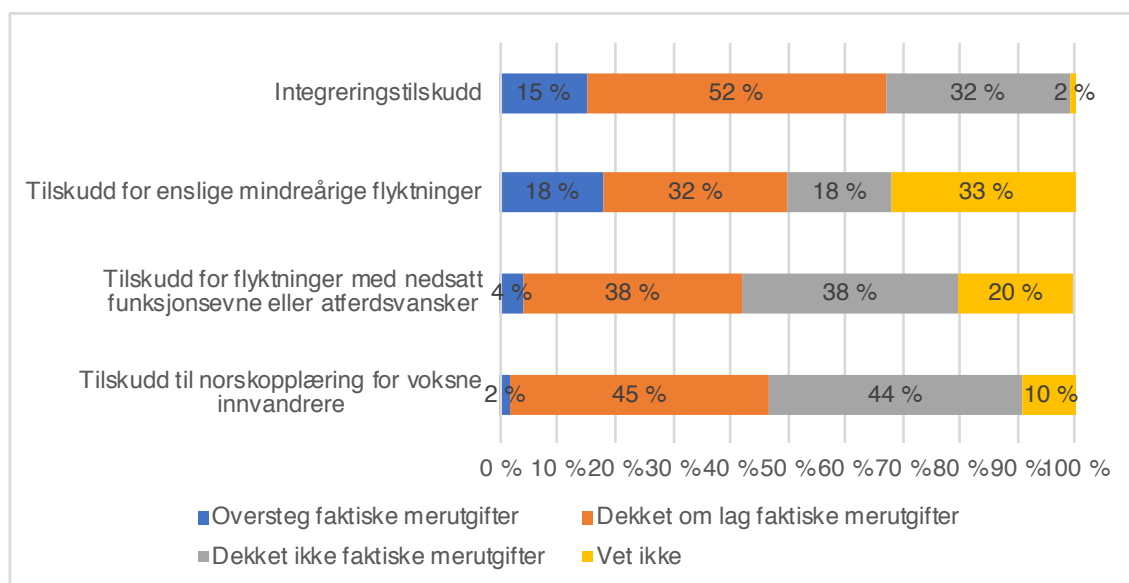
I dette avsnittet har vi tatt for oss hver av de fem tilskuddsordningene. Vi har samtidig omtalt både utforming av tilskuddene og forvaltningen samlet fordi disse forholdene gjerne henger sammen. Tilskuddet til enslige mindreårige omtales nærmere i neste delavsnitt.

### 7.7.1 Hovedtrekk i resultatene

Det generelle inntrykket er at kommunene i det store og hele er fornøyd med dagens finansieringsordninger. Dette gjelder både innretningen av de ulike ordningene og administreringen av dem. Informantene i kommunene er imidlertid noe mer blandet i synet på om tilskuddene dekker kommunenes faktiske kostnader.

Figur 7-4 viser at kommunene i størst grad opplever at integreringstilskuddet enten dekker eller dekker mer enn kommunenes faktiske utgifter (67 prosent). Det er videre halvparten som mener at tilskuddet til enslige mindreårige dekker kommunens kostnader, men her er det en forholdsvis stor andel som svarer at de ikke vet. En tilsvarende andel svarer også at norsktilskuddet dekker kommunens kostnader. I minst grad opplever kommunene at tilskuddet til flykninger med nedsatt funksjonsevne/atferdsvansker dekker kostnadene.

Figur 7-8 i hvilken grad mener du at følgende tilskudd dekket kommunens merutgifter til integrering?

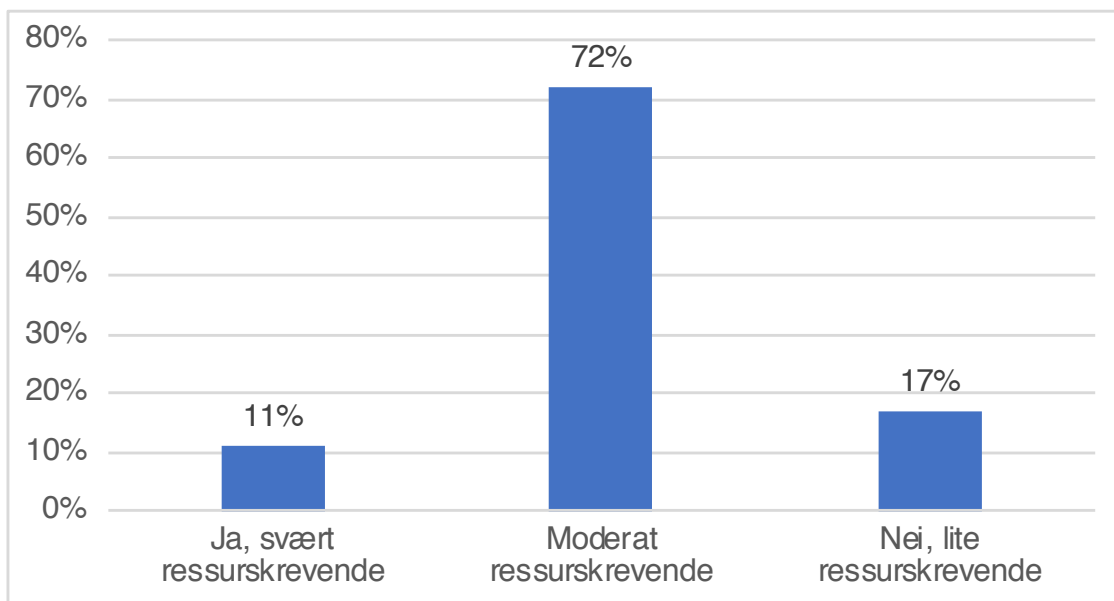


Kilde: Proba, spørreundersøkelsen

De ulike oppfatningene av om tilskuddene dekker kommunens kostnader gjenspeiler seg også i intervjuene fra case-kommunene. Nedenfor har vi utdypet nærmere noen forklaringer på resultatene som kan knyttes både til innretningen på de ulike ordningene og forvaltningen av dem.

Ut over det at mange opplever at tilskuddene ikke dekker kostnadene, er det ellers lite kritiske kommentarer til innretningen av de ulike tilskuddsordningene. Et unntak er imidlertid tilskudd til funksjonshemmede/atferdsvansker.

*Figur 7-9 Oppfatter du administrasjonen av tilskuddene nevnt over som ressurskrevende for kommunen?*



Kilde: Proba, spørreundersøkelsen

Gjennomgående viser både spørreundersøkelsen og intervjuene at de ulike tilskuddsordningene er lite ressurskrevende å forvalte. Automatisering av norsktilskuddet har åpenbart bidratt til forenkling, noe som også fremkommer i intervju med IMDi. Tilsvarende opplever kommunene heller ikke integreringstilskuddet som spesielt administrativt krevende. Det er likevel enkelte av informantene som mener at administrasjonen av integreringstilskuddet bør kunne gjøres enklere ved å automatisere tilskuddsforvaltningen på linje med norsktilskuddet. Omleggingen av tilskuddsordningen for enslige mindreårige har også bidratt til en forenkling. IMDis anslag tyder på at også deres ressursbruk på administrasjon av disse ordningene er forholdsvis beskjedne.

Ikke overraskende er det tilskuddsordningen for funksjonshemmede og personer med atferdsvansker som oppleves som ressurskrevende. Dette gjenspeiler seg også i anslag i IMDi om ressursbruken på forvaltningen av denne ordningen.

## 7.7.2 Integreringstilskuddet

I beregningsutvalgets rapport fra 2017 fremgår det at integreringstilskuddet dekker 95 prosent av kommunenes gjennomsnittsutgifter. Dette er en økning fra 92 prosent i 2016. I vår spørreundersøkelse er det 2/3 av kommunene som oppgir at integreringstilskuddet dekker kommunens faktiske kostnader eller mer enn

dette. Med andre ord er det 1/3 av kommunene som mener at tilskuddet ikke dekker kommunens kostnader.

Både i case-kommunene og fra respondentene i spørreundersøkelsen argumenteres det for at integreringstilskuddet bør økes. I tillegg peker enkelte også på at utformingen av tilskuddet bør endres. Endringsforslagene er som følger:

- Høyere sats det tredje året, men større nedtrapping det 4. og 5. året.
- Mindre nedtrapping av tilskuddet i løpet av femårsperioden, dvs. høyere satser de siste årene.
- Lengre varighet av tilskuddet enn 5 år
- Differensiering av tilskuddssatser

Det første forslaget er minst radikalt og innebærer ingen økning eller reduksjon, men endring av satsene mellom de fem årene. Konkret foreslås en økning det tredje året, men da på bekostning av satsene det 4. og 5. året. Begrunnelsen for dette synes å være at de fleste vil ha behov for tre års integreringsperiode.

Det andre forslaget innebærer i praksis en økning av tilskuddet i og med at det foreslås en økning av satsene mot slutten av 5-årsperioden. Det er flere begrunnelser for dette, men i hovedsak handler det om at behovet for tjenester øker. For det første vises det til at det er få som i praksis blir integrert i løpet av en toårsperiode (dvs. de to årene med høyest satser). For det andre vises det til at framover forventes en høyere andel kvoteflyktninger og disse trenger lengre introduksjonsperiode. For det tredje vises det til satsingen på utdanning og at videregående opplæring/fagutdanning vil kreve lengre løp for de fleste.

Det tredje forslaget innebærer en forlengelse av hele tilskuddsperioden på 5 år. Her nevnes bl.a. at perioden bør utvides fra 5 til 7 år. Begrunnelsen er mye av de samme som nevnt over. Som et alternativ foreslås også at andre statlige støtteordninger bidrar slik at perioden kan forlenges.

Det siste forslaget innebære en differensiering av satsene i forhold til landbakgrunn eller utdanningsbakgrunn. Begrunnelsen er at behovet for tjenester vil variere. Flere viser til at deltakerne har svært ulike forutsetninger for å klare seg selv og at kostnadene derfor vil variere mye for hver enkelt person. En gruppe som krever stor innsats er personer med lite eller ingen utdanning (spor 1). I tillegg pekes det på at personer med helseproblemer har vanskelig for å klare seg selv eller gjennomføre introduksjonsprogrammet på normal tid. For denne gruppen vil derfor økonomisk sosialhjelp være eneste mulige inntektskilde. Dels oppfattes dette å være uverdigg og dels en stor kostnad for kommunen. Det vises til at små kommuner kan rammes økonomisk dersom de mottar personer som ikke vil klare seg økonomisk på egenhånd. Enkelte peker også på at disse utfordringene vil øke med en økende andel overføringsflyktninger.

Informantene opplever i liten grad at integreringstilskuddet er spesielt administrativt krevende. Samtidig viser intervjuene i case-kommunene at vurderingene til en viss grad bygger på skjønnsvurderinger, og det er bare enkelte kommune som kan vise til at de har nøyaktig oversikt over de administrative kostnadene. De enkelte eksemplene gir imidlertid et svakt grunnlag for å tallfeste administrasjonskostnadene.



### 7.7.3 Norsktilskudd

Det synes å være to typer praksis i case-kommunene. Den ene er at voksenopplæringen får tildelt tilskuddet direkte, mens den andre praksisen er at kommunene får et budsjett uten at det er noen bevisst kobling til norsktilskuddet. I det siste tilfellet opplever informantene at det er vanskelig å se koblingen mellom tilskudd og budsjett.

I case-kommunene er det også ulike oppfatninger av om tilskuddet dekker de faktiske kostnadene. Dette gjenspeiler seg også i spørreundersøkelsen der det omtrent like mange som oppgir at tilskuddet dekker eller overskrider utgiftene som mener det ikke dekker. Inntrykket fra intervjuene er samtidig at mange av informantene mangler oversikt over forholdet mellom tilskudd og budsjett.

I kommentarene i spørreundersøkelsen fremgår det tre argumenter for å enten øke satser eller utvide perioden for norsktilskuddet.

For det første peker flere på at tilskuddets varighet på tre år er for kort. Dette begrunnes i all hovedsak med at mange har behov for lengre tid for å lære seg norsk. Spesielt gjelder dette analfabeter eller personer som ikke har skolebakgrunn fra tidligere. Enkelte viser også til at økte ambisjoner om å gi deltakerne i introduksjonsprogrammet formell utdanning, krever bedre norskkunnskaper og dermed økt antall undervisningstimer. Enkelte viser også til at tilskuddet burde dekket grunnskole og forberedelse til videregående skole. En av informantene gir uttrykk for begge disse argumentene:

*«Vi opplever at tilskuddet til norskopplæringen blir mindre for hvert år fordi flere trenger lengre tid til i norskopplæring. I tillegg er det flere som ønsker å gå mot utdanning, og disse trenger da bedre norskkompetanse og flere timer før de kan forlate introduksjonsprogrammet.»*

På bakgrunn av disse utviklingstrekkene – dvs. flere med dårligere skoleforutsetninger og flere i utdanningsløp – foreslår flere en utvidelse av varigheten på tilskuddet fra 3 til 5 år.

For det andre viser respondentene til at satsene er for lave, dels fordi det er færre flykninger (men at kostnadene per klasse er like stor), og dels fordi det satses mer på differensiert undervisning (flere grupper og færre i hver gruppe). Det siste argumentet handler om en faglig utvikling som har gått i retning av at flere satser på mer differensiert undervisning og med mer individuelt tilpasset opplegg til hver enkelt deltaker. Begge deler innebærer en organisering av undervisningen som er mer ressurskrevende enn det å ha store og sammensatte klasser. Med andre ord bidrar reduksjon i antall flykninger og den faglige utviklingen med mer differensiert undervisning til å redusere stordriftsfordelene i undervisningen.

For det tredje viser enkelte også til at mye av norsktilskuddet allerede er benyttet på asylmottak når flykninger bosettes i kommunen, uten at norskferdighetene står i forhold til antall brukte undervisningstimer. En av informantene uttrykker det slik:

*«Norsktilskuddet dekker på langt nær de utgiftene kommunene har på dette området. Hvis en i tillegg får bosettinger der flykningene har vært i mottak over en lengere periode, er ofte mye av tilskuddet allerede*

*oppspist. Det er sjelden sammenheng mellom norskknivå og hva som er brukt opp av tilskuddet før bosetting i en kommune.»*

Ut over dette, er det få kommentarer til utformingen av norsktilskuddet. Det er ingen synspunkter på de todelte satsene eller på hvordan satsene er fordelt på de tre årene tilskuddet gjelder.

Det er forøvrig få av informantene som gir uttrykk for at ordningen med tilskudd til norskopplæring er ressurskrevende eller vanskelig å administrere. Mye av forklaringen er at registreringsarbeidet er automatisert i NIR. Det er likevel enkelte kritiske kommentarer til ordningen. En informant (i en stor kommune) viser til at de bruker mye ressurser til å holde kontroll med antall timer og til å fatte formelle vedtak. Her vises det imidlertid til et bredere spekter av oppgaver enn kun registrering for å få utbetalt tilskudd. En annen informant peker på at det er enkelt å registrere i NIR, men at det kan oppstå problemer å få rettet opp feil. Ellers vises det også til tekniske problemer i forbindelse med innføring av NIR. I følge IMDi er imidlertid ikke NIR preget av disse «barnesykdømmene» i dag.

#### 7.7.4 Tilskudd til opplæring i norsk og norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak

Hovedmålet med denne ordningen er at vertskommuner for mottak tilbyr opplæring i norsk og norsk kultur og norske verdier til asylsøkere. For norskopplæringen er målet at asylsøkere skal tilegne seg en basisferdighet i norsk og dette skal støtte opp om integreringen av de som senere får oppholdstillatelse.

I case-kommunene har vi både intervjuet personer i vertskommunene og i mottakskommunene om denne ordningen. Formålet med intervjuene i vertskommunene var få synspunkter på ordningen fra arrangørene, mens formålet med intervjuene i mottakskommunene var å vurdere kvaliteten på norskferdighetene til personer som var bosatt fra asylmottak.

Informantene fra vertskommunene som har hatt ansvar for denne ordningen legger i stor grad vekt på andre forhold enn selve finansieringsordningen. Med andre ord er det lite som tyder på at gjennomføringen eller kvaliteten på dette tilbudet primært er knyttet til finanseringen. Derimot legger informantene primært vekt på utfordringene knyttet til selve gjennomføringen av undervisningen. I følge informantene handler dette om at mange deltakere mangler motivasjon, at deres oppmerksomhet er rettet mot andre ting og at de i varierende grad deltar i undervisningen. Dette er også i tråd med funn fra en tidligere evaluering av ordningen (Drangsland m.fl. 2016). Her fremgår det også at det var ekstra utfordrende for vertskommunene å gjennomføre undervisning i perioden med økt tilstrømning av asylsøkere. Et gjennomgående inntrykk er videre at bosettingskommunene opplever at norskopplæringen i mottak er av dårlig kvalitet. I det minste gis det uttrykk at norskferdighetene til de som bosettes er begrenset selv om de har deltatt i norskopplæring i mottak. Det er imidlertid vanskelig å vite om dette kan knyttes til opplæringen som gis til asylsøkere eller opplæringen til de som har fått innvilget opphold.

I den tidligere evalueringen av ordningen foreslås ulike løsninger for å bedre opplæringen for asylsøkere (Drangsland m.fl. 2016). Bl.a. anbefales å

tydeliggjøre formålet med og omfanget av ordningen, å tydeliggjøre forventninger til oppstartstidspunkt og å gjøre ordningen til en del av kommunens ansvar som vertskommune. Ingen av disse anbefalingene omhandler selve finansieringsordningen. I følge rapporten legger tilskuddsordningene til rette for fleksibilitet i organiseringen av tilbudet og mulighet til å tilpasse tilbudet til stadige og ofte raske svingninger.

### 7.7.5 Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker

Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker er en refusjonsordning der intensjonen er å dekke kommunens faktiske kostnader innenfor introduksjonsperioden. Dette innebærer også at kommunen må avdekke behov og dokumentere faktiske utgifter.

Generelt oppfattes ordningen å være god i den forstand at den skal dekke de faktiske kostnadene som kommunen har. Informantene i kommunene har likevel en del kritiske merknader til ordningen. Dette handler i hovedsak om kostnadsdekning, at fristen for å søke er for kort, at den ikke dekker alle aktuelle grupper, og at det er en administrativt krevende ordning,

For det første peker flere av informantene på at det er stor variasjon i tjenestebehovet for de som inngår i målgruppen for ordningen. Dette betyr også at kostnadene vil variere og for enkelte grupper vil derfor kommunenes utgifter overstige taket på refusjonsordningen. Her viser informantene spesielt til grupper med behov for heldøgnsbemanning. Samtidig er satsene i dag samordnet med refusjonsordningen for ressurskrevende brukere, men denne ordningen dekker kun 80 prosent av kommunens utgifter.

For det andre viser flere informanter til at ordningen ikke dekker kommunenes utgifter for de med hjelpebehov ut over 5 år. I følge informantene vil mange ha et hjelpebehov som er livsvarig, og som dermed vil påføre kommunen utgifter etter introduksjonsperioden er over. En av informantene uttrykker det på følgende måte:

*«De kommunale utgiftene til mennesker med særlig store omsorgsbehov ( gjerne behov for hjelp 24/7 resten av livet) burde i langt større grad blitt kompensert. Det er ikke nok å få tilskudd i 5 år.»*

For det tredje vises det til at fristen for å søke er for kort. I dag må kommunene søke innen 13 måneder etter bosetting. I følge informantene fungerer dette når det gjelder fysiske funksjonshemninger, men ikke når det gjelder psykiske lidelser, traumer og/eller atferdsvansker. Ofte oppdages dette første etter at det har gått en tid. Dette, samtidig med at det tar tid å fremskaffe dokumentasjon, gjør at fristen på 13 måneder oppleves å bli for kort. En av informantene uttrykke det slik:

*«Mange flykninger viser tegn til traumer/psykiske problemer etter at de har fått roet seg ned, og kommet i orden. Det kan ta mer enn ett år. Det er ikke alltid at man kan beregne utgifter i forbindelse med dette.»*

Enkelte informanter anbefaler at fristen for å søke utvides til 2 år etter bosettingsdato. Det er også enkelte som mener det bør følge med mer eller bedre informasjon om den psykiske helsesituasjonen ved bosetting. I tillegg uttrykker enkelte at varige eller sent oppdagede utgifter til denne gruppen bidrar til skepsis mot å bosette funksjonshemmede flykninger.

For det fjerde vises det til at ordningen ikke dekker alle relevante grupper. Spesielt pekes det på familiegjenforente dersom de ikke bosettes gjennom avtalen mellom IMDi og kommunen. Familiegjenforente vil i hovedsak bosettes direkte i kommunen, og i de aller fleste tilfeller vil derfor familiegjenforente ikke omfattes av refusjonsordningen.

Gjennomgående oppleves refusjonsordningen som administrativt krevende. En av respondentene i spørreundersøkelsen hevder at det både kreves mange timeverk og høy kompetanse for å søke tilskudd, og at det kan være vanskelig å finne ressurser til dette i kommunen. Arbeidsprosessen innbefatter bl.a. samhandling mellom flere aktører i kommunen. Enkelte hevder også at det stilles for store krav til dokumentasjon. Spesielt nevnes dokumentasjon fra spesialisthelsetjenesten for å få utløst tilskudd 2. Som følge av dokumentasjonskravet, oppgis det også at det er tidkrevende å skrive søknader. I tillegg vises det til at det er tidkrevende å beregne timer til kommunens eget hjelpetilbud. Flere etterlyser derfor forenkling av ordningen.

Enkelte informanter peker også på at det tar lang tid å få svar på søknadene om tilskudd til personer med funksjonshemming/atferdsvansker. I følge en informant innebærer dette at de også må vente med å sette i gang tiltak før de får svar på søknaden. Inntrykket er imidlertid at dette ikke er gjennomgående, og at kommunene forskutterer utgiftene. I kjølvannet av at det både er krevende å dokumentere for kommunen og at refusjonene kommer seint, etterlyses det mer automatiserte prosedyrer for å forenkle ordningen og få en raskere saksbehandling. Bl.a. foreslås det at mer av kartleggingen blir gjort før bosetting.

Det fremgår også av intervjuene at kommuner har sagt nei til funksjonshemmede. I hovedsak er begrunnelsen de økonomiske byrdene. Selv om kommunene strengt tatt ikke har mulighet til dette, synes det likevel å være en praksis. Dessuten oppgir også enkelte kommuner at de ikke har søkt refusjon selv om de mener å ha krav på dette. Dels skyldes dette en at ordningen er administrativt krevende, men dels også at de ikke har vært tilstrekkelig oppmerksom på mulighetene. Dette gjelder gjerne de minste kommunene.

Til tross for at denne ordningen er forholdsvis krevende å bruke for kommunene, er det likevel en refusjonsordning som sannsynligvis har stor betydning for kommunens vilje til å bosette målgruppen for ordningen. Dette bygger dels på at bosetting vil medføre forholdsvis store utgifter for kommunen og dels at det allerede i dag er mange som reserverer seg mot å bosette funksjonshemmede.

### 7.7.6 Andre sider ved innretning og forvaltningen av tilskudd

Vi har også stilt kommunene et mer generelt spørsmål om den statlige styringen av integreringsområdet. I all hovedsak svarer informantene at de er fornøyd med innretningen av dagens integreringstilskudd som på den ene siden skal være øremerket integreringsarbeidet, men som samtidig gir kommunene stor frihet. Alt i alt er inntrykket at de fleste opplever den statlige styringen som hensiktsmessig og uten en generell tendens til overstyring.

På den ene siden gis det uttrykk for at det er nødvendig å øremerke integreringstilskuddet til arbeidet med flykninger, og noen viser også til at det burde vært bedre kontroll med at pengene går til denne målgruppen. Argumentet for å ha en viss styring er at det er behov for å sikre finanseringen av den aktuelle målgruppen og at antallet flykninger vil kunne svinge fra år til år. Mange gir også uttrykk for at omfanget av tilsyn har vært på et fornuftig nivå.

På den andre siden er det ikke heller ikke mange som ønsker strengere øremerking eller sterkere styring. Unntaket er kravet til kompetanse hos undervisningspersonellet. I følge informantene er argumentene for kommunal frihet først og fremst behovet for lokale tilpasninger og at mer styring gir mindre fleksibilitet. En informant hevder også at mer statlig styring kan undergrave det kommunale ansvaret.

Selv om de fleste opplever den statlige styringen av integreringsarbeidet som balansert, er det flere som opplever at bosettingen i dag er mer uforutsigbar. For det første viser flere til at nedgangen i bosettingen har bidratt til at det er vanskeligere å planlegge eller opprettholde en beredskap i kommunene. Spesielt nevnes at kommunene planlegger i henhold til anmodninger (og vedtak), mens flykningene ikke kommer eller kommer senere enn forventet. Dette bidrar ifølge enkelte informanter til at kommunens beredskap ikke blir finansiert. For det andre oppleves det uforutsigbart på grunn av den økende bosettingen av familiegjenforente.

## 7.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi gjennomgått dagens tilskuddsordninger rettet mot kommunenes arbeid med bosetting og integrering av flykninger. Innledningsvis har vi redegjort for de ulike ordningene og hvordan innretningen av dem har utviklet seg de senere årene.

Til tross for at det har vært relativt mange endringer i tilskuddsordningene de siste årene, dreier mange av endringene seg om relativt beskjedne justeringer. Hovedinntrykket må dermed sies å være at det har vært nokså stor stabilitet når det gjelder disse fem tilskuddsordningene gjennom den perioden våre oversikter dekker. Den største eller mest betydningsfulle endringer i den perioden vår oversikt dekker, er trolig overgangen fra refusjon for barnevernsutgifter til enslige mindreårige, til et forhøyet per capita tilskudd. Ut over dette har de mest merkbare endringene vært den økte tilstrømningen av flykninger i perioden fra 2015 og en tilsvarende reduksjon fra 2017.

Et sentralt spørsmål i evalueringen er om tilskuddsordningene har bidratt til mål om bosetting eller rask bosetting. En hovedkonklusjon er at det er viktig for kommunene at de statlige tilskuddene bidrar til en rimelig dekning av kommunenes ekstraavgifter. Kommunenes viktigste motiv for å bosette er imidlertid først og fremst solidaritet og vilje til å hjelpe. Det betyr at finanseringen er en nødvendig forutsetning for viljen til bosetting, men ikke tilstrekkelig. Det betyr at finanseringen heller ikke synes å ha hatt stor betydning for kommunenes vilje til rask bosetting. Dette synes først og fremst å avheng av kapasitet og organisering av kommunens introduksjonsprogram.

Så lenge kommunene oppfyller kravene i introduksjonsloven, kan de selv bestemme hvor store ressurser de skal bruke på integrering. Både intervjuene og spørreundersøkelsen vi har gjennomført, samt en spørreundersøkelse gjennomført av BDO, tyder på at tilskuddene øremerkes internt i mange kommuner og tilskuddenes nivå fungerer som normer for ressursinnsatsen på området. Dette er viktig for å vurdere om tilskuddsordningene bidrar til god integrering.

Et gjennomgående trekk ved dagens tilskuddsordninger er at de er utformet med tanke på å dekke kommunenes merutgifter til integreringsarbeidet, ikke nødvendigvis stimulere til gode resultater. I kapitlet har vi vist at dette reflekterer ulike strategier og ambisjoner i kommunene, noe som også kommer til uttrykk i ulike oppfatninger av behovet for økte ressurser.

I én gruppe kommuner er oppfatningen at kommunenes rolle er å levere et introduksjonsprogram innenfor de økonomiske rammene som staten gir.

I en annen gruppe legges det mer vekt på resultatene av integreringsarbeidet og derigjennom behovet for å øke tilskuddene. Dette med tanke på å utvide eller bedre kvaliteten på tilbudet. Dette har igjen dels bakgrunn i erfaringer med at noen grupper har behov for mer opplæring og støtte (grupper med svake forutsetninger for å lykkes), dels bakgrunn i ønske om å differensiere tilbudet (øke relevans og kvalitet), og dels bakgrunn i at man ser behovet for å gi et tilbud om fagutdanning (dvs. møte etterspørselen i arbeidsmarkedet). I den sammenheng er det flere som også peker på at en økende andel overføringsflyktinger vil kreve et mer langvarig tilbud.

En tredje gruppe kommuner ser også behovet for å øke den økonomiske innsatsen, men at dette vel så mye er kommunens som statens oppgave. Her betraktes gjerne integreringsarbeidet som en investering som kommunene vil høste av på sikt.

Det er grunn til å tro at den førstnevnte strategien kan være et produkt av at dagens tilskuddsordninger i stor grad har lagt vekt på å dekke kommunens kostnader og ikke resultatene av integreringsarbeidet. Det samme kan sies om den andre strategien. Her er man riktignok opptatt av resultater, men en forutsetning for dette er økt statlig finansiering. Den sistnevnte strategien legger både vekt på resultater og på kommunens eget ansvar. Det er imidlertid lite som tyder på at dette er en strategi som har opphav i dagens finansieringsordninger.

Det er viktig å se de økonomiske virkemidlene i sammenheng med bruken av juridiske og pedagogiske virkemidler. Et generelt inntrykk er at disse virkemidlene

har en viss betydning for kommunenes integreringsarbeid. For det første vises det til at lovkravene bidrar til at kommunene ivaretar minimumskravene med heltidsprogram og norskundervisning, noe tilsyn har bidratt til. For det andre legger kommunene også vekt på betydningen av pedagogiske virkemidler i form av ulike former for veiledning fra IMDi eller fylkesmannen. For å fremme kvaliteten i kommunenes integreringsarbeid synes det med andre ord ut som at dette er viktige virkemidler for kommunene.

Kommunene er delt i synet på om de ulike tilskuddsordningene dekker kommunens kostnader. Ut over dette er det også en del synspunkter på innretningen av de ulike ordningene. I første rekke gjelder dette tilskuddsordningen for personer med nedsatt funksjonsevne/atferdsvansker. Selv om denne ordningen skal dekke kommunens faktiske utgifter, gir kommunene uttrykk for at den har flere svakheter. Dette handler bl.a. om at ordningen er ressurskrevende å administrere, at den har for kort varighet og at fristen for å søke tilskudd er for kort. Det foreslås for øvrig også å forlenge varigheten på både integreringstilskuddet og norsktilskuddet. De øvrige ordningene oppfattes imidlertid å være lite administrativt ressurskrevende.

I evalueringen trekkes det også frem flere problemstillinger som har dukket opp i kjølvannet av at kommunene bygde opp kapasitet frem til 2017, og at bosettingen har avtatt etter dette. En utfordring er at denne situasjonen har bidratt til at bosettingen blir mindre forutsigbar og dermed vanskeligere å planlegge for kommunene. Enkelte peker på at nedgangen har bidratt til at kommunene har større kapasitet en faktisk bosetting og finansiering.

En annen problemstilling er at kommunen nå i større grad ser tendens til at det er andre grupper som bosettes. Spesielt vises det til overføringsflyktninger som krever mer ressurser enn de som kommunen har tatt imot tidligere.

En tredje problemstilling er de faglige ambisjonene med å differensiere tilbudet blir vanskeligere når det bosettes færre flyktninger. Selv større kommuner synes å ha vanskelig med å oppnå tilstrekkelig stordriftsfordeler når de differensierer tilbudet.

En generell konklusjon er at dagens tilskuddsordning langt på vei ser ut til å dekke kommunenes kostnader, men at aktørene i kommunene har noe varierte oppfatninger av dette. Finanseringen synes imidlertid i mindre grad å stimulere kommunene til bedre integrering. I lys av kommunenes erfaringer med redusert bosetting de siste årene, er det grunn til å vurdere om ikke bosetting i seg selv kan virke som et insentiv til å øke kvaliteten på integreringsarbeidet. Dette har bakgrunn i at kommunene over de senere årene har bygd opp kapasitet og kompetanse. Så lenge dette finansieres med statlige midler, er det også grunn til å tro at kommunen har sterke interesser i å opprettholde dette apparatet. Dette er også i tråd med regjeringens strategi der det bl.a. legges vekt på at det er de kommunene som oppnår resultater, som får bosette flyktninger. En slik tanke bygger på at kommunens insentiver ikke nødvendigvis er knyttet til utformingen av de ulike ordningene, men heller til trusselen om å miste muligheten for å bosette flyktninger.

Dagens tilskudd fremstår likevel samlet sett som hensiktsmessig utformet. Tilskuddene gir tilstrekkelig kompensasjon til at kommunene velger å bosette

flyktninger, og tilskuddene er stort sett enkle å administrere. Unntaket er tilskuddet for flyktninger med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker. Kravet om at kommunene både må budsjettere utgiftsbehov og dokumentere konkrete tiltak, gjør at ordningen oppleves som administrativt krevende. Samtidig er det viktig at kommunene kompenseres for de faktisk utgiftene noe som kan variere mye fra person til person. Dette er ikke minst viktig for at kommunene skal være villige til å bosette personer med funksjonshemninger eller atferdsvansker. Det er derfor vanskelig å se at det er muligheter for vesentlige forenklinger uten at ordningens treffsikkerhet reduseres.



## 8 Tilskudd til enslige mindreårige

I denne delen vil vi vurdere innretningen på og satsene i det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige. Vi vil som del av dette også vurdere omleggingen i 2017, da refusjonsordningen for barnevernsutgifter ble integrert i det særskilte tilskuddet. Vi vil innledningsvis nevne andre ordninger og andre rammevilkår som det særskilte tilskuddet må vurderes i sammenheng med.

### 8.1 Bakgrunn, problemstillinger og datagrunnlag

#### 8.1.1 Bakgrunn

Som omtalt i avsnitt 7.2.2 var det til og med 2016 en refusjonsordning for kommunale barnevernsutgifter knyttet til enslige mindreårige flyktninger. Før 2014 dekket staten hundre prosent av barnevernsutgiftene over en egenandel. Fra og med 2014 til og med 2016 ble 80 prosent av utgiftene over egenandelen refundert. Formålet med reduksjonen fra 100 til 80 prosent var å gi kommunene insentiv til å vurdere utgiftene mer kritisk. Denne reduksjonen ble delvis kompensert med en økning på 120 millioner i det særskilte tilskuddet (PwC 2016:s.40).

En del av oppdraget bak denne rapporten er å vurdere omleggingen av det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige, da refusjon av barnevernsutgifter ble avvirket og det særskilte tilskuddet blei kraftig oppjustert. Omleggingen var motivert av følgende argumenter.<sup>58</sup>

1. Et fast tilskudd vil være enklere å administrere både for stat og kommuner.
2. Fast tilskudd vil gi sterkere insentiv til kostnadseffektivitet.
3. Utgiftene for staten blir mer forutsigbare.
4. Inntektene til kommunene blir mer forutsigbare.
5. Fast tilskudd vil gi kommunene større fleksibilitet og åpner for bedre utnytting av stordriftsfordeler gjennom bosetting av flere barn.
6. Stykkpris kan være en modell som i større grad stimulerer kommunene til bosetting.

Vi oppfatter de tre første argumentene som ukontroversielle. De tre siste er mer kompliserte, og vi vil diskutere disse i lys av tilbakemeldinger vi har fått gjennom intervjuer i kommuner.

Det er utfordrende å isolere effektene av omlegginga der barnevernsrefusjon ble lagt inn i særskilt tilskudd, ettersom det er flere ting som endrer seg samtidig. Viktigst er at det ble bosatt svært mange enslige mindreårige i 2016, langt flere enn i 2015 og 2017. Fra 2018 er det få som blir bosatt. Effektene av redusert bosetting er mer merkbare for kommunene enn endringer i finansieringsordningene.

---

<sup>58</sup> De fleste av disse er formulert i Prop. 1S (2016-2017), s. 271-272

Enslige mindreårige kan plasseres i ei rekke ulike bo- og omsorgstilbud. Alternativa er omtalt i PwC (2016). Per oktober 2016 var døgnbemannet bofellesskap det mest utbredte alternativet.

### 8.1.2 Forskningsspørsmål

Den overordnede problemstillingen vår er: Hvordan har endringen av tilskuddet til enslige mindreårige påvirket kommunene?

Det er ikke helt rett fram å svare på dette spørsmålet. En av grunnene er at omleggingen ikke bare var en omlegging, men også, ifølge kommunene som inngår i materialet til beregningsutvalget, en økning i samlet støtte. I tillegg kan altså kommunene ha tilpasset seg de nye insentivene, både i form av endret tilbud og i form av endret organisering og regnskapspraksis. Der det tidligere var insentiv til å organisere og regnskapsføre mest mulig i barnevernet, kan en nå kanskje like gjerne organisere og regnskapsføre arbeidet med enslige mindreårige i flyktingetjenesten og/eller boligadministrasjonen.

For å svare på det overordnede spørsmålet har vi analysert tilgjengelig tallmateriale, og brukt materialet fra spørreundersøkelsen og intervjuene i kommunene, sentralforvaltningen og KS om hvordan de oppfatter endringa. Vi har søkt svar på følgende spørsmål:

- Dekker det særskilte tilskuddet mer eller mindre enn utgiftene det er ment å dekke?
- Kommer kommunene bedre ut av det enn de ville gjort med den gamle ordningen?
- Er oppdelingen i høy og lav sats etter alder på den enslige mindreårige fornuftig?
- Opplevs rammevilkårene for kommunene som forutsigbare?
- Har tilbudet til de enslige mindreårige endret seg som følge av ny finansieringsordning?
- Har viljen til bosetting av enslige mindreårige endret seg som følge av ny finansieringsordning?
- Har barnevernets rolle endret seg?

### 8.1.3 Datagrunnlag

Datagrunnlaget i denne delen av evalueringen er i hovedsak basert på statistikk fra Beregningsutvalget, spørreundersøkelsen til kommunene og intervjuer i case-kommunene. I spørreundersøkelsen stilte vi en rekke spørsmål om finansieringen av enslige mindreårige. Intervjuobjektene våre var i hovedsak flyktingekoordinatorer, kommunalsjefer og ansvarlige for voksenopplæring. En del var også NAV-sjefer eller avdelingsledere i NAV med ansvar for flyktinger. Det varierte imidlertid mye hvor mye kunnskap informantene hadde om ordningen. Dette hadde sammenheng med at organisering av tjenestene varierer mye mellom kommunene. Enslige mindreårige er i mange tilfeller fullstendig underlagt barnevern, og flyktingetjenesten vet ikke nødvendigvis mye om forholdene der. Ofte er barnevern under en annen kommunalsjef enn flyktingetjenesten, og da vet heller ikke kommunalsjefen stort om finansieringsordningene for enslige mindreårige.

Av de tjue kommunene i utvalget vårt var det 11 som har tatt imot enslige mindreårige. (Fredrikstad, Kvinesdal, Midtre Gauldal, Notodden, Modum, Mandal, Sola, Sortland, Trondheim, Tromsø, Trøgstad) Det er noe varierende hvor mye detaljert informasjon vi har fått om enslige mindreårige fra disse kommunene.

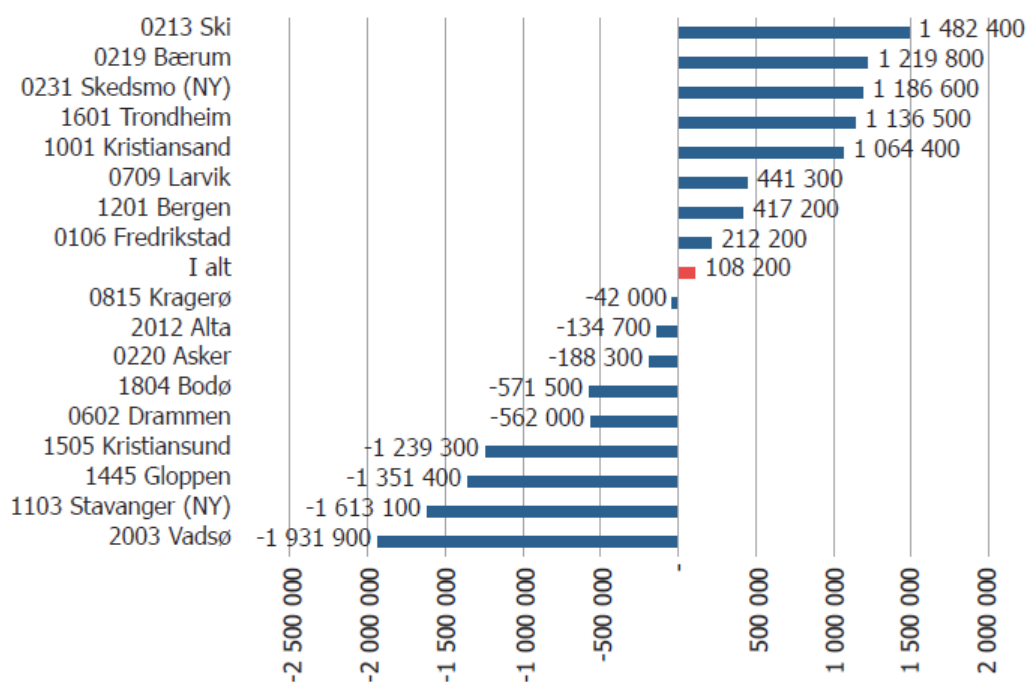
## 8.2 Svar på problemstillingene

### 8.2.1 Utgiftsdekning

Spørreundersøkelsen inkluderte følgende spørsmål: *I 2017, i hvilken grad mener du at [tilskudd for enslige mindreårige flyktninger] dekket kommunens merutgifter til integrering?* 15 prosent svarer at tilskuddet «oversteg faktiske merutgifter», 18 prosent svarer at det «dekket ikke faktiske merutgifter» og 35 prosent at det «dekket om lag faktiske merutgifter» (Jf. Figur 7-8). 32 prosent svarer at de ikke vet. Fra Beregningsutvalget sine tall vet vi at utgiftene per enslige mindreårig varierer mye mellom kommunene.

Beregningsutvalget har kartlagt variasjonen i utgifter i utvalgskommunen. Figur 8-1 viser hvor høye disse utgiftene er per enslige mindreårig (tallene er årlige utgiftstall multiplisert med fem for å simulere utgiftene over femårsperioden integreringstilskuddet varer).

Figur 8-1 Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse per enslige mindreårig i målgruppa i løpet av fem år. Utvalgskommunene. 2017. Henta fra Beregningsutvalget (2018), figur 4.1.



Figur 8-1 viser nettotall der særskilt tilskudd er trukket fra. *Positive* tall er positive netto *utgifter*. *Negative* tall er negative netto utgifter og innebærer altså at kommunen går med overskudd på de enslige mindreårige *før* man har tatt hensyn

til integreringstilskuddet. Vi ser at gjennomsnittet har en nettoutgift på 108 200 nkr over fem år. Integreringstilskuddet er rikelig nok til å finansiere denne nettoutgiften. Men vi ser at nettoutgiften ser ut til å variere enormt mellom kommunene. Noen kommuner har store overskudd, mens andre har store underskudd.

Det finnes flere mulige forklaringer på den store variasjonen. En ting er utgiftssiden, som vi vet varierer. En annen ting er hvor mange av de enslige mindreårige som har høy sats, noe som kan gi utslag dersom satsene er utformet feil (jf. drøfting i avsnitt 8.2.3). Tilskudd per person varierer fra 540 583 nkr til 978 267 nkr per år. Bruttoutgifter per person varierer fra 351 102 nkr til 1 249 458 nkr per år.<sup>59</sup>

Den tredje tingen som kan gi varierende utslag er hvordan «per enslige mindreårig» er operasjonalisert. «Deltallet», som er operasjonaliseringen av tallet på enslige mindreårige, er et slags gjennomsnittlig tall på enslige mindreårige som bor i en kommune (korrigert for flytting), og utregningsmåten er ulik den utregningsmåten som ligger til grunn for utbetaling av tilskudd. Særsilt tilskudd er differensiert etter hvilken måned personen er bosatt. Ved sekundærflytting er det differensiert per kvartal. Vi kan gå ut fra at dette til en viss grad speiler utgiftsstrukturen. «Deltallet» er ikke like finmasket: Der teller nyankomne som 1 uansett bosettingstidspunkt. Ved sekundærflytting teller de  $\frac{1}{2}$  uansett tidspunkt for flytting. Så dersom det er veldig mange bosatte sent på året, vil tilskudd delt på «deltall» utgjøre en liten brøk. Liten brøk kan derfor være en indikasjon på at kommunen har hatt mange nyankomne. Dersom alle (eventuelle) nyankomne blir bosatt 1. januar, og all (eventuell) sekundærflytting skjer 30. juni eller ved nyttår, da vil deltallet måle gjennomsnittlig antall bosatte enslige mindreårige. Andre bosettingstidspunkt vil gjøre at deltallet blir større enn det reelle gjennomsnittet.<sup>60</sup> Tilskudd per pers, utgifter per pers og under- og overskudd per pers blir derfor undervurdert med en faktor som tilsvarer kvotienten deltall delt på reelt gjennomsnitt. En implikasjon er at kommuner med stor bosetting av nyankomne vil framstå med lavere utgifter og lavere tilskudd per person enn det som er reelt.

Hvordan deltallet er utforma påvirker ikke den finansielle situasjonen i kommunene på noen måte, men påvirker hvordan overskudd og underskudd framstår i statistikken fra Beregningsutvalget.

I tillegg til dette finnes det flere kilder til usikkerhet knyttet til gjennomsnittlig nivå på barnevernsrefusjon per enslig mindreårig forut for omleggingen. For det første er de gjennomsnittlige refusjonsnivåene omtalt i punktene ovenfor kun basert på kommunene i beregningsutvalget og kun for personer (enslige mindreårige) som samtidig er i målgruppen for både enslig mindreårig-tilskudd og integreringstilskudd. Beregningsutvalget påpeker selv i sin rapport om kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2017 (s. 17), at det kan stilles spørsmål ved undersøkelsens

---

<sup>59</sup> Det er i stor grad de samme kommunene som har høye bruttoutgifter per person og høyt tilskudd per person (korrelasjon på 0,72).

<sup>60</sup> Sekundærflytting vil gi for høyt (for lavt) deltall for fraflyttingskommunen (tilflyttingskommunen) dersom flytting foregår første halvår. Siste halvår er det motsatt.

representativitet for det gjennomsnittlige refusjonsnivået. Utvalget påpeker at beregningsutvalgets kommuner er relativt erfarne kommuner og kommuner som kontinuerlig har bosatt enslige mindreårige i løpet av de siste årene. Disse kommunene har derfor hatt relativt god tid, erfaring og anledning til å etablere et hensiktsmessig og differensiert tilbud til de enslige mindreårige flyktingene. Andre kommuner kan ha hatt en annen utgiftsprofil med andre og dyrere tiltak og med høyere nivåer på barnevernsrefusjonen fram til 2016.

For det andre har det – som vi kommer tilbake til i avsnitt 8.2.2 – vært noe tidsavgrensingsproblemer knyttet til regnskapsføringen, altså at refusjoner blir regnskapsført på et senere år enn selve utgiften. Dette bidrar også til å komplisere sammenligningsgrunnlaget som trengs for å vurdere nivået på gjennomsnittlige barnevernsrefusjoner opp mot satsøkningene for tilskuddet for enslige mindreårige.

Det er i alle fall tydelig at utgiftsdekningen varierer veldig mellom kommuner, og intervjumaterialet vårt stadfester at det er stor variasjon i hvordan kommunene opplever den nye ordningen. Av de åtte kommunene som for det første har hatt enslige mindreårige de siste årene, og som for det andre gir et noenlunde klart svar på spørsmålet, er det en, eller kanskje to, som oppgir at tilskuddet dekker utgiftene «og vel så det». To til tre kommuner mener tilskuddet om lag dekker utgiftene mens fire mener det ikke dekker. I mange tilfeller er det reduksjonen i antallet som har kommet som er hovedgrunnen til manglende utgiftsdekning. Det blir ikke mange nok å dele utgiftene på.

## 8.2.2 Var refusjonsordningen bedre for kommunene?

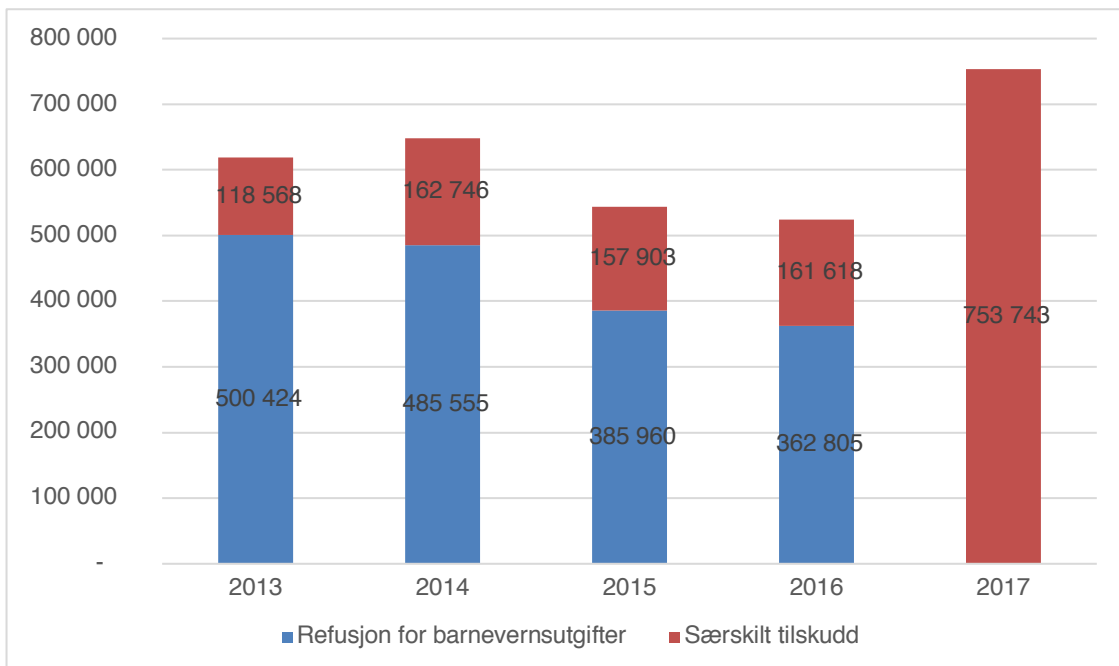
Endringene i refusjonsordningen, både den fra 2014 og den fra 2017, ble møtt med stor skepsis, for eksempel fra KS. I brev til Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget argumenterte KS i 2013 mot å kutte til 80 prosent refusjon (KS 2013). De mente staten i stedet kunne innføre et tak på ressursbruk per bruker, og gjennom det gi insentiv til utgiftskontroll.<sup>61</sup> Da regjeringen gjennom statsbudsjettet for 2017 foreslo å kutte hele refusjonsordningen, mente KS det var et stort problem at kommunen ikke ville få utgiftsdekning for de mest ressurskrevende unge, og at kommunene ville vegre seg mot å bosette disse. I en spørreundersøkelse til rådmennene gjennomført av KS, var det langt over 80 prosent som gikk imot en slik endring.<sup>62</sup> Kommuner med særlig høye barnevernsutgifter har tapt på omleggingen.

---

<sup>61</sup> De ville ha unntak for tilfeller der store helsemessige eller sosiale utfordringer var påviste.

<sup>62</sup> <http://www.ks.no/fagomrader/okonomi/statsbudsjettet/statsbudsjettet-2017/omlegging-vil-ramme-barna/>

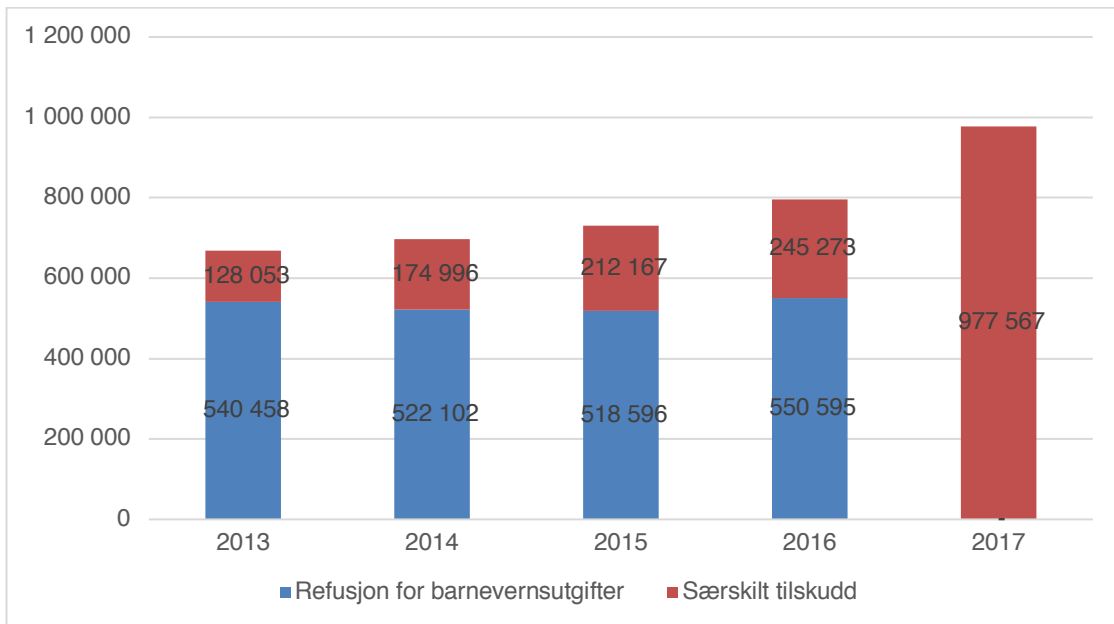
Figur 8-2: Særskilt tilskudd og barnevernsrefusjon per person. Kroner



Kilde: Egne beregninger basert på data fra IMDi

Figur 8-2 viser refusjonene og tilskuddene utvalgskommunene til Beregningsutvalget har rapportert, fordelt på antall enslige mindreårige i målgruppa. Vi ser at barnevernsrefusjonen tidligere utgjorde en langt større del av inntektene enn det særskilte tilskuddet gjorde. Vi ser også at det utvidede særskilte tilskuddet i 2017 mer enn kompenserte kommunene for frafallet av refusjonsordningen. Helårssatsen for enslige mindreårige under 17 år var i 2017 991 000 nkr høyere enn den felles helårssatsen i 2016. Helårssatsen for de over 17 år økte med 543 000 nkr. Disse økningene kan i prinsippet måles mot gjennomsnittlig refusjon i 2016 på 293 389 nkr, men sammenligningen kan ikke gjøres helt direkte på grunn av utslaget av deltallet i undervurderte gjennomsnittsutgifter. Vi har forsøkt å korrigere for det vi mener er misvisende deltall og med det fått riktigere gjennomsnittsinntekter. De justerte tallene er illustrert i Figur 8-3. I denne figuren er inntektene stigende fra år til år, og det særskilte tilskuddet i 2017 er ikke lenger like markant høyere enn tidligere inntekter. Det er likevel ingen tvil om at det er en økning. I stedet for en økning på 44 prosent fra 2016 til 2017 viser denne en økning på 23 prosent.

Figur 8-3: Særskilt tilskudd og barnevernsrefusjon. Kroner per person, justert for utslag av deltall



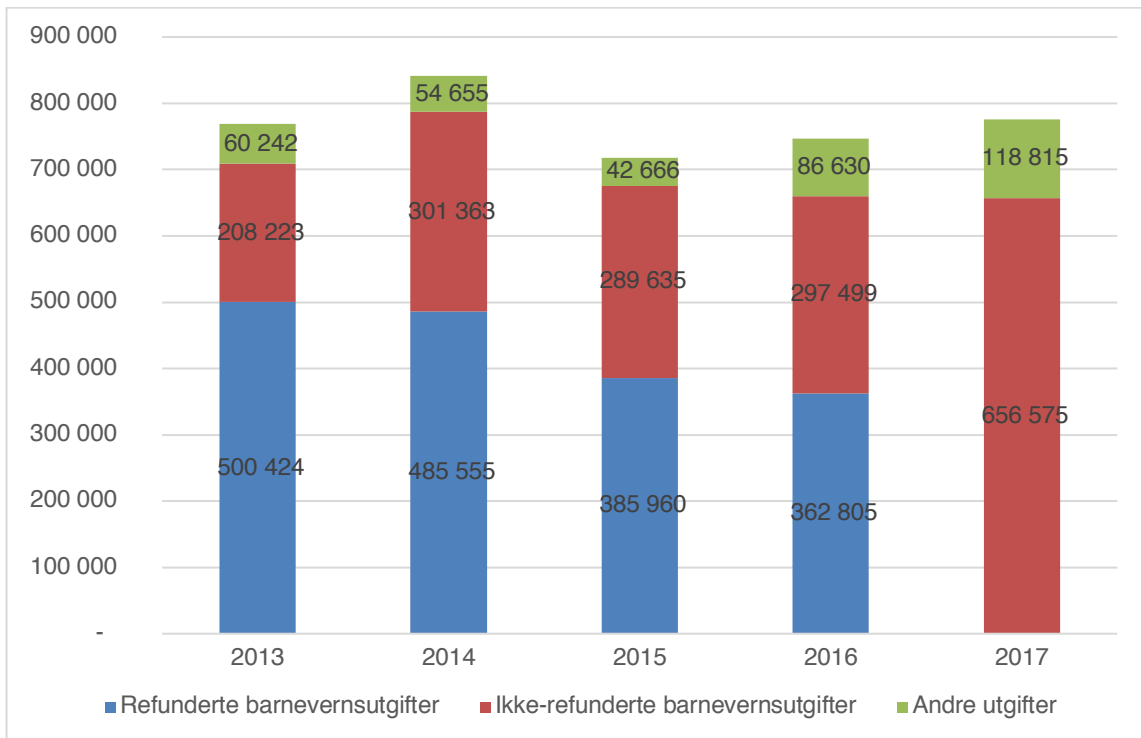
Kilde: Egne beregninger basert på data fra IMDi

Vi ser av Figur 8-4 at totale (brutto) barnevernsutgifter per person har gått nedover hvert år fra 2014.<sup>63</sup> Dette kan leses som en indikasjon på at reduksjonen i refusjonsgrad fra 100 til 80 prosent fra 2014 hadde en effekt på kommunale barnevernsutgifter. Mer sannsynlig er det likevel at det igjen er deltallet som slår ut. Når nyankomne utgjør en større del av alle enslige mindreårige vil deltallet være kraftigere overvurdert, og utgiftene undervurdert. Dette var særlig tilfelle i 2016.

Figur 8-5 har vi justert for dette, og da er gjennomsnittsutgiftene faktisk *stigende* fram til 2016. Elementet som vokser sterkest er «andre utgifter». Kategorien består av mange forskjellige typer utgifter, og vi oppfatter ikke at kommunene er konsekvente i skillet mellom barnevernsutgifter og andre utgifter. Det er vanskelig å lese noe spesielt inn i veksten i andre utgifter fra 2015 til 2016. Fra 2017 har kommunene ingen insentiv til å føre ting som barnevernsrelaterte utgifter.

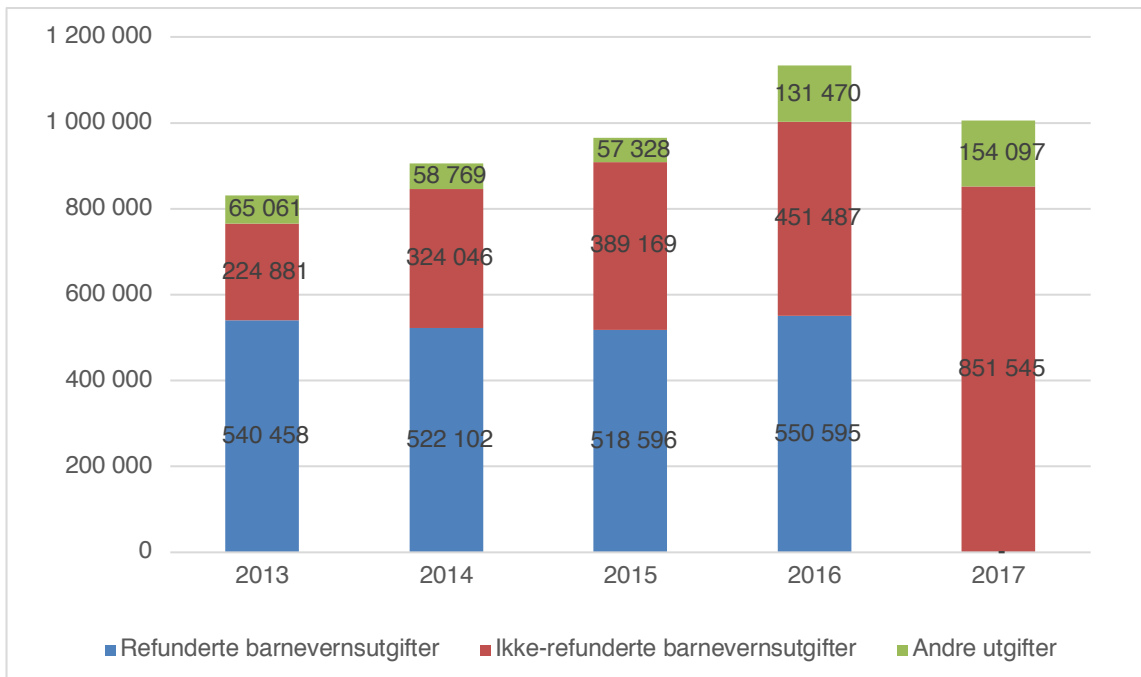
<sup>63</sup> Dette gjelder også om vi bruker nominelle kroner og ikke deflaterte kroner.

Figur 8-4: Utgifter forbundet med enslige mindreårige (per person), herunder refunderte og ikke refunderte barnevernsutgifter. Kroner per person



Kilde: Egne beregninger basert på data fra IMDi

Figur 8-5: Utgifter forbundet med enslige mindreårige (kroner per person), herunder refunderte og ikke refunderte barnevernsutgifter



Kilde: Egne beregninger basert på data fra IMDi

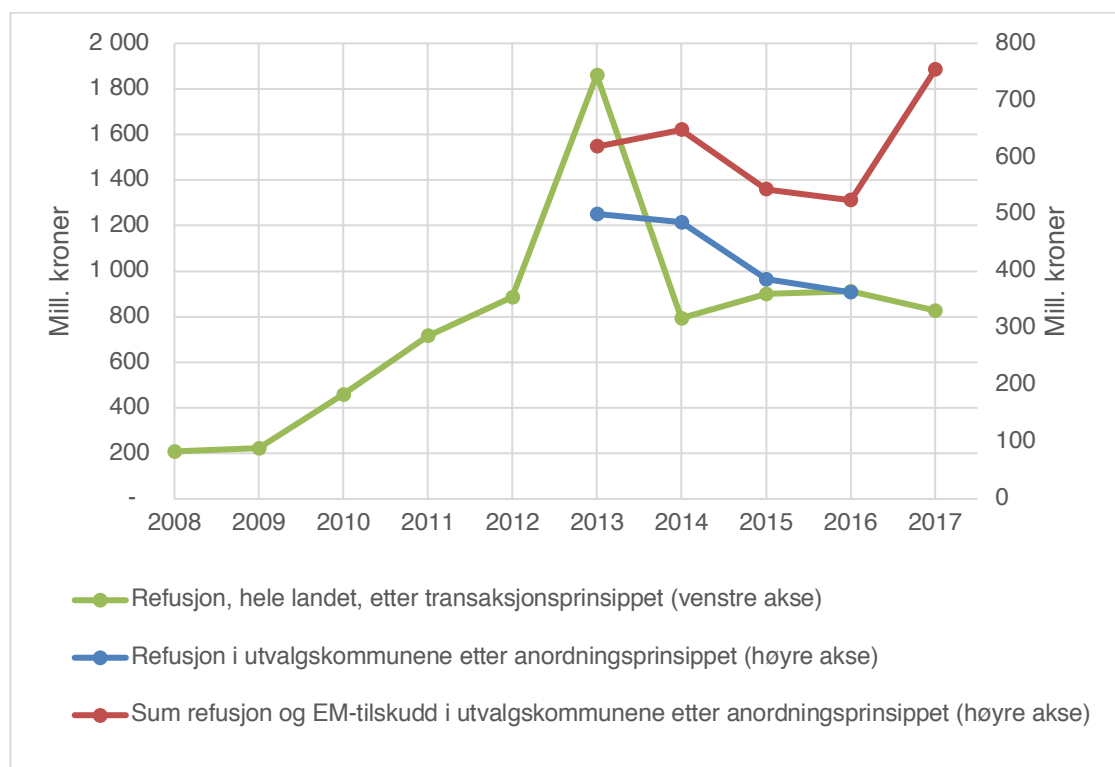
Refusjonene som ligger til grunn for Figur 8-4 og Figur 8-5 er basert på tall kommunene selv har rapportert til Beregningsutvalget. De er bedt om å føre



refusjonene etter *anordningsprinsippet*, altså etter det året refusjonsgrunnlaget oppstår. Dette er ikke i alle tilfeller mulig, ettersom en del refusjon kommer først året etter eller enda seinere. I den grad tallene er feil, rammer det fordelingen mellom refunderte og urefunderte utgifter. Totale (brutto) barnevernsutgifter er rapportert til beregningsutvalget, og dette går vi ut fra at stemmer.

Figur 8-6 nedenfor viser refusjonstall fra hele landet, og her har vi en lenger tidsserie. Her er kilden ikke Beregningsutvalget i IMDi, men Bufdir som står ansvarlig for utbetaling av refusjon (gjennom Bufetat). I dette tallmaterialet er alle refusjoner ført etter *transaksjonsprinsippet*, altså året refusjonen faktisk finner sted. Bufdir har ikke tall ført etter *anordningsprinsippet*.

Figur 8-6: Barnevernsrefusjoner i kommunene. Mill.kr.



Kilde: Bufdir og IMDi

Figur 8-6 viser flere interessante utslag. Det ene er det høye nivået på barnevernsutgifter som ble refundert i 2013. Dette er forklart med at kommunene skyndet seg med å kreve refusjon for tidligere påløpte utgifter før refusjonsgraden ble senket til 80 prosent. Vi ser at det også i 2017 ble utbetalt en god del refusjon som var for utgifter fra tidligere år. Det er vanskelig å forstå at refusjonene ført etter *anordningsprinsippet* viser nedgang fra 2014 til 2015 mens refusjonene etter *transaksjonsprinsippet* viser vekst. Enten er det manglende samsvar mellom utvalgskommunene og resten av landet, eller så har kommunene, etter alle refusjonssøknadene i 2013, «tatt et hvileskjær» i 2014 og først levert krav i årene etterpå.

Tallene fra beregningsutvalget viser altså, dersom utvalgskommunene er noenlunde representative for landet, at kommunene i gjennomsnitt har kommet godt ut av omleggingen fra refusjon til økt særskilt tilskudd. Dette understøttes av tall fra statsbudsjettet. I 2016 var det utbetalt 911 587 000 nkr i refusjoner og

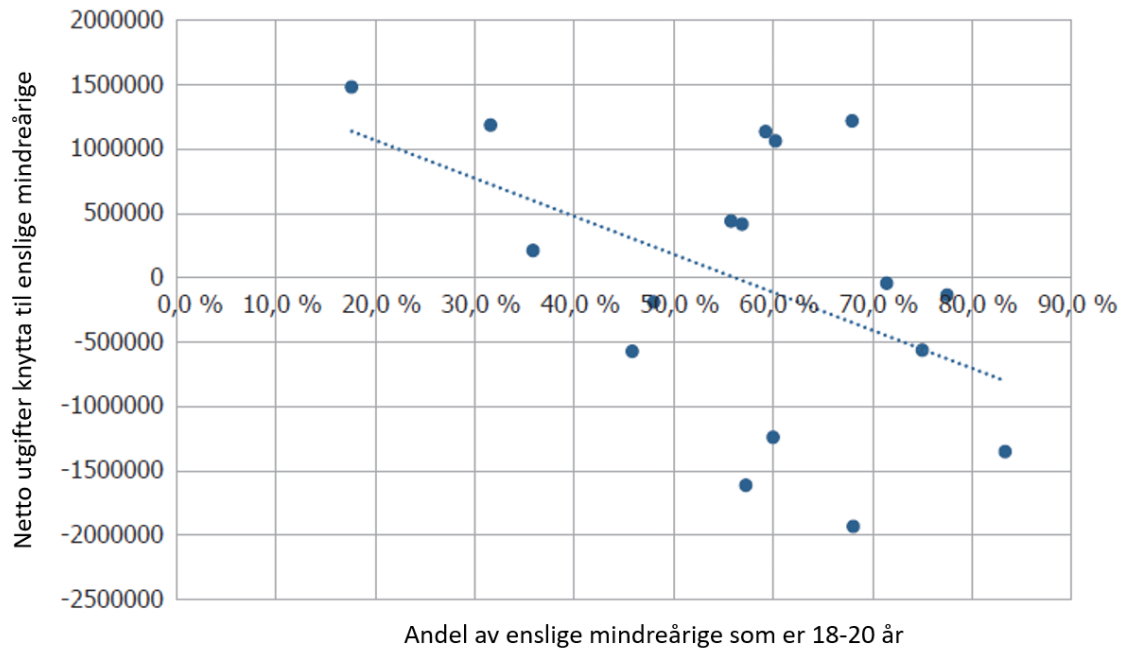
687 757 000 nkr i særskilt tilskudd, til sammen 1,60 mrd. I 2017 var det utbetalt 3,29 mrd. i særskilt tilskudd. Man må likevel være forsiktig med å legge for mye i dette. For det første er refusjonstillene fra statsbudsjettet de samme som er rapportert av Bufdir, og altså ført etter transaksjonsprinsippet. Refusjon et gitt år er ikke nødvendigvis på grunnlag av utgifter samme året. For eksempel var det utbetalt 827 millioner i refusjoner i 2017, noe som nødvendigvis er refusjon for utgifter påløpt tidligere år. For det andre var det en vekst i tallet på enslige mindreårige som utløste tilskudd. Den store variasjonen i barnevernsutgiftene fører i alle fall til at noen kommuner får mindre inntekter på grunn av den nye ordningen. Intervjuene våre viser også dette. På spørsmålet «Kommer kommunene bedre ut av det med dagens ordning sammenlignet med tidligere?» har vi tilbakemelding fra bare fem respondenter (ikke alle kategorier av respondenter fikk dette spørsmålet). Tre kommuner mener de får mindre enn før. To kommuner mener de får minst like mye. Også svar på andre spørsmål kaster lys over dette, men disse er vanskelige å tolke ettersom nedgangen i tallet på flyktninger har vært en viktigere faktor, en faktor som samvirker med endringene i tilskuddsordninga. Dette vil vi komme tilbake til.

En ting er hvor mye penger kommunen får, men mange respondenter trekker fram andre fordeler og ulemper med ny ordning. Om den tidligere refusjonsordningen skriver (PwC 2016:s.9) «*Kommunene opplever refusjonsordningen som byråkratisk, men nytt rundskriv og elektronisk refusjonsskjema har gjort den noe mer oversiktlig.*» Kommunene vi har intervjuet er samstemte om at det har vært en vesentlig nedgang i det administrative arbeidet som følge av at refusjonsordningen ble fjernet. Noen mener den gamle refusjonsordningen var veldig krevende med millimeterkontroll og overdrevne formaliteter. Av positive ting med den nye ordningen er det noen som trekker fram at kommunen har større fleksibilitet til å se ting helhetlig og til å føre utgiftene der det er mest tjenlig. Av negative ting ved den nye ordningen blir det særlig trukket fram at kostnadskrevede tiltak som heldøgnsbemannet bofellesskap er vanskelig å få. Dette henger også sammen med nedgangen i tallet på enslige mindreårige. Overkapasitet var mulig å opprettholde under refusjonsordningen, men er ikke lenger mulig.

### 8.2.3 Høy og lav sats av det særskilte tilskuddet

Da refusjonsordningen ble fjernet og særskilt tilskudd økt, ble det innført et skille mellom enslige mindreårige under 17 år og de over 17 år. Den yngste kategorien utløser et langt høyere tilskudd enn de eldste. Beregningsutvalget har sett på hvordan nettoutgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse varierer med andelen i målgruppa som er 18-20 år, som vist i Figur 8-7. Selv om det særskilte tilskuddet er lavere for de som er 17 år og eldre, så er nettoutgift, etter at det særskilte tilskuddet er trukket fra, i snitt vesentlig lavere i kommuner med mange eldre i målgruppa. Dette indikerer for det første at det kanskje skulle vært større forskjell på høy og lav sats av det særskilte tilskuddet, eller at det skulle ha vært en mer finmasket inndeling.

Figur 8-7: Sammenhengen mellom andelen enslige mindreårige mellom 18 og 20 år, og utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse over fem år. (Kilde: BU 2018, figur 4.2)



Her er det likevel noen forbehold vi må ta. For det første er det få observasjoner i materialet, og sammenhengen er ikke veldig sterk. For det andre bruker Beregningsutvalget her et skille ved 18 år, ikke 17 år, slik tilskuddsordningen gjør. Videre kan det også være andre variabler som spiller inn her. Vi har ikke tall for antall nyankomne enslige mindreårige i hver kommune. Vi bruker derfor veksten i tallet på enslige mindreårige som en indikasjon på hvor mange nyankomne flyktninger kommunen har fått. Det er en tendens til at kommuner med høye utgifter har en høyere vekst i tallet på enslige mindreårige. Det er også en tendens til at kommuner med høy vekst har en *lavere* andel av enslige mindreårige over 18 år. Dette er delvis en ren matematisk sammenheng, ettersom nyankomne stort sett alltid er *under* 18 år. Når vi kontrollerer for veksten er sammenhengen mellom utgifter og *andel mellom 18 og 20 år* fortsatt negativ som i figuren, men ikke signifikant. Vi gjør også på forsøk på å kontrollere for tilsynelatende stordriftsulempet, men heller ikke det tar knekken på den negative sammenhengen. Når vi har in mente at utgiftstallene er fratrukket det aldersdifferensierte særskilte tilskuddet, virker det som at den negative sammenhengen mellom alder og utgifter er robust for endringer i modellspesifikasjon. Tallgrunnet er likevel veldig tynt, og vi vet ikke om resultatet ville overleve endringer i utvalget av kommuner.

Tilbakemeldingen vi har fått fra intervjukommunene står noe i strid til dette. Intervjuene tyder på at skillet er uheldig eller i alle fall kraftig overdrevet. Intervjuguiden hadde ikke et spesifikt spørsmål om høy og lav sats, men mer generelle spørsmål som «hva er erfaringene med denne omleggingen?» og «Hvor hensiktsmessig innrettet mener du tilskuddet til enslige mindreårige er». Tilbakemeldingene om satsene er altså noe informantene selv løfter fram om de

føler for det. Det er dermed ingen som har uttrykt eksplisitt støtte til differensieringen, men fire kommuner har gitt tydelig tilbakemelding om at skillet i tilskudd ikke reflekterer utgiftsbildet. Særlig kommuner som lykkes med å rekruttere fosterhjem for de yngste brukerne opplever at de unge koster lite, mens de eldre, som blir plassert i mer kostnadskrevenne boformer, koster langt mer. En kommune trekker fram at de yngste, som starter i fosterhjem, gjerne blir dyrere i drift når de flytter for seg selv, mens de eldre, som gjerne starter i heldøgnsbemannet bofellesskap, blir billigere når de blir selvstendige og flytter for seg selv. I et åpent spørsmål i spørreundersøkelsen er det en informant som mener tilskuddet til enslige mindreårige over 18 år ofte er for høyt. Behovet avhenger av hvem personene er.

Vi har ikke klart å få rede på hva slags kunnskapsgrunnlag eller regnemodeller som lå til grunn for satsene som ble valgt. Utgiftsfordeling mellom unge og eldre enslige mindreårige ser ut til å variere mye mellom kommuner, og det gjør også totale utgifter når en kontrollerer for aldersfordeling. Vi har ikke grunnlag for å si at forholdet mellom de to satsene er feil, men heller ikke at det ligger på et rimelig nivå. Til det er utgiftsbildet for varierende og for uklart.

#### 8.2.4 Er rammevilkårene forutsigbare?

En uttalt intensjon bak omleggingen var å gjøre inntektene mer forutsigbare for kommunene. Vår vurdering er at dette neppe har blitt resultatet. For det første er det nå et etterspørselsoverskudd i kommunene: veldig mange kommuner ønsker seg flere enn de får. Når kommunene ikke vet hvor mange enslige mindreårige de kommer til å få, er heller ikke inntektene forutsigbare. Nettoutgiftene er *mindre* forutsigbare enn før. Dersom en kommune sitter med overkapasitet kunne de med tidligere ordning likevel få åtti prosent av utgiftene refundert. Ved et per-capita-tilskudd vil overkapasitet betales rett fra bunnlinja i kommuneregnskapet.

Informantene er likevel delte i synet. To mener det er veldig forutsigbart nå (men dette skal en muligens forstå som forutsigbare inntekter *per person*). Tre mener det er mindre forutsigbart, men det er litt uklart hvor mye av det uforutsigbare som skyldes finansieringsmodellen og hvor mye som skyldes mangelen på flyktninger å bosette.

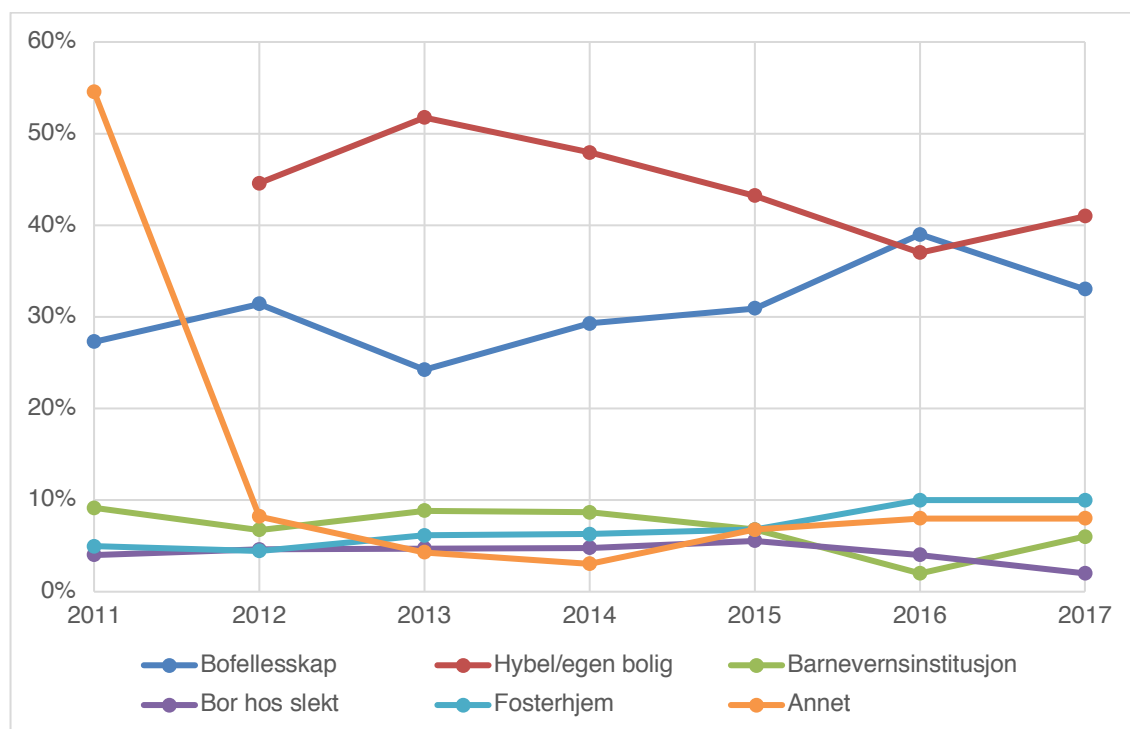
#### 8.2.5 Har tilbudet til de enslige mindreårige endret seg?

Tilbudet til de enslige mindreårige har endret seg, men det er vanskelig å få et inntrykk av om tilbudet har endret seg som følge av endringa i tilskuddsmodellen. Endringene har like mye vært et resultat av færre brukere, at de mindreårige kommer fra andre land enn for noen år siden og at kommunene har høstet erfaringer som gjør at de prioriterer andre tiltak og omsorgsmodeller enn tidligere. En kommune sier riktig nok at de ikke lenger gir et faglig forsvarlig tilbud fordi de føler seg tvunget til å sende ungdommene på hybel for tidlig. En annen kommune sier de hadde etablert et godt botilbud som de syns det er vanskelig å opprettholde, og dermed er det vanskelig å opprettholde kvaliteten i tilbudet. Den samme informanten sier et annet sted i intervjuet at *tiltakene* ikke er påvirket. Vi forstår det slik at tilbudet foreløpig ikke er endret, men at dette står i fare. Også tidligere undersøkelser finner er uro knyttet til den nye finansieringsordninga. Svendsen og Berg (2017) har intervjuet lærere som sier at barn som bor i

døgnbemannet bofellesskap har bedre skoleresultater enn de som har andre botiltak. De sier også at de savner større grad av etterverntiltak etter barnevernloven til ungdommer mellom 20 og 23 år. Med den nye stykkprisfinansieringen er de urolige for at diskusjonen vil dreie mot å skjære ned på tiltak for de mellom 18 og 20 år. Det er frykt for at stykkpris framtvinger billigere tiltak.

Figur 8-8 viser utviklingen i bruken av ulike boløsninger i utvalgs kommunene som inngår i undersøkelsen til Beregningsutvalget.<sup>64</sup> Figuren viser ikke veldig klare tendenser, men vi ser at bruken av bofellesskap økte i perioden fram til 2016 før den fikk en knekk i 2017.

Figur 8-8 Fordeling av enslige mindreårige på ulike boløsninger<sup>65</sup>



Kilde: Beregningsutvalget

Ut fra intervjuene har vi all grunn til å tro at bruken av bofellesskap har gått videre nedover i 2018. Utviklingen av bruken av hybel/egen bolig er stort sett motsatt av den for bofellesskap. Vi har alt under ett ikke grunnlag for å si at endringen i finansieringsmodellen så langt har ført til store endringer i tilbudet til de enslige mindreårige. Svendsen m. fl. (2018) har en gjennomgang av de ulike bo- og omsorgstilbudene som er i bruk, og en kunnskapsoppsummering om utbredelse og egnethet av de ulike alternativene.

<sup>64</sup> Pwc 2016 finner i sin undersøkelse litt andre tall per oktober 2016. 40 prosent i døgnbemannede bofellesskap, 15 prosent i hybelfellesskap, 21 prosent i egen hybel, 10 prosent i hybel knytta til vertsfamilie, 10 prosent i fosterhjem og 10 prosent i andre tiltak.

<sup>65</sup> Rapporten for 2011 sier følgende: "Annet" er oppgitt å være leiligheter, hybler, hybler tilknyttet bofellesskap, hybel med tilsyn, hybel med ettervern og folkehøyskole.

## 8.2.6 Har viljen til bosetting av enslige mindreårige endret seg?

Responsen er nokså entydig blant våre informanter: viljen til bosetting ser ikke ut til å ha endret seg som resultat av omleggingen. En av kommunene tar ikke lenger imot enslige mindreårige, men de avsluttet dette fordi de ikke lenger fikk tildelt enslige mindreårige. En kommune sier de oppfatter det som mer risikofyllt enn før, men likevel ønsker de å bosette flere enn de får tildelt. Av de ti kommunene som fortsatt har et tilbud til enslige mindreårige uttrykker sju at de helst ville blitt tildelt flere enn det de har fått. Det er rimelig å tro at det er visse stordriftsfordeler knyttet til å drive tjenester for enslige mindreårige. Vi ser riktignok ikke spor av slike stordriftsfordeler i tallgrunnlaget fra Beregningsgrunnlaget, men her er det få observasjoner og mange variabler som er ulike mellom kommunene. For en gitt kommune er det nok lettere å drive gode tjenester om en har 30 enslige mindreårige, enn om en har ti. Noen kommuner gir uttrykk for dette gjennom intervjuene. En del småkommuner kjøper for eksempel opplæringstjenester av nabokommuner fordi det er utfordrende å tilby et tilstrekkelig variert tilbud i en liten kommune. Det er ellers ingen tvil om at det er vesentlige omstillingskostnader knytta til variasjon i tallet på flyktninger. Det tar tid å bygge opp gode tjenester, og det er dyrt og vanskelig å bygge ned igjen tjenestene når det ikke lenger er flyktninger nok til å fylle kapasiteten.

## 8.2.7 Barnevernets rolle

Rollen til barnevernet i arbeidet med de enslige mindreårige varierer betydelig mellom kommunene. Av de ti kommunene som fortsatt har enslige mindreårige sier seks at de hele tida har fattet en form for barnevernsvedtak for alle de enslige mindreårige de har bosatt. Ytterligere to kommuner sier de tidligere fattet vedtak for alle. Den ene av disse sier de nå bare involverer barnevernet ved behov. Den andre sier at de ikke involverer barnevernet lenger.<sup>66</sup>

Når det gjelder regnskapspraksis har det vært stor variasjon mellom kommunene. Refusjonsordningen skulle dekke kommunale utgifter knytta til barnevernstiltak etter barnevernloven §§4-4, 4-6, 4-8 og 4-12. Dette inkluderer bo- og omsorgstiltak. Utgifter som kan kreves refusjon for er spesifisert i punkt 6 av Rundskriv Q-06/2007 fra BLD.

Rundskriv Q-06/2010 slår fast at: «Kommuner som bosetter enslige mindreårige asylsøkere organiserer arbeidet med gruppen på ulike måter. Noen kommuner har funnet det mest hensiktsmessig å forankre arbeidet i barneverntjenesten, bo- og omsorgstiltak fattes da som vedtak etter barnevernloven. Andre kommuner har valgt en annen organisatorisk forankring, og har lagt ansvaret og arbeidet til flyktningkontor, sosialkontor eller andre tjenesteenheter. At arbeidet er forankret i en annen tjeneste enn barneverntjenesten utelukker ikke at det kan fattes vedtak etter barnevernloven.» Med andre ord er det en feiloppfatning som finnes/fantes i enkelte kommuner at tjenestene må organiseres gjennom barnevernet for å

---

<sup>66</sup> Vi har kursorisk kjennskap også til en kommune utenfor datagrunnlaget der alle tidligere fikk barnevernsvedtak, men nå er det langt færre. Boligadministrasjonen har nå ansvar for bolig og flyktningstjenesten ansvar for oppfølging.

utgjøre grunnlag for refusjon. Det avgjørende er om tiltaket er hjemlet i et barnevernsvedtak. Det er uklart for oss om kommuner som sier de fatter vedtak for alle enslige mindreårige fatter spesifikke vedtak for alle utgiftsposter. En respondent fra en stor kommune uttaler at alle tildelinger av bolig var basert på barnevernsvedtak for å utløse refusjon.

ECON sendte i 2007 ut en spørreundersøkelse til 40 kommuner som bosatte enslige mindreårige, og fant at i 53 prosent av kommune lå hovedansvaret for de enslige mindreårige hos barnevernet, i 45 prosent hos flykningtjenesten og i en kommune var ansvaret lagt til et privat bofelleskap.<sup>67</sup> (ECON 2007). Garvik m. fl. (2016) videreutviklet det samme spørreskjemaet og gjentok undersøkelsen i 2015. Av de 65 kommunene som svarte var det 75 prosent som la hovedansvaret for de enslige mindreårige til barnevernet og 25 til flykningtjenesten (eventuelt som del av NAV). Det ser imidlertid ut til at respondentene bare kunne velge mellom disse to alternativene. Flere av kommunene kommenterer at ansvaret er delt, eller at det er lagt til en egen enhet. De fleste mener det er behov for både barnevernfaglig og flykningfaglig kompetanse.

Av 2007-rapporten til ECON går det fram at 42 prosent av kommunene hjemlet *alle* botiltak etter barnevernloven. Det var også 42 prosent som ikke hjemlet noen etter barnevernloven. 16 prosent hjemlet noen etter barnevernloven. Av Garvik m. fl. (2016) ser vi at bruken av hjemmel i barnevernsloven har vokst. I 2015 svarte over 92 prosent av kommunene at de alltid/svært ofte/ofte hjemler botiltak for enslige mindreårige i barnevernsloven. Seks prosent gjør det aldri/svært sjelden/sjelden. Det er ellers tydelig at det ikke nødvendigvis er entydig sammenheng mellom organisering og lovhjemmel.

Refusjonsordningen ga insentiv til å gi barnevernet en stor rolle i arbeidet. Vi ser både av rapportene fra Beregningsutvalget og fra våre egne informanter at det ikke har vært uvanlig at over nitti prosent av de enslige mindreårige har hatt barnevernsvedtak. Dette var kanskje en tilsiktet utvikling fra staten sin side og/eller en bevisst faglig vurdering fra kommunenes side. Dette har i alle tilfelle vært ønsket fra aktører som arbeider for barns rettigheter. Redd barna, Barneombudet og NIM (Norges nasjonale institusjon for menneskerettigheter) er blant dem som har tatt til orde for at barnevernet skal ha omsorgsansvaret for alle enslige mindreårige. I en rapport fra 2006 skrev en rekke organisasjoner,<sup>68</sup> sammen med barneombudet, under på følgende: «I de tilfellene der barnet får oppholdstillatelse i Norge skal også bosettingen være knyttet til barnevernet. Bosettingskommunen bør vurdere om det er ønskelig med en full omsorgsovertakelse etter bvl. § 4-12. Bosettingskommunene må omrokkere ressurser slik at statlige overføringer for bosetting av flykninger, samt personale for oppfølging av de enslige mindreårige asylsøkerne, ligger hos barneverntjenesten. Det må legges til rette for stor grad av samarbeid med

---

<sup>67</sup> Kommunene som la ansvaret til barnevernet hadde i snitt flere i målgruppa, så 68 prosent av de enslige mindreårige var bosatte i kommuner der barneverntjenesten hadde hovedansvaret.

<sup>68</sup> Advokatforeningen, Norsk Psykologforening, Fellesorganisasjonen for barnevernspedagoger, sosionomer og vernepleiere, norsk Folkehjelp, Norsk Barnevernsamband, PRESS - Redd Barna ungdom, Kirkens Bymisjon, Margreth Olin, Den norske kirke, NOAS, Flyktinghjelpen, Røde Kors og Redd Barna.



flyktningkontoret.» (*Først og fremst barn - Overføring av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere til barnevernet*. 2006) I brev fra KS til Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget datert 13.11.2013 heter det at IMDi og Bufetat «anbefalte å iverksette barnevernstiltak for gruppen» [enslige mindreårige flyktninger]. (KS 2013)

Det varierer mellom kommunene om det er barnevernsfaglige eller flyktningfaglige perspektiver som står sterkest. Berg og Haugen (2018) nevner betraktninger knyttet til barns behov for omsorg, trygghet og beskyttelse som eksempel på et barnevernfaglig perspektiv. Et flyktningefaglig perspektiv eksemplifiserer de med vektlegging av flukthistorie, traumbakgrunn og psykososial situasjon. Det er stort kommunalt handlingsrom når det gjelder utforming av botiltak og vurdering av hva som er forsvarlig (PwC 2016:s.9). Dermed er det stor variasjon i tiltak, kostnader og organisering. Dersom vi ser på totalen for kommunene som inngår i anslagene til Beregningsutvalget ser vi at i gjennomsnitt har det store flertallet av enslige mindreårige hele tida hatt barnevernstiltak, og de fleste av disse igjen har kvalifisert for refusjon ved at utgiftene oversteg den kommunale egenandelen (Jf. Tabell 8-1).

*Tabell 8-1 Barnevernstiltak i kommunene omfatta av Rapport fra Beregningsutvalget for ulike år*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Enslige mindreårige	515	578	507	475	651	1002	1212
-med barnevernstiltak	411	499	457	433	630	879	1104
-som kvalifiserer for refusjon	323	382	357	355	479	715	
Kommuner i utvalget	15	15	14	14	15	15	17
% av EM med tiltak	80 %	86 %	90 %	91 %	97 %	88 %	91 %
% av EM med refusjon	63 %	66 %	70 %	75 %	74 %	71 %	0 %

Kilde: Beregningsutvalget

## 8.2.8 Varighet

Særskilt tilskudd for enslige mindreårige varer *ut året* personen fyller 20 år. Det innebærer at en person som er bosatt på 16-årsdagen sin i januar utløser tilskudd for fem fulle år. En person som er bosatt på 16-årsdagen sin i desember utløser derimot bare tilskudd for fire år og en måned. Etter at refusjonsordninga ble innarbeida i det særskilte tilskuddet er dette langt mer vesentlig enn før. Ettersom den ekstra utbetalingen ikke skjer på slutten av tilskuddsperioden, men i starten, utløser den som er bosatt i januar elleve måneder ekstra med høy sats. Med 2019-satser tilsvarer det at den første utløser et totalt tilskudd på 4,2 millioner kroner mens den andre utløser totalt 3,1 millioner kroner. Vi kjenner ikke til at kommunene har noen spesielle forpliktelser *ut året* personen fyller 20 år, og kan ikke se grunn til at tilskuddet skal være utforma slik. Dersom det er en administrativ forenkling burde også førsteåret følge kalenderår, slik som integreringstilskuddet. Slik det er i dag taper kommuner opptil en fjerdedel av tilskuddet ven sein bosetting.



## 8.3 Konklusjoner/anbefalinger

Vi mener at refusjonsordningen på en del områder var problematisk. For det første var den krevende å administrere både for staten og kommunene. Kommunene gav uttrykk for at det var mye arbeid knyttet til ordningen og noen klaget over millimeterkontroll. For det andre førte den trolig til svak kostnadsbevissthet i kommunene og i visse tilfeller til en organisering som ikke var hensiktsmessig ut fra faglige vurderinger. En del kommuner har nok søkt mer refusjon enn det som var intensjonen fra staten da ordningen ble etablert. Vi mener derfor at det var riktig å avvikle refusjonsordningen.

Utfasingen av refusjonsordningen og innføring av ny ordning var kanskje noe forhastet. Vi har ikke sett noen begrunnelse for de spesifikke satsene som ble valgt, og vi er veldig usikre på om satsene er riktige og om aldersdifferensiering i det hele tatt er et godt utgangspunkt.<sup>69</sup> Også varigheten til tilskuddet bør opp til vurdering, spesifikt at tilskuddet varer ut året personen fyller 20 år.

Bl.a. beregningsutvalgets tall tyder på at kommunene ble noe overkompensert da refusjonsordningen ble avviklet. I gjennomsnitt har kommunene nå et overskudd på bosetting av enslige mindreårige flyktninger, men det er meget stort sprik mellom kommunene på dette området.

De dyreste omsorgsalternativene ser ut til å stå under press. Dette er delvis et resultat av at kommunene ikke får nok enslige mindreårige til å fylle opp bofellesskapene. Men det er også et resultat av den nye finansieringsmodellen. Om dette er et stort problem, er avhengig av barnevernsfaglige vurderinger av kvaliteten på de ulike bo- og omsorgsformene. Dette har vi ikke hatt anledning til å gå inn i. Dersom det tidligere har vært vurdert slik at omfattende omsorg var ønskelig er det vanskelig å tro at dette ikke fremdeles skulle være gjeldende, men det er også mulig at refusjonsordningen ledet til overdreven bruk av dyre løsninger. De enslige mindreårige som kommer nå og i nærmeste framtid er i stor grad overføringsflyktninger som har et større omsorgsbehov enn de som kom for noen år siden.

Når kommunene forankrer arbeidet med enslige mindreårige i barnevernet og bruker barnevernsvedtak, blir arbeidet også underlagt barnevernets kvalitetssystemer og mål. Enkelte har i intervjuer etterlyst klarere mål og resultatindikatorer for arbeidet. Tiltakene for enslige mindreårige er nå heller ikke nødvendigvis regulert av de kvalitetskrav som gjelder for barnevernstiltak. Dette kan gjøre det aktuelt å definere andre kvalitetskrav.

Intervjuene og spørreundersøkelsen har fått fram at kommunene ser det som et stort problem at de får for få flyktninger. Det var ikke et spørsmål i intervjuene, men reduksjonen i tilgangen på nye enslige mindreårige (og flyktninger generelt) framstår som en stor utfordring. Av de elleve kommunene i utvalget er det seks som uoppfordret ytrer at de gjerne skulle hatt flere brukere til tjenestene de har etablert. Det er en tydelig tendens at de kommunene som ikke ytrer dette (de

---

<sup>69</sup> Barne- og likestillingsdepartementets del av Statsbudsjettet for 2017 sier bare "Regjeringa foreslår at tilskotssatsen skal vere høgare for dei yngste barna, slik at kommunane får auka insentiv til å busetje desse barna." Det er altså *insentiv* som er lagt vekt på, ikke kostnadsdekking.

ytrer heller ikke det motsatte) er de hvor vi bare har intervjuobjekt som har lite med enslige mindreårige å gjøre.

Kommunene har gjennom noen år bygd opp et apparat for å ta imot den store strømmen av flyktninger som skulle bosettes, særlig i 2016. Det ser ut som at bosettingskapasiteten i kommunene er en vel så viktig faktor for bosettingsviljen som finansieringsordningen er. Mens de i dag tilsynelatende ville vært villige til å bosette flere tross lavere tilskudd, er det langt fra gitt at de i fremtiden vil være villige til å skalere opp tjenestene gitt dagens tilskudd. Fleksibilitet i bosettingskapasiteten er viktig, og myndighetene bør greie ut om man kan opprettholde en viss overkapasitet i perioder med få flyktninger. Kommunene bør også se om noen måter å organisere arbeidet på er lettere å skalere opp og ned enn andre. I en kommune gav NAV-sjefen uttrykk for at de var veldig fornøyde med å ha organisert flyktningarbeidet under NAV. De hadde gjennomført nedskalering gjennom å overføre personer internt, og på den måten hadde de fortsatt kompetansen på huset om det skulle bli bruk for den igjen.

Myndighetene bør vurdere om enslige mindreårige i perioder med mindre tilstrømming skal samles i færre kommuner for å gjøre det lettere å fylle bofellesskap. En potensiell ulempe med dette er at det kan være enda vanskeligere å skalere opp kapasiteten dersom det igjen skulle bli bruk for den. Materialet vårt er ikke godt nok til å trekke sterke konklusjoner rundt hvordan en tilskuddsordning for enslige mindreårige bør utformes, men dagens utforming av særskilt tilskudd er sannsynligvis ikke god nok. Men vi sitter med et inntrykk av at det særskilte tilskuddet burde ha flere dimensjoner nå som refusjonsordninga er borte. Det er dyrere med nyankomne enn med de som har vært her noen år. Nyankomne 17-åringer koster mer å integrere enn det som den lave satsen dekker, og mer enn en 17-åring som har bodd her i tre år. Integreringstilskuddet er differensiert etter botid, men dette er kanskje ikke nok til å kompensere for ekstrautgiftene knyttet til nyankomne enslige mindreårige. Det er mulig det særskilte tilskuddet også bør være differensiert etter botid. Botid korrelerer med alder, og i de fleste tilfeller mottar de med lang botid færre og billigere tiltak enn de med kort botid. Dersom særskilt tilskudd skal være differensiert etter bare en variabel, er kanskje botid den mest relevante.

Et helt annet alternativ er å overføre en del av midlene fra særskilt tilskudd til en utvidet versjon av dagens tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker. Dersom det var mer penger i ordningen, og alle med ekstra behov for omsorg og tilrettelegging kunne søke, ville det være mindre viktig at det særskilte tilskuddet for enslige mindreårige treffer presist. En større del av midlene ville da være fordelt etter skjønn. Ved en slik løsning er det viktig å unngå at arbeidet med å dokumentere behov blir for omfattende. Da ville fordelene ved å fjerne refusjonsordningen på mange måter forsvinne.

## 9 Alternativer til dagens ordning

### 9.1 Innledning og leserveiledning

En sentral del av oppdraget er å vurdere alternative finansieringsmodeller. Formålet med alle modellene er å styrke kommunenes integreringsarbeid. Med integreringsarbeid menes da primært bosetting, opplæring i norsk og samfunnskunnskap og kvalifisering til arbeid og/ eller utdanning.

Oppdragsbeskrivelsen for evalueringen nevner modellene i stikkordsform. Vi har utformet mer utfyllende skisser som er brukt både i intervjuene, spørreundersøkelsen og vår evaluering av modellene. Vi vil understreke at det er vi og ikke Kunnskapsdepartementet som har utformet modellene.

Avsnittene 9.5-9.9 omhandler hver av de respektive modellene. I disse avsnittene drøftes ulike varianter av modellene og vi begrunner valget av de variantene som vi har gått videre med i undersøkelsen. I avsnittene presenterer vi også resultater av spørreundersøkelsen og intervjuene, og vi trekker inn forskning og annet materiale som kan belyse positive og negative sider ved modellene.

I avsnitt 9.10 drøfter vi kort mulighetene for å kombinere elementer fra de ulike modellene.

Oppdraget omfatter også en vurdering av hensiktsmessigheten av å innføre en form for bonus tildeltakerne i integreringstiltak. Vi drøfter dette i avsnitt 9.11.

### 9.2 Hovedtrekk i modellene

De ulike modellene baserer seg på ulik grad av statlig styring av kommunene. Modellene berører følgende tilskudd:

- a. Integreringstilskudd
- b. Særskilt tilskudd for bosetting av enslige mindreårige flyktninger
- c. Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker
- d. Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

I tillegg til de fem hovedmodellene, vurderer vi bruk av resultattilskudd/bonus til deltakerne i integreringstiltakene. Vi mener at et slikt virkemiddel kan brukes både innenfor dagens ordninger for statlig finansiering av kommunenes integreringsarbeid og innenfor hvilken som helst av de andre modellene. Vi har derfor vurdert dette virkemiddelet separat.

Modellene innebærer endringer bare i tilskudd a, b og d. Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker berøres ikke av modellene. Vi viser her til konklusjonen i kapittel 7.<sup>70</sup>.

Alle modellene skal gi omlag samme totale tilskuddsbeløp til kommunene.

I kortform, presenterer vi følgende alternativer til dagens utforming av tilskuddene nevnt over:

1. **Rammetilskudd:** Dagens tilskudd på integreringsområdet innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Dette gjelder integreringstilskudd, tilskudd til enslige mindreårige og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Rammetilskuddet er frie midler, og kan disponeres fritt av kommunene innenfor gjeldende lover og regler. Særskilt tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne beholdes som separat ordning.
2. **Sammenslåing av tilskudd:** Dagens tilskudd slås sammen til én tilskuddsordning. Dette gjelder integreringstilskudd, tilskudd til enslige mindreårige og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnsfag. I praksis innebærer dette at det innføres én felles prosedyre for søking, utbetaling og rapportering for de tre tilskuddene. Særskilt tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne beholdes som separat ordning.
3. **Forsterket statlig styring:** Dagens tilskuddsordninger beholdes. Det innføres forsterket tilsyn fra Fylkesmannen som skal sikre at alle kommunene oppfyller introduksjonslovens krav til kommunenes integreringsarbeid. I tillegg innføres krav om at lærere i norskopplæringen for voksne innvandrere har utdanning i norsk som andrespråk.
4. **Delvis refusjon av kommunens utgifter til integreringstiltak:** Det innføres en ordning med 50 prosent refusjon av kommunenes utgifter til opplæring og arbeidsrettede tiltak. I tillegg videreføres dagens tilskudd, men satsen per person for Integreringstilskudd og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap reduseres med omtrent 15 prosent for å dekke utgiftene til refusjonsordningen.
5. **Resultatbasert tilskudd:** Det innføres et resultatbasert tilskudd for oppnådde resultater i norsk og arbeidsinkludering. Kommunene får omlag 75 000 kroner for hver deltaker i introduksjonsordningen som kommer i arbeid eller formell utdanning senest 5 år etter oppstart av introduksjonsprogrammet og 20 000 kr. for hver deltaker som klarer mål for norskprøve. Integreringstilskuddet og Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere reduseres med omlag 10 prosent.

Nedenfor presenterer vi hver modell mer i detalj og vi drøfter hvilke virkninger man kan forvente av modellene og hva de vil kreve av administrative tiltak.

---

<sup>70</sup> Andre tilskudd til kommunenes integreringsarbeid er 1) tilskudd til utvikling av kommunale integreringstiltak (53 millioner), 2) tilskudd til jobbsjansen (150 millioner), 3) vertskommunetilskudd (138 millioner).

## 9.3 Spørreundersøkelsen – virkning av modell

Vi spurte om virkningene av alternative finansieringsmodeller sammenlignet med en videreføring av dagens modell.

I åpne svar knyttet til spørsmål om alternative modeller er det mange som kommenterer at ingen av de fem forslagene til finansiering innebærer en faktisk økning av økonomiske ressurser til å drifte arbeidet, og at man heller ønsker en vesentlig økning i ressurser. Flere kommenterer at de tror de fleste av modellene vil føre til mer byråkrati, og at de heller vil beholde dagens ordning og unngå økte administrasjonskostnader. Enkelte trekker frem at de ønsker en finansieringsmodell hvor man ikke må søke om tilskudd og at alt rapporteres digitalt gjennom NIR.

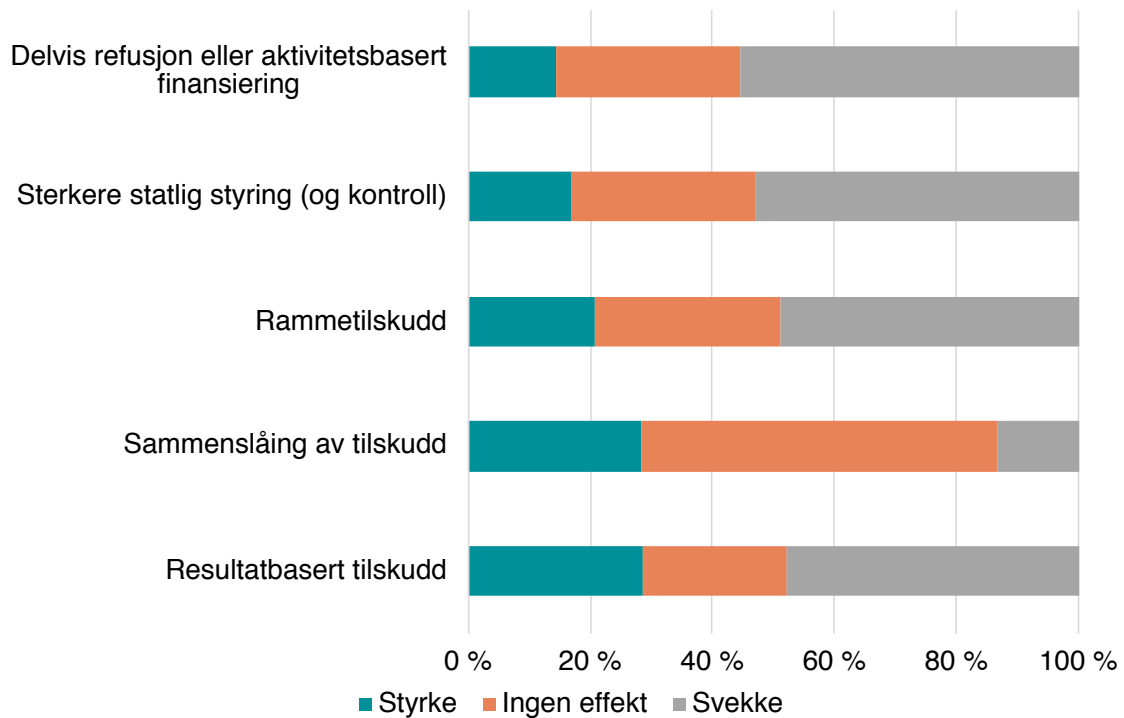
I tillegg var en del respondenter inne på problemene knyttet til at svingninger i antall nye bosatte fører til svingninger i tilskuddene. Tilskuddene tar ikke høyde for kostnader knyttet til å tilpasse kapasiteten i integreringstiltakene til varierende omfang av bosettingen. Dette var også et poeng som mange påpekte i intervjuene i kommunene. Den variasjonen man har hatt i antall deltakere i integreringstiltak har gjort at kostnaden per deltaker har økt. Denne virkningen får ikke kommunene noen kompensasjon for.

Vi stilte spørsmål om hvordan de alternative modellene vil påvirke:

- Kommunenes vilje til bosetting
- Ressursbruken på integrering av hvert individ
- Resultatene i integreringsarbeidet

Figur 9-1 viser svarene på spørsmål om hvordan de foreslåtte modellene vil påvirke kommunens vilje til bosetting.

Figur 9-1 Hvordan vil følgende finansieringsmodeller påvirke kommunenes vilje til bosetting? n=121

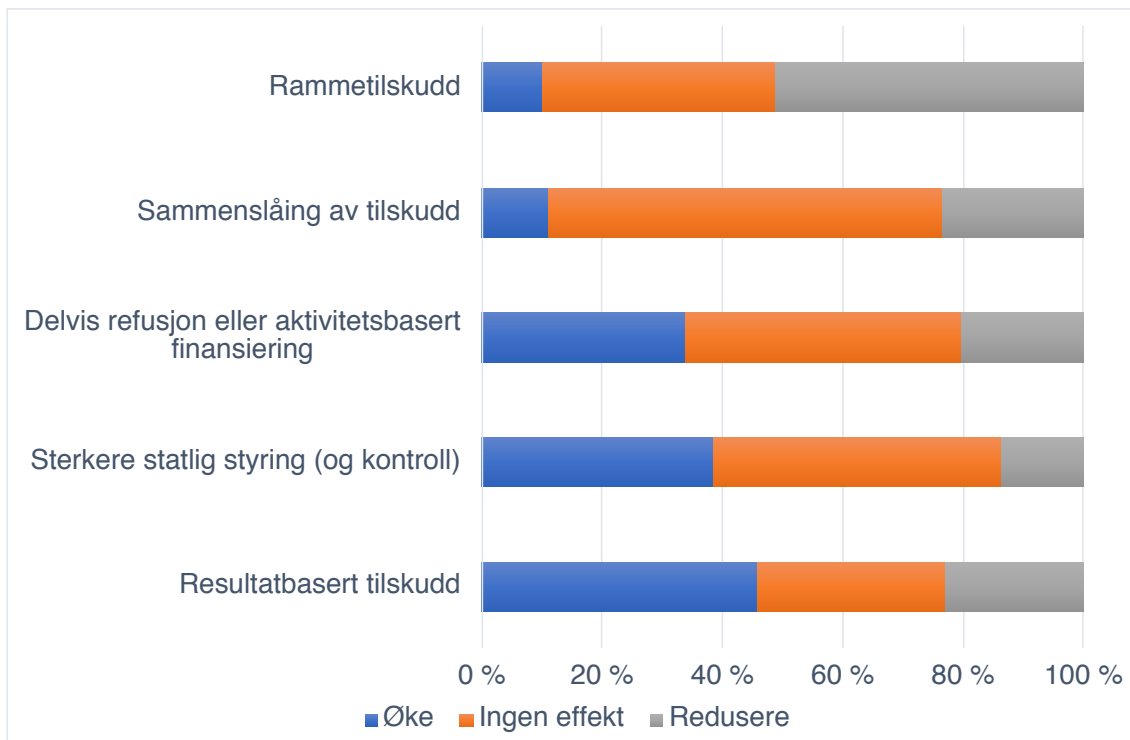


Kilde: Spørreundersøkelsen, Proba samfunnsanalyse

Figur 9-1 viser at omtrent halvparten av kommunene opplever at de fleste modellene vil svekke viljen til bosetting, og en stor del svarer også at de ikke vil ha noen betydning. Sammenslåing av tilskudd skiller seg klart ut som modellen som respondentene stiller seg mest positiv til, særlig ved at det er få som mener den vil svekke viljen til bosetting. Et stort flertall mener likevel at den heller ikke ville hatt effekt for kommunens vilje til bosetting, men det flere som mener modellen vil styrke viljen til bosetting enn som mener den vil svekke viljen.

På spørsmål om hvordan de foreslåtte finansieringsmodellene ville påvirket ressursbruken på integrering av hvert individ (jf. Figur 9-2), er det flere som svarer at modellene med resultatbasert tilskudd, sterkere statlig styring og delvis refusjon/aktivitetsbasert finansiering ville ført til økt ressursbruk enn antall som svarer at ressursbruken vil reduseres. Rammetilskudd kommer ut som modellen som respondentene samlet sett mener ville ført til sterkest reduksjon i ressursbruk. I noen av intervjuene framholdt enkelte at de tror formål som finansieres gjennom rammetilskudd blir underfinansiert. Dette kan forklare hvorfor nær halvparten av de som besvarte spørreundersøkelsen mente at denne modellen vil gi redusert ressursbruk. Tre av fire mener at sammenslåing av tilskudd ikke ville hatt effekt på ressursbruken.

Figur 9-2 Hvordan vil følgende finansieringsmodeller påvirke ressursbruken på integrering av hvert individ? n=119



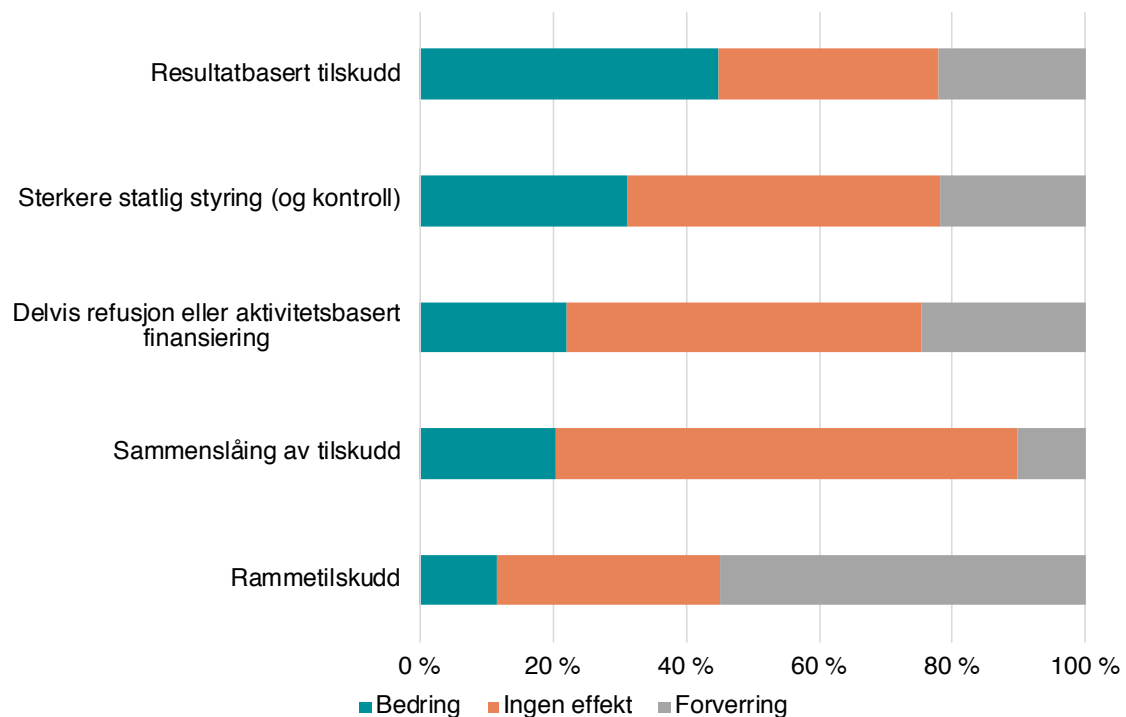
Kilde: Spørreundersøkelsen, Proba samfunnsanalyse

I spørreundersøkelsen spesifiserte vi ikke om «ressursbruk» også inkluderer administrasjon av tilskuddsordningene. Det er mulig at svarene kan være påvirket av hvordan respondentene mener modellene vil påvirke administrasjonskostnadene og ikke bare ressurser som direkte påvirker målgruppen.

Vi synes det er overraskende at det ikke er klarere overvekt som mener at delvis refusjon vil gi økt ressursbruk. Hvis staten dekker halvparten av enhver økning i ressursbruk, mener vi det er grunn til å tro at mange kommuner vil velge å øke ressursbruken på feltet. Det er mulig den forklaringen som fulgte med undersøkelsen ikke ga tilstrekkelig forståelse for hvordan modellen vil kunne fungere.

Figur 9-3 viser respondentenes svar på hvordan de foreslåtte finansieringsmodellene ville påvirket resultatene i integreringsarbeidet. Resultatbasert tilskudd er modellen hvor flest (43 prosent) svarer at det ville ført til bedring av resultatene. 34 prosent mener at denne modellen ikke ville hatt noen effekt og 23 prosent mener at den ville ført til en forverring. Et stort flertall mener at sammenslåing av tilskudd ikke ville påvirket resultatene. Vi mener at svarene på spørsmål om resultater harmonerer godt med svarene på spørsmål om ressursbruk.

Figur 9-3: Hvordan vil følgende finansieringsmodeller påvirke resultatene i integreringsarbeidet? N=120



Kilde: Spørreundersøkelsen, Proba samfunnsanalyse

Det er flere som svarer at økt statlig styring vil føre til forbedrede resultater enn som mener det vil gi forverring. Dette kan tyde på at det er en del som oppfatter at en slik modell vil gi en viss positiv effekt for kvaliteten.

Det er omtrent ¼ som mener at delvis refusjon vil svekke resultatene på integreringsfeltet. Vi har problemer med å se hvorfor modellen skulle gi en slik effekt. Det kan være vi ikke har forklart modellen godt nok, men ser også at mer omfattende bruk av tiltak kan gi en innlåsnings effekt.

## 9.4 Hovedinntrykk fra intervjuene

Et hovedinntrykk fra intervjuene var at mange av informantene ikke hadde sterke oppfatninger om modellene. Noen informanter var opptatt av å få økte rammer til integrering. Mange var mest opptatt av å få stabilitet i innvandringen. De åpne kommentarene i spørreundersøkelsen ga også dette inntrykket.

Det var også en del som mente at finansieringsordningene hadde liten betydning for bosetting og integrering. Bosetting av flyktninger så de som en nasjonal oppgave som kommunen skulle bidra til å løse, og integreringstiltakene utformes ut fra individenes behov og ikke ut fra tilskuddenes størrelse.

Som eksempel kan nevnes at blant kommunene vi intervjuet var det enkelte som ikke hadde laget skyggeregnskap over kostnader og inntekter på integreringsfeltet, og dermed ikke visste om tilskuddene dekket utgiftene. Én av disse visste ikke at de hadde bedre resultater i integreringsarbeidet enn



landsgjennomsnittet. En endring av finansieringsmodellen vil trolig ha liten effekt på integreringsarbeidet i slike kommuner.

Ettersom mange ikke hadde oppfatninger om virkninger av alternative finansieringsformer, vil vi si at intervjumaterialet er ganske tynt, sett i forhold til antall intervjuer vi har gjennomført. På sentralt nivå var det en del som reservert seg mot å uttale seg om virkning av alternative modeller. Dette hadde dels sammenheng med at de ikke så faglig grunnlag for å vurdere virkningene og dels fordi vurderingene dels framstår som politiske.

## 9.5 Rammetilskudd

### Beskrivelse av modellen

Modellen med rammetilskudd vil innebære at minst følgende tilskudd avskaffes og legges inn i rammetilskuddene til kommunene (tallene i parentes baserer seg på forslag i statsbudsjettet for 2018-2019):

- Integreringstilskudd (ca. 9 000 millioner)
- Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (ca. 2 300 millioner)
- Særskilt tilskudd til enslige mindreårige (ca. 1 400 millioner)

Modellen innebærer at 12 700 millioner kroner innlemmes i rammetilskuddet. Rammetilskuddet er frie midler og kan disponeres fritt av kommunene innenfor gjeldende lover og regler.

Rammetilskuddet tar utgangspunkt i et likt beløp per innbygger, men gjennom utgiftsutjevningen justeres tilskuddene for forskjeller i kommunenes utgiftsbehov. Utgiftsutjevningen er basert på statistiske analyser som kan tolkes som en beregning av kommunenes utgiftsbehov på ulike tjenesteområder. Analysen beregner en sammenheng mellom alle kommunenes faktiske utgifter og objektive faktorer som antas å påvirke utgiftsbehovet. KMD får et datasett fra SSB med de relevante utgiftstallene, basert på kommunenes regnskap, og data om de objektive faktorene som inngår i beregningene.

Man finner da en statistisk sammenheng mellom kommunenes utgifter på ulike felt og kjennetegn ved kommunen. Kjennetegnene omtales som «kriterier». F.eks. vil antall barn i den aktuelle aldersgruppen vise seg å være det viktigste kriteriet for penger til utdanning, men man vil også finne at andre faktorer, herunder kommunens geografi, har betydning, og at sammenhengen mellom utgifter og antall barn tyder på at det er stordriftsfordeler i skolesektoren.

En innlemming av integreringstilskuddet i rammetilskuddet vil medføre endringer i kostnadsnøkkelen for beregning av rammetilskuddet for den enkelte kommune. Konkret foreslås det at det innføres et fordelingskriterium knyttet til antall nyinnflyttede flyktninger (bosatt i løpet av de fem siste årene).

I dag fordeles de tre tilskuddene til kommunene på basis av antall bosatte personer<sup>71</sup> i de aktuelle målgruppene i den enkelte kommune. Med «bosatte» menes her både flyktninger som får tildelt en kommune av IMDi og andre som ikke bosettes med offentlig hjelp fra mottak til kommunen.

### **Varianter av eller supplement til modellen**

Det er to metoder for å kompensere for integreringsutgiftene i rammetilskudd, enten ved å lage en ny kategori i utgiftsutjevningen eller ved å inkludere antall personer som det i dag tilskudd for i beregningen av kommunenes utgiftsbehov i dagens kostnadsnøkler. Vedlegg 1 viser hvordan disse metodene fungerer.

### **Praktiske konsekvenser og utfordringer**

Hvis tilskudd på integreringsområdet avvikles, må kommunenes utgiftsbehov på integreringsfeltet inngå i beregningene bak utgiftsutjevningen. Det er to måter dette kan gjøres på:

- Ved å etablere en ny delkostnadsnøkkel for «bosetting og integrering»
- Ved å inkludere integreringsutgiftene og faktorene som driver disse utgiftene i de eksisterende delkostnadsnøkler

Utfordringer med beregning av en ny delkostnadsnøkkel vil være:

- Man må registrere kommunenes integreringsutgifter omlag slik Beregningsutvalget gjør for et mindre antall kommuner. I praksis må trolig regnskapssystemet tilpasses slik at en større del av utgiftene kan identifiseres der.
- SSB må registrere kriteriedata (f.eks. antall innvandrere med rett til ulike integreringsytelser i hver kommunene).
- Det finnes ikke register over enslige mindreårige. Hvis rammetilskuddet skal gi omlag samme tilskudd knyttet til bosetting av denne gruppen, må man lage et eget system for datafangst for disse.

Bruk av rammetilskudd kan bidra til å redusere administrative kostnader, men dette avhenger av hvordan utgiftsbehovet beregnes.

Hvis rammetilskudd beregnes på grunnlag av eksisterende regnskapsdata samt informasjon i folkeregisteret, vil modellen kunne gi en betydelig reduksjon i administrasjonskostnadene fordi kommunene ikke lenger trenger å sende søknader eller registrere informasjon i NIR for å få tilført midler. Også i IMDi vil dette bidra til reduserte kostnader (jf. omtale av dette i avsnitt 10.4). Men denne forenklingen vil samtidig gjøre at man ikke lenger vil ha et like omfattende register med informasjon om kommunenes integreringsarbeid. I dag brukes NIR som grunnlag for statistikk om og analyser av integreringsarbeidet.

Hvis man i stedet velger å etablere en ny kostnadsnøkkel, vil administrasjonskostnadene øke betydelig, sammenlignet med dagens modell. Alle kommunene må etablere en ny regnskapsfunksjon for integrering. Denne vil

---

<sup>71</sup> Både for de som får tildelt kommune av IMDi, de som kommer på familiegjenforening samt flyktninger som finner kommune selv

gå på tvers av tjenesteområder (f.eks. helse, utdanning, mv). Man kan si at alle kommuner som har innbyggere som utløser statlige tilskudd til integrering må etablere en regnskapsfunksjon som reflekterer kommunens merutgifter til disse innbyggerne sammenlignet med andre innbyggere. Dette innebærer at de aller fleste kommuner i landet må gjøre det samme arbeidet som kommunene som deltar i arbeidet til beregningsutvalget gjør i dag.

Bruk av rammetilskudd vil forskyve tidsetterslepet mellom bosetting og tilskudd fra staten. I dagens modell får kommunene integreringstilskudd for hele det året personen bosetter seg i kommunen. Dette innebærer en viss forskuttering av utgiftsdekningen. Tilskuddene til enslige mindreårige og norskopplæringen for voksne innvandrere utbetales mer i takt med antatte merutgifter. Hvis man erstatter disse tilskuddene med rammetilskudd, vil de statlige tilskuddene komme med et tidsetterslep. Beregningene i inntektssystemet er basert på faste måletidspunkter. I gjennomsnitt vil innlemmelse i rammetilskudd gi en forsinkelse på et og et halvt år mellom tilflytting til en kommune og økning i tilskudd til integrering. Særlig i tilfeller med sterkt økt innvandring, kan denne forsinkelsen svekke kommunenes vilje og kapasitet til å ta imot innvandrere og gjennomføre integreringstiltak og vil dermed kunne føre til at kommuner blir særlig lite villige til å ta imot flyktninger tidlig på året. Hvis rammetilskudd skal ta hensyn til flyttinger mellom kommuner blant personer i målgruppen for tilskudd, vil det kreves at kriteriedata viser antall personer i målgruppen som har flyttet til kommunen siste år og i hvilken måned flyttingen skjedde.

Ingen av alternativene vil være egnet til å ta hensyn til merutgifter knyttet til personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsproblemer. Hvis man skal videreføre et system hvor fordeling av midler reflekterer forskjeller i utgifter til personer i denne målgruppen, må man trolig videreføre dagens ordning med særlige tilskudd til dette formålet.

Vi har laget to beregninger av endringer i rammetilskudd som følge av at integreringsutgiftene trekkes inn i rammen. Beregningene er beskrevet i vedlegg 1. Det ser ut til at et slike beregningsmetoder vil kunne generere omlag samme nivå og fordeling av inntekter til kommunene som man får med dagens modell.

### **Hva viser intervjuene og spørreundersøkelsen**

Verken intervjuene eller spørreundersøkelsen tyder på at det er sterk støtte for å erstatte dagens modell med rammetilskudd.

I utgangspunktet kan man se grunner til at det kan være en interessemotsetning mellom ulike aktører i kommunene knyttet til bruk av rammetilskudd: Både den politiske og administrative ledelsen i kommunen vil kunne legge sterk vekt på handlefrihet i fordeling av ressurser, noe rammetilskudd gir. Ledere på lavere nivå vil ofte legge mer vekt på forutsigbarhet og skjerming av området de arbeider på. I den grad dagens modell gir en form for øremerking av midlene internt i kommunen, kan dagens modell framstå som mer attraktiv for ledelse og ansatte i enheter som har ansvar på integreringsfeltet.

I eposten som ble brukt til å distribuere spørreundersøkelsen ba vi om at eposten ble videresendt til rådmann eller kommunaldirektør/-sjef med ansvar for integrering. Vi vet ikke hvem som faktisk har besvart undersøkelsen på vegne av

den enkelte kommune. Dermed er det usikkert om svarene faktisk reflekterer oppfatningen hos den øverste administrative ledelse i kommunene eller kanskje ledere med et smalere ansvarsområde. Men heller ikke i intervjuene ser vi noen klar tendens til at rådmenn eller kommunalsjefer/-direktører ønsker at dagens tilskudd bør erstattes med rammetilskudd.

Spørreundersøkelsen tyder på at hvis man erstatter dagens finansieringsmodell med rammetilskudd vil dette gi svekket vilje til bosetting av flyktninger, redusert ressursbruk på integreringstiltak og svakere resultater på integreringsfeltet. Vi stilte ikke spørsmål om hvorfor respondentene trodde resultatene ville endres, men det er nærliggende å anta at forventninger om svakere resultater i dette tilfellet henger sammen med forventninger om redusert ressursbruk.

Også i intervjuene fikk vi inntrykk av at flertallet er skeptiske til å erstatte dagens tilskudd med rammetilskudd. Mange av de vi intervjuet uttrykte - i en eller annen form – at de mente det var fordel å se hvor store tilskudd de hadde fått til integrering. Enkelte sa at de var prinsipielle tilhengere av rammefinansiering, men at de ikke så det som hensiktsmessig å endre finansieringen på integreringsfeltet. Flere mente at innlemming i rammen vil innebære en risiko for underfinansiering. Sammenlignet med rammetilskudd, gir dagens modell bedre forståelse av hvor mye kommunene får til integrering og hvor mye de vil få hvis de tar imot nye flyktninger. Fordi rammetilskudd vil redusere transparens og øke frykt for underfinansiering, vil rammetilskudd svekke viljen til bosetting. Det var også flere som la vekt på at utgiftene til integreringstiltak svinger sterkere enn andre driftsutgifter. Dette gjør rammetilskudd mindre egnet som finansieringsform, bl.a. på grunn av tidsetterslepet mellom påløpte utgifter i kommunene og kompensasjonen fra staten.

Flere av informantene utenfor den øverste ledelsen i kommuneforvaltningen fryktet at innlemming i rammetilskudd ville føre til at uforutsigbarhet og kutt i rammer for integreringsarbeidet. Dagens modell gir en viss skjerming av integreringsfeltet mot omprioriteringer til andre formål. Disse momentene drøftes også i forbindelse med sammenslåing av tilskuddene i avsnitt 9.6.

### **Tidligere forskning og annet materiale**

Problemstillingen om innlemming av integreringstilskuddet i rammetilskuddet ble analysert i Telemarksforskings evaluering fra 2006, jf. særlig rapportens kapitler 9.2, 10.3 og 10.6. Telemarksforsking konkluderte med at det totalt sett trolig ville være lite hensiktsmessig å innlemme integreringstilskuddet i rammetilskuddet. Rapporten er imidlertid ikke egnet til å belyse hvordan innlemming i rammetilskudd vil påvirke innretning av kommunenes integreringstiltak og resultatene av integreringsarbeidet.

Dagens finansieringsmodell er verken prisvridende (bortsett fra særskilt tilskudd til bosetting av personer med funksjonshemming og personer med atferdsproblemer) eller øremerket. Vi mener at eksisterende forskning ikke kan kaste lys over virkningene av å erstatte dagens finansieringsmodell med rammetilskudd.

## Drøfting og samlet vurdering

Rammestyringen innebærer at man overlater mer ansvar til kommunene. Riktignok er ikke dagens tilskudd til kommunenes integreringstiltak øremerket, men tildelingsformen, bl.a. med separate tilskudd eller særskilte tillegg til ulike grupper av innvandrere, påvirker trolig kommunenes bruk av midlene. Intervjuene tyder på at en del kommuner praktiserer en form for øremerking av disse midlene i sin egen økonomistyring. De ulike tilskuddene tilføres de enhetene som har ansvar på feltet. Denne forvaltningsformen innebærer en kobling mellom størrelsen på tilskuddene fra staten og kommunens ressursbruk på de aktuelle tiltakene. Denne koblingen eksisterer ikke i alle kommuner. Hvis man erstatter dagens modell med rammetilskudd, vil koblingen trolig forsvinne helt.

Både tidsetterslep mellom påløpte integreringsutgifter og inntektsvekst gjennom økt rammetilskudd og manglende synliggjøring av inntektene vil trolig føre til at denne modellen vil svekke kommunenes vilje til å bosette flyktninger.

Årlig variasjon i ressursbehovet er klart større på integreringsområdet enn innenfor de sektorene som i dag finansieres gjennom rammetilskuddet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker at denne mangelen på stabilitet kan bli utfordrende for den makrostyringen av kommunesektoren som skjer gjennom årlig fastsetting av samlet rammetilskudd og skatteandel.

Det kan også reises prinsipielle argumenter mot å finansiere integrering med rammetilskudd. Intensjonen bak utjevningstilskuddet som inngår i beregning av rammetilskudd er at den skal kompensere for objektive forhold som kommunene ikke kan styre. Det kan settes spørsmålsteget ved om «Antall flyktninger med botid 0–5 år» er et objektive kriterium ettersom kommunene selv velger om de ønsker å bosette flyktninger. Valget gjelder imidlertid den enkelte kommune, mens antall flyktninger som totalt må bosettes nasjonalt, ikke er styrt av kommunene. Frivilligheten påvirker derfor fordelingen mellom kommuner, men ikke det totale antallet.

En utfordring med rammefinansiering vil være at sentrale myndigheter mister mye av muligheten til å bruke finansieringen som et politikkinstrument. I dag kan tilskuddssatsene heves hvis det i en periode er utfordrende å bosette mange nok. Satsene kan også tilpasses endringer i oppgavene. Inntektssystemet er betydelig mer rigid, så kortsiktige endringer vil trolig måtte føre til opprettelse av nye øremerkede tilskudd.

## 9.6 Innlemming av andre tilskudd i integreringstilskuddet

### Beskrivelse av modellen

I denne modellen foreslår vi at følgende av dagens tilskudd innlemmes i dagens integreringstilskudd:

- Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (1 400 millioner)
- Særskilt tilskudd til enslige mindreårige (2 300 millioner).

Modellen innebærer at integreringstilskuddet øker fra 9 000 millioner til 12 700 millioner kroner. Konkret foreslås:

- Særtilskuddet for enslige mindreårige tas bort og innlemmes i integreringstilskuddet. Dagens særtilskudd fordeles da på de fem årene kommunene mottar integreringstilskudd lik dagens fordelingsnøkkel.
- Norsktilskuddet innlemmes tilsvarende i det ordinære integreringstilskuddet ved at de ordinære satsene øker de tre første årene av integreringsperioden. Den todelte satsen avvikles. For å kompensere vertskommuner med asylmottak, overføres noe av norsktilskuddet til tilskudd for kvalifisering av beboere i integreringsmottak.
- Den samlede rammen for særtilskuddene og integreringstilskuddet endres ikke.

Tilskudd til personer med funksjonshemming og personer med atferdsproblemer foreslås videreført som i dag.

Denne modellen innebærer en begrenset omlegging sammenlignet med dagens tilskuddsordninger.

Formålet med modellen er at kommunene i større grad skal kunne prioritere mellom ulike aktiviteter innenfor rammen av et samlet integreringstilskudd. Med andre ord vil modellen i større grad enn i dag gi signaler om at kommunene står friere til å prioritere mellom veiledning, tradisjonell norskopplæring, språkpraksis og arbeidspraksis. Det er i dag ingen kontroll med hvordan integreringstilskuddet, norsktilskuddet og tilskudd til enslige mindreårige brukes i kommunene. Slik sett kan det hende at denne modellen i praksis kun får en symbolsk betydning fordi kommunene allerede i dag fritt kan prioritere mellom ulike oppgaver innenfor integreringsområdet, innenfor rammen av introduksloven og annet lovverk.

### **Praktiske konsekvenser og utfordringer**

I dag baseres tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap på registrering i NIR (gjelder nye personer i målgruppen i 2018 eller senere). Tidligere måtte kommunene søke om tilskudd for nye personer i målgruppen. Integreringstilskuddet utbetales over hele perioden på basis av opprinnelig søknad/registrering i NIR.

Kommunene søker om tilskudd i forbindelse med at de bosetter nye enslige mindreårige flyktninger. De påfølgende årene utbetales tilskuddet automatisk på lik linje med integreringstilskuddet. I de tilfellene bosettingskommunen plasserer enslige mindreårige i et omsorgstiltak lokalisert i en annen kommune enn bosettingskommunen, må kommunen som har ansvar og som skal dekke utgiftene knyttet til omsorgstiltaket, sende årlig søknad om både integreringstilskudd og særskilt tilskudd til IMDi. Automatisert utbetaling av tilskudd må derfor stoppes fordi tilskudd normalt sett følger automatisk med til ny kommune ved flytting meldt i det sentrale folkeregisteret.

Kommunenes søknad om integreringstilskudd og tilskudd til enslige mindreårige inngår i dag i samme søknadsprosedyre. Norsktilskudd utbetales på grunnlag av registrerte vedtak i NIR. Ettersom det i dag ikke er grunnlag for å utmåle integreringstilskudd og tilskudd til enslige mindreårige på grunnlag av informasjon



i NIR, må dermed en sammenslåing innebære at kommunene må inkludere grunnlaget for beregning av norsktilskudd i søknaden om de andre tilskuddene.

En utfordring med modellen er at det sammenslåtte integreringstilskuddet har en varighet på 5 år, mens dagens særskilte tilskudd til enslige mindreårige kan ha en varighet som strekker seg lengre enn 5 år. Dette fordi tilskuddet gis ut det året den enslige mindreårige fyller 20 år.

Norsktilskuddet har to satser avhengig av innvandreres landbakgrunn. Dersom de to satsene skal videreføres, må innvandreres landbakgrunn innlemmes i søknadsskjemaet for integreringstilskuddet.

### **Fordeler og ulemper med innlemming av særtilskudd i integreringstilskuddet**

I denne modellen vil ikke grunnlaget for utmåling av tilskudd til kommunene endres. Men i praksis er tanken at kommunene skal sende inn ett søknadsskjema og motta ett samlet tilskudd til dekning av integreringsutgifter. Allerede i dag utbetales integreringstilskudd og særskilt tilskudd sammen, men kommunene får informasjon om grunnlaget for utmålingen, herunder hvor mye som skal dekke merutgifter til bosetting av enslige mindreårige.

Fordelene med modellen kan være at den signaliserer at kommunene står friere til å bruke midlene i tråd med lokale prioriteringer og satsinger. De potensielle fordelene med en friere bruk av de ulike tilskuddene forutsetter imidlertid at dagens tilskudd i praksis benyttes som øremerkede tilskudd (dvs. at norsktilskuddet går til voksenopplæringen og tilskudd til enslige øremerkes nettopp denne gruppen).

I dag kan ikke beregning av tilskuddene baseres fullt ut på automatisert lesing fra kommunenes fagsystemer. Det er to grunner til at tilskuddene ikke kan bygge fullt ut på at IMDi får data fra kommunenes fagsystemer. Den ene grunnen er at IMDi ikke har automatisert tilgang til data fra fagsystemene i alle kommunene. For mange kommuner fungerer automatisert innlesing av data til NIR fra fagsystemene, mens andre kommuner må registrere data manuelt i NIR. Den andre grunnen er at data om barn som utløser integreringstilskudd ikke ligger inne i kommunenes fagsystemer. En eventuell full automatisering av datatilgangen ville gitt en forenkling både ved en videreføring av dagens tilskuddsmodell og ved en sammenslåing av tilskuddene.

### **Intervjuene og spørreundersøkelsen**

I drøftingen over har vi stilt spørsmål ved om det er mulig å slå sammen tilskuddsordningene slik at de gir en reell forenkling av kommunenes arbeid med registrering i NIR, søknad og rapportering. Slik vi beskrev modellen i spørreundersøkelsen og informasjonen som ble sendt ut i forbindelse med intervjuene, mener vi det er sannsynlig at mange av respondentene kan ha fått inntrykk av at forenkling er en mulighet. Svarene må ses i lys av dette.

I spørreundersøkelsen skiller svarene på spørsmål om virkningen av sammenslåing seg ganske sterkt ut ved at det store flertallet mener at modellen ikke vil ha noen sterk virkning verken på viljen til bosetting, ressursbruk på integrering eller på resultater. Men det er flere som svarer at modellen vil styrke

kommunenes vilje til bosetting enn som mener den vil svekke viljen til bosetting. For alle de andre modellene er det flere som svarer «svekke» enn «styrke».

Inntrykket fra intervjuene samsvarer godt med spørreundersøkelsen. Hvis sammenslåing gir en reell forenkling, mener enkelte at dette positivt for viljen til bosetting, men forøvrig vil ikke modellen ha vesentlige virkninger. Noen av kommunene sier at de allerede i dag ser tilskuddene til integrering i sammenheng.

Utgiftene til integrering er i mange av kommunene fordelt på flere enheter. En del kommuner kanalisere tilskudd til bosetting av enslige mindreårige og til opplæring av voksne innvandrere direkte videre til de enhetene som har ansvar for disse oppgavene. Enkelte er skeptiske til sammenslåing fordi det vil kunne føre til økt kamp om ressursene internt i kommunen, og skape usikkerhet om budsjetttrammene hos de som har ansvar for ulike deler av kommunenes integreringsarbeid.

Det er andre som mener at en positiv virkning av modellen er at den ville framtinge en nærmere vurdering av ressursbruken og prioriteringene.

Det er også interessant å se svarene omkring bruk av rammetilskudd opp mot svarene om sammenslåing: Kommunene er jevnt over klart mer positive til sammenslåing enn rammetilskudd. Vi mener dette kan forklares med at kommunene ønsker en synliggjøring av at «pengene følger oppgavene».

I intervjuene med kommunene stilte vi også spørsmål om informantenes syn på en eventuell innlemming av tilskudd til bosetting av personer med funksjonshemming og atferdsproblemer i integreringstilskuddet, dvs. fjerning av refusjon for merutgifter knyttet til disse personene. Det er i hovedsak relativt store kommuner som blir bedt om å bosette disse personene. Selv om flere oppfatter ordningen som relativt krevende å administrere, var kommunene som bosetter personer som det gis tilskudd for negative til å fjerne det særlige tilskuddet.

### **Tidligere forskning og annet materiale**

Vi kjenner ikke til forskning eller annet materiale som kan bidra til å belyse virkninger av denne modellen.

### **Samlet vurdering**

Vi kan ikke se at en sammenslåing av tilskuddene (bortsett fra særlig tilskudd til bosetting av personer med funksjonshemming og atferdsproblemer) vil redusere administrasjonskostnadene verken i kommunene eller statsforvaltningen. En sammenslåing av disse tilskuddene vil dermed kun ha en pedagogisk effekt.

Mange kommuner praktiserer en form for øremerking av tilskuddene internt i kommunen. En sammenslåing vil gjøre at kommunen ikke lenger vil kunne identifisere hvor stor del av det samlede tilskuddet de har fått på grunnlag av ulike typer aktiviteter og ulike målgrupper. Dette vil trolig gjøre at kommunene i større grad vil vurdere ressursbruken på ulike tiltak og målgrupper på integreringsfeltet opp mot hverandre. Det er ikke klart hvordan dette ville påvirket ressursbruken, men vi oppfatter det slik at tjenestelederne frykter at en slik endring vil kunne føre til at de får reduserte rammer.



## 9.7 Forsterket statlig styring

Introduksjonsloven inneholder en del krav til kommunenes integreringstiltak og registrering av informasjon i NIR. Staten - ved fylkesmannen - har tilhørende hjemler til å føre tilsyn. Loven gir hjemmel for tilsyn med:

- introduksjonsprogram (§§ 2-7)
- introduksjonsstønad (§§ 8-16)
- opplæring i norsk og samfunnskunnskap (§§ 17-20)
- NIR (§ 25 tredje og fjerde ledd)

Flere kilder tyder på at en del kommuner ikke oppfyller alle kravene i loven. Blant disse kildene er:

- Statistikk fra SSB basert på Kostra-data
- Djuve 2017, basert på Kostra-data og egen spørreundersøkelse gjennomført i 2015-16
- Halvårsrapport fra IMDi for 2018<sup>72</sup>, som gjengir funn i fylkesmennenes tilsyn

### Beskrivelse av modellen

Forsterket tilsyn innebærer:

- Økt omfang av tilsyn fra fylkesmannen med at kommunene oppfyller introduksjonslovens krav til integreringsarbeidet
- Krav til at lærere i norskopplæring for voksne innvandrere har utdanning i norsk som andrespråk.<sup>73</sup> Nye lovkrav vil bygge på forskningsresultater og annen kunnskap om hva slags innretning av integreringstiltak som gir gode resultater.

Det første punktet innebærer at fylkesmannsembetene intensiverer tilsynet med integreringstiltakene slik at alle kommunene oppfyller alle kravene i loven. I den forbindelse foreslås det at det utarbeides retningslinjer som utdyper lovens krav til:

- Arbeids- eller utdanningsrettede tiltak
- Kompetansekrav i norsk som andrespråk

Dette innebærer også krav til rapportering på antall deltakere som er registrert på arbeids-/utdanningsrettede tilbud.

Det andre punktet innebærer at dagens formulering i Introduksjonsloven om at lærere «som hovedregel skal ha faglig og pedagogisk kompetanse» erstattes med «skal ha pedagogisk kompetanse». Modellen innebærer krav til dokumentasjon og rapportering på formalkompetanse til lærerressurser.

Modellen innebærer ingen endringer av dagens tilskuddsordninger.

---

<sup>72</sup> Fra IMDi har vi fått tilsendt omtalen av tilsyn i rapporten fra 2018. Den dekker tilsyn i 2017. Halvårsrapportene er offentlige, men er ikke publisert

<sup>73</sup> Dette kravet ble omtalt i Meld St 16 (2015–2016) og i Regjeringens integreringsstrategi 2019–2022, men da som en endring regjeringen vil vurdere.

## Praktiske konsekvenser og utfordringer

Intensivert tilsyn vil kreve økt ressursbruk både hos fylkesmannen og i kommunene. Eventuelle nye krav vil også kunne kreve økt rapportering.

Det kan også være mulig å øke effektene av tilsyn uten å øke omfanget. Én mulighet kan være økt bruk av læringsaktiviteter i tilknytning til tilsyn. Bl.a. er det vanlig at fylkesmennene driver veiledningsaktiviteter som retter seg mot alle kommuner, ikke bare de som er gjenstand for tilsyn.

Difi har de senere årene på oppdrag fra KMD gjennomgått statlig tilsynsvirksomhet. Spørreundersøkelser gjennomført i forbindelse med dette arbeidet tyder på at både de fleste fylkesmennene og kommunene mener at veiledning har god effekt på regeletterlevelse.

En annen mulighet kan være økt bruk av «dokumentbasert tilsyn» ved at fylkesmannen undersøker om informasjonen i NIR tyder på at kommunen overholder sine forpliktelser. I sin veileder for tilsyn med introduksjonsloven skriver IMDi at «NIR vil ... kunne være nyttig når fylkesmannen skal velge hvilke kommuner det skal føres tilsyn med og som dokumentasjonsgrunnlag i gjennomføringen av tilsyn med .... introduksjonsloven». Vi har i prosjektet gjennomført en del telefonintervjuer med fylkesmenn. Disse intervjuene tyder på at fylkesmennene i liten grad bruker NIR som grunnlag for valg av kommuner for tilsyn eller som dokumentasjonsgrunnlag.

I Difi (2016) gjengis anslag for ressursbruk på tilsyn. Anslagene er basert på spørreundersøkelser hos fylkesmenn og kommuner. I de 35 kommunene som deltok var det bare gjennomført ett tilsyn med introduksjonsloven i løpet av 2015, og grunnlaget for anslag for kommunenes ressursbruk på dette feltet er derfor tynt. Den kommunen som hadde hatt tilsyn anslo at kommunens deltagelse hadde krevd 1,5 ukesverk. Dette er litt mindre enn anslaget for ressursbruk per tilsyn med hjemmel i andre lover (vel 2 ukesverk). Fylkesmennene anslo at de brukte tre årsverk på tilsyn med introduksjonsloven. Dette året ble det gjennomført 26 tilsyn på dette området, noe som indikerer at fylkesmennene brukte 5 ukesverk per tilsyn<sup>74</sup> på dette feltet. Difi kartla også fylkesmennenes tidsbruk på læringsaktiviteter knyttet til tilsyn. På de fleste tilsynsområder, herunder integrering, framstår omfanget av læringsaktiviteter som beskjedent. For de to områder hvor det er angitt anslag, tilsvarer læringsaktivitetene vel 3 prosent av all ressursbruk på tilsyn på feltet.

Det har de senere årene vært planer om å gjennomføre to tilsyn med introduksjonsloven per fylkesmannsembete, men det har vært avvik fra denne planen. Planen om to tilsyn per embete er videreført også i 2019. Fra 2018 til -19 reduseres antall fylkesmannsembeter fra 20 til 11. Antall planlagte tilsyn knyttet til introduksjonsloven blir dermed redusert fra 36 til 22.

Både kommunesammenslåinger, reduksjonen i innstrømmingen av flyktninger og omlegging av bosettingspolitikken (jf. avsnitt 3.3) vil bidra til at antall kommuner som har introduksjonsprogram og eller norskopplæring i asylmottak vil reduseres.

---

<sup>74</sup> Difi har forutsatt 44 ukesverk per årsverk

Tabell 9-1: Nøkkeltall for ressursbruk på tilsyn med introduksjonsloven

	2018	2019
Antall fylkesmenn	16	11
Antall tilsyn per fylkesmann	2	2
Ukesverk per tilsyn		
Fylkesmenn	5	5
Kommuner	2	2
Antall tilsyn	32	22
Årsverk (44 ukesverk per år)		
Fylkesmenn	3,6	2,5
Kommuner	1,5	1,0
Sum	5,1	3,5

Kilde: Egne beregninger, se henvisninger i teksten

Ved hjelp av årsrapport for fylkesmannen i Sør-Trøndelag for 2017, har vi anslått utgiftene per årsverk hos fylkesmannsembetene til vel 850 000 nkr. Det framgår ikke av Difi's rapport om anslagene på ressursbruk inkluderer en andel av felleskostnadene (ledelse og administrasjon). I Sør-Trøndelag oppgis det at 14 prosent av årsverkene var i administrasjonen. Hvis kostnadene til administrasjon fordeles på de andre årsverkene, tilsier dette at kostnadene for årsverk utenfor administrasjonen var rett i overkant av 1 mill.kr. I tillegg tyder makroøkonomiske prognoser på at kostnaden per årsverk vil øke med omlag 3 prosent per år i perioden 2017-19. Hvis man forutsetter samme årsverkskostnad i kommunene, får man at tilsyn med introduksjonsloven kostet 5,1 mill.kr. i 2018 og vil koste 3,5 mill.kr. i 2019.

Vi ser ikke grunnlag for å anslå hvor mye tilsynsvirksomheten må øke for å sikre at alle kommunene i hovedsak vil oppfylle kravene i introduksjonsloven. Størrelsesordenen på anslaget for dagens kostnader tyder på at kostnadene knyttet til selve tilsynsvirksomheten neppe kan bli avgjørende for om et slikt grep vil være hensiktsmessig. Kostnadene for kommunene knyttet til å oppfylle lovens krav kan derimot kunne bli betydelige. Men det finnes ikke statistikk eller gode anslag på hvor mange deltakere som ikke får et tilbud i samsvar med lovens krav eller kostnadene ved å oppfylle kravene. I halvårsrapporten til IMDi for 2018 refereres det til resultater av tilsyn i 28 kommuner. I 16 av disse ble det påpekt lovbrudd. I tillegg kommer at i 7 av kommunene ble det oppdaget lovbrudd som ble rettet før tilsynsrapporten ble ferdigstilt. Rapporten gjelder 2017. Temaet for tilsyn dette året var individuell plan. Basert på omtalen i rapporten, framstår enkelte typer brudd som enkle og lite ressurskrevende å korrigere, mens andre, herunder manglende oppfyllelse av forpliktelsen til å utforme individuell plan, framstår som mer ressurskrevende.

## Intervjuene og spørreundersøkelsen

I spørreundersøkelsen og intervjuene med kommunene har vi spurt om kravene som stilles til kommunenes integreringsarbeid i introduksjonsloven er hensiktsmessige. Det er bred støtte for at kravene er fornuftige ut fra målene med integreringsarbeidet, men enkelte mener at kravene er for rigide. F.eks. kommenterte én at krav om heldagsprogram ikke er hensiktsmessig for deltakerne i introduksjonsprogrammet.

De statistiske analysene i Djuve (2017) indikerer at oppfyllelse av enkelte av kravene bidrar til bedring av resultatene av introduksjonsprogrammet, noe vi mener tyder på at en del av kravene er hensiktsmessige og at de fremmer god måloppnåelse. Men resultatene gjelder som et gjennomsnitt for deltakerne og er ikke egnet til å belyse om disse kravene er hensiktsmessige for alle deltakerne. Både norsk og dansk forskning tyder på at bruk av arbeidsrettede tiltak, noe som er et krav i loven, bidrar til økt overgang til arbeid. Djuve (2017) tyder også på at et krav om at alle instruktørene i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap skal ha relevant spesialkompetanse vil bidra til bedre resultater.

Spørreundersøkelsen tyder på at sterkere statlig styring vil svekke kommunenes vilje til å bosette flyktninger. På dette området oppfattes denne modellen som den nest dårligste (så vidt bedre enn delvis refusjon). Videre tyder svarene i spørreundersøkelsen på at modellen vil gi økt ressursbruk, men også bedre resultater. Økningen i ressursbruk kan være knyttet både til kommunens tilrettelegging for tilsynet og til tiltak for å oppfylle lovens krav.

I likhet med modellen med rammetilskudd, kan det her være en interessekonflikt mellom den øverste ledelsen i kommunen og de som har det daglige ansvaret for integreringstiltakene. De sistnevnte får riktignok mye av den ekstra arbeidsbelastningen i tilknytning til tilsyn, men de får også de positive læringseffektene, og de kan legge vekt på at tilsyn kan skjerme integreringsarbeidet mot innstramninger som gjør det vanskelig å oppfylle lovens krav. Den øverste ledelse, på sin side, kan oppfatte tilsyn som en «tidstyv» og en virksomhet som griper inn i deres handlefrihet.

I intervjuene med kommunene var det mange som var opptatt av tilsyn som tidstyv. Flere nevnte også behovet for handlefrihet i kommunene og at tilsyn gir for detaljerte krav.

Nesten ingen av de vi intervjuet i kommunene sa at kommunen ikke oppfylte lovens krav. Dermed mente de heller ikke at tilsyn ville utløse korrigerende tiltak hos dem. Flere av de som hadde ansvar for integreringstiltak sa at tilsyn kan gi god læringseffekt. Men det var også flere som mente at hvis økt tilsyn på dette feltet kan gi bedre resultater, aksepterer de forsterket tilsyn.

Enkelte tok til orde for at man bør erstatte dagens krav med ulike modulbaserte modeller som kommunene kan velge mellom og føre tilsyn med at disse følges.

Vi vil også her nevne at vi spurte kommunene om hvordan de oppfattet kvaliteten på norskopplæringen i asylmottak, både for asylsøkere og for de som hadde fått opphold, men ventet på bosetting. Kommunene sa at de oppfattet kvaliteten på denne opplæringen som svært variabel. Som oppfølgingsspørsmål, spurte vi om

hva som kunne gjøres for å sikre jevnere kvalitet på denne opplæringen. Det var mange som svarte at tilsynet med denne opplæringen burde forsterkes.

### **Hva viser forskning og annet materiale?**

I avsnitt 5.4 gjenga vi funn fra forskning og andre undersøkelser om virkninger av tilsyn. Det er ikke forsket mye på dette temaet, men vi mener litteraturen sannsynliggjør at tilsyn påvirker overholdelse av krav i loven. Virkningen på resultater/måloppnåelse er derimot mer tvilsomt. Tilsyn fokuserer ikke på resultater, og kan føre til at kommunene bruker mer ressurser på å overholde lovens krav, selv om dette ikke bidrar til bedre resultater. Det er ikke lovhjemmel for å føre tilsyn med kommunenes måloppnåelse, og en innføring av en slik hjemmel ville ikke harmonert med regjeringens holdning til bruk tilsyn med kommunene.

### **Samlet vurdering**

Hensiktsmessigheten av å stille klare krav til kommunenes integreringsarbeid avhenger av om det vil være mulig å utforme krav som sikrer god måloppnåelse. For at krav skal være et effektivt virkemiddel må man vite hva slags innretning av integreringsarbeidet som gir god måloppnåelse og man må kunne kontrollere at kravene overholdes.

Ulempene med modellen kan være at staten i for stor grad detaljstyrer og i for liten grad tar hensyn til individuelle og lokale variasjoner. F.eks. vil et krav om at alle skal delta i arbeidsrettede tiltak innebære sløsing hvis deltakerne ikke har realistiske muligheter for å komme i arbeid. Modellen vil også medføre en del administrative kostnader i forbindelse med økt hyppighet av tilsyn, kontroll og tilbakeholdelse av tilskudd ved brudd på krav. Det kan dessuten være en risiko for at de forholdene som det ikke stilles eksplisitte krav om vil nedprioriteres av kommunene, selv om de er viktige for måloppnåelsen.

En hovedutfordring ved denne modellen er av prinsipiell karakter. I mars 2018 vedtok stortinget ny kommunelov. Den klargjorde at hovedprinsippet skal være rammestyring av kommunene – både økonomisk og juridisk. Økt bruk av detaljerte krav med tilhørende kontroll vil være et skritt i motsatt retning. Regjeringens holdning til tilsyn med kommunene ble også presentert i kommuneproposisjonen 2018<sup>75</sup>. Der framgår det at regjeringen mener at antall tilsyn ikke skal øke og at omfanget på sikt skal reduseres. Belastningen av tilsyn skal reduseres gjennom bedre koordinering mellom ulike tilsynsmyndigheter. Videre legger regjeringen vekt på bruk av veiledning til erstatning for tilsyn. Dessuten skal tilsynsmyndighetene samordne tilsyn bedre med kommunenes egenkontroll.

Uavhengig av om økt tilsyn på integreringsfeltet skulle framstå som den samfunnsøkonomiske beste løsningen, kan prinsippene som er omtalt over medføre at modellen ikke kan realiseres. Hvis man skal unngå at omfanget av tilsyn øker, må økt tilsyn med integreringsfeltet fortrenge tilsyn på andre områder.

---

<sup>75</sup> Prop 128 S (2016-2017)

## 9.8 Delvis refusjon

### Beskrivelse av modellen

I denne modellen vil en del av dagens integreringstilskudd for voksne innvandrere og tilskudd til opplæring for voksne innvandrere utbetales som refusjon på grunnlag av gjennomførte integreringstiltak (f.eks. 50 prosent refusjon av kommunenes utgifter). Resten av tilskuddene utbetales som i dag, men med redusert sats. Refusjonstilskuddet knyttes til introduksjonsprogrammet, jf. § 4 i introduksjonsloven. Den nye tilskuddsordningen skal bidra til å finansiere opplæringstiltak og arbeidsrettede tiltak.

Kommunene må registrere sine utgifter til relevante tiltak for personer i målgruppen. De får så refusjon på basis av regnskap. Trolig er det nødvendig å utforme nasjonale retningslinjer som beskriver mer detaljert hva slags opplæring/tiltak som faller inn under refusjonsordningen. Hvis man må definere nye kategorier i regnskapssystemet, blir det ganske betydelige administrative kostnader i en overgangsfase, men på sikt vil disse være moderate.

### Varianter av eller supplement til modellen

Vi har lagt opp til delvis refusjon for utgifter av en gitt type. Man kan også tenke seg en refusjon basert på stykkpris, f.eks. per undervisningstime eller per deltakermåned i arbeidspraksis. En slik modell vil imidlertid kreve at man utarbeider en ganske omfattende «prisliste». Man må også stille minstekrav til aktiviteter som støttes, en form for standardisering, dvs. en liste med ulike typer tiltak med «kravspesifikasjon» og ulike tilskuddssatser. På dette punktet vil man kanskje kunne bygge på et arbeid som Kompetanse Norge og IMDi utfører for Kunnskapsdepartementet. I Prp. 1 S (2018-2019) heter det på s. 249:

*For å etablere eit introduksjonsprogram som er meir målretta og med betre kvalitet enn dagens tilbod, har IMDi og Kompetanse Noreg fått i oppdrag å utarbeide forslag til standardiserte faglege element for bruk i programmet. Programmet skal rettast mot ulike grupper av deltakarar, og dermed gi høgre overgang til arbeid eller utdanning. Elementa skal utviklast med utgangspunkt i gjeldande ordningar, forsøk og gode resultat. Gjennom utarbeiding av standardiserte element vil mellom anna tiltak som språk- og arbeidspraksis bli standardiserte. Det skal også utarbeidast element om til dømes livsmeistring og foreldrestøtte. Elementet om foreldrestøtte skal bli obligatorisk. Departementet foreslår å sette av midlar til utvikling av dei standardiserte elementa i 2019.*

Hvis de standardiserte faglige elementene nevnt over legges inn som kategorier i kommunenes fagsystemer, kan man bruke informasjon fra fagsystemene som grunnlag for utmåling av tilskudd. Dette gjør at kvaliteten på registreringen blir viktigere. I telefonintervjuer med flere fylkesmannsembeter, har vi fått informasjon om at kommunene legger lite vekt på å legge korrekt informasjon inn i fagsystemene hvis ikke informasjonen har direkte betydning for et individ. I NIR er informasjon om gjennomført språkopplæring viktig for deltakerne, og denne informasjonen er derfor pålitelig. Informasjon om deltagelse i andre



integreringstiltak har ikke samme betydning for deltakeren, og kvaliteten på informasjonen er til dels dårlig.

Det er vanskelig å se at det ikke er fornuftig å basere en utmåling av tilskudd på informasjon som kommer fra kommunenes fagsystemer. En slik ordning forutsetter at fagsystemene og NIR (eller systemet som skal erstatte NIR) må tilpasses, og at kommunene avsetter ressurser til korrekt registrering av deltagelse i og gjennomføring av, ulike typer tiltak. Beregning og utbetaling av tilskudd på grunnlag av informasjonen fra NIR vil trolig være lite ressurskrevende.

Hvis man baserer utbetaling av refusjoner på et sentralt register som bygger på fagsystemene, kan det bli behov for økt kontroll av at opplysningene er riktige.

Grunnen til at vi ikke har skissert en stykkprismodell i materialet vi har sendt ut i forbindelse med spørreundersøkelsen og intervjuene, er at vi mener stykkprismodeller har svakheter. For det første mener vi at hvis man lager en liste med aktiviteter som utløser tiltak og med presise krav til utformingen, vil dette gjøre at kommunene vil være tilbakeholdende med å gjennomføre andre typer tiltak. Dette hindrer innovasjon og tilpasning til individuelle behov og lokale forhold. I tillegg vil behovet for kvalitetssikring og kontroll bli omfattende, noe som er ressurskrevende.

Vi regner det som uaktuelt med full refusjon av kommunenes utgifter. Erfaring tilsier at slike ordninger er kostnadsdrivende. Dessuten vil det være krevende for kommunene å registrere merutgifter knyttet innvandrere i alle kommunale tjenestoområder.

### **Praktiske konsekvenser/utfordringer**

I stedet for en stykkprismodell, har vi altså i analysert virkningene av en modell med delvis refusjon av utgiftene til visse formål. Også i denne modellen vil det kreves regnskap fra kommunene. Man kan tenke seg at kommunene sender regnskap for relevante utgifter slik de gjør i tilknytning til en del av tilskudd, herunder særlige tilskuddet til bosetting av personer med funksjonshemming og atferdsproblemer, Jobbsjansen, Kommunale utviklingsmidler, mv.

Vi ser for oss at leverandørene av fagsystemer og kommunene selv må legge om systemene slik at kommunene kan beregne utgifter til arbeidsrettede tiltak og opplæring for innvandrere.

### **Hva sier intervjuene og spørreundersøkelsen?**

Spørreundersøkelsen tyder på at delvis refusjon vil være den modellen med sterkest negativ virkning på kommunenes vilje til å bosette flyktninger. Spørreundersøkelsen tyder på at virkningene på ressursbruk på integrering og resultater i integreringsarbeidet vil være moderat; det er omlag like mange som tror modellen vil gi økt ressursbruk som tror ressursbruken vil reduseres. Tilsvarende gjelder for svarene knyttet til resultatene på integreringsfeltet.

Både intervjuene og svar på åpne spørsmål i spørreundersøkelsen tyder på at den viktigste innsigelsen mot en slik modell er at den vil medføre økte administrasjonskostnader. Det er noen som ser positive virkninger ved at det blir

økt mulighet for å bruke kostbare tiltak samt at kommunen kan bruke ekstra ressurser, gjerne i form av mer langvarige tiltak, for de med stort innsatsbehov.

Enkelte informanter ser gjerne at tilskudd til tiltak utformes på basis av forskning om hva virker best, dvs. en stykkprismodell. Man kan tenke seg flere typer moduler påtenkt ulike grupper av deltakere basert på kunnskap om hva som virker best for deltakere med ulik bakgrunn og ulike mål.

I intervjuer på sentralt nivå ble det stilt spørsmål ved nytten av å stimulere til økt omfang av tiltak. Det ble påpekt at det er kvaliteten på tiltaket og rett tiltak til rett person som er viktig. Flere informanter henviste til Fafo's brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet som eksempel på at omfattende tiltak ikke alltid har noen verdi.<sup>76</sup> Videre ble det henvist til erfaringene med refusjon av utgifter på barnevernsområdet. Det ble hevdet at det var mange eksempler på innrapportering av utgifter som ikke skulle dekkes av ordningen.

Én av dem vi intervjuet mente at en aktivitetsbasert finansiering kan bidra til å holde deltakerne i tiltak istedenfor å hjelpe dem over i arbeid eller utdanning.

Enkelte mente at en slik ordning vil være bedre for store enn for små kommuner. Dels har store kommuner lavere enhetskostnader og dels kan de etablere en større palett av tiltak som gir grunnlag for tilskudd.

### **Hva viser forskning og annet materiale**

I avsnitt 4.3 presenterte hovedpunkter fra forskning og utredning om øremerkede tilskudd og såkalt prisvridende tilskudd. Delvis refusjon vil være et prisvridende tilskudd. Erfaring med slike tilskudd er at de påvirker kommunenes ressursbruk; hvis deler av kommunenes utgifter dekkes av staten, øker kommunene ressursbruken, noe som i en del tilfeller samsvarer med intensjonen bak innføring av slike finansieringsformer.

### **Samlet vurdering**

I dag er det slik at kommunene får bare en mindre del av fordelene ved vellykket integrering, men de bærer hele den marginale kostnaden ved integreringstiltak, jf. drøfting i avsnitt 5.5. Med fordeler mener vi her primært overgang til arbeid. Mangel på balanse i fordelingen av kostnader og nytte kan føre til at kommunene bruker mindre ressurser på integrering enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Delvis refusjon av kommunenes utgifter kan gi en riktigere insentivstruktur.

Flyktninger og deres familiegjenforente er begge svært heterogene grupper. F.eks. vil det være store individuelle forskjeller i utdanningsnivå. Heterogeniteten vil innebære forskjeller i hva slags og hvor omfattende tiltak som trengs for at de enkelte innvandrerne skal klare norskprøver, bli sysselsatt, mv. I dag gis det i hovedsak like store tilskudd for alle innenfor grupper definert ved alder, familiestatus og landbakgrunn. Det er en risiko for at dette også gir for sterk standardisering av omfanget av tiltak overfor hvert individ. IMDi har opplyst at 21 prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet får innvilget et tredje år. Delvis

---

<sup>76</sup> Jf. Lillevik (2018)



refusjon vil innebære at statens tilskudd vil avhenge av hvor omfattende tiltak deltakerne får, noe som kan stimulere til å differensiere innsatsen etter individets behov. I dag vil individualisering av omfanget for en stor del skje etter introduksjonsprogrammet er avsluttet. Da er ofte ikke tilgangen til tiltak like god.

En slik omlegging vil redusere risikoen som kommunene står overfor som følge av individuelle forskjeller i innvandrernes behov for tiltak; staten vil dele risikoen gjennom delvis refusjon for visse typer tiltak.

Modellen krever en avgrensning av tiltak som skal gi refusjon. Dette kan medføre at tiltak som faller utenfor refusjonsordningen nedprioriteres utover det som er optimalt.

Det er klart at delvis refusjon vil innebære merkostnader, uansett om man velger refusjon basert på regnskap eller stykkpris. En del av de kommunene vi har besøkt, lager skyggeregnskap for opplæringen i norsk og samfunnsfag og kommunale arbeidsrettede tiltak, men flere kommuner lager ikke slike sammenstillinger. Der det i dag produseres slike skyggeregnskap, vil ikke disse i alle tilfeller følge samme standard. Mange kommuner må tilknytning til en modell med delvis refusjon etablere nye funksjoner i sine regnskap, og det må gjennomføres kontrolltiltak fra statens side.

## 9.9 Resultatbasert finansiering

### Beskrivelse av modellen

Denne modellen innebærer at det innføres en resultatbasert finansiering av norskopplæring og overgang til arbeid. Resultattilskuddet utløses på følgende måte<sup>77</sup>:

- Resultattilskudd på 75 000 kroner når en tidligere deltaker i introduksjonsprogrammet har hatt en ordinær arbeidskontrakt i seks måneder sammenhengende senest 5 år etter oppstart av introduksjonsprogrammet. Arbeidets omfang skal være tilstrekkelig til at personen er selvforsørgende
- Resultattilskudd på 25 000 kroner når innvandrere består norskprøve på sitt nivå

I begge tilfeller er det kommunen som mottar resultattilskuddet.

Forslaget innebærer at det trekkes en årlig ramme fra integreringstilskuddet, noe som innebærer at satsene for integreringstilskuddet reduseres. Eventuelt kan resultattilskuddet trekkes fra dagens norsktilskudd. Kommuner som oppnår resultater (andel med avlagt språkprøve og overgang til arbeid) på linje med dagens landsgjennomsnitt, får like mye tilskudd som i dag. De med bedre resultater får mer enn i dag.

---

<sup>77</sup> Kriteriene og nivåene på resultattilskuddene er i hovedsak kopiert fra ordningen i Danmark, men uten korreksjon for forskjeller i verdien mellom dkr og nkr.

Vi ser ikke noe godt faglig grunnlag for å beregne riktig nivå på tilskuddssatsene. Satsene må settes ut fra en avveining mellom at tilskuddet skal være stort nok til at det virker motiverende, men ikke så stort at kommunene oppfatter at den økonomiske risikoen knyttet bosetting er vesentlig økt. Kravene for å få tilskudd må settes slik at det stimulerer til god innsats overfor flest mulig av deltakerne. Tabell 9-2 viser vi en beregning av mulig virkning av resultattilskuddet på tilskudd som utbetales basert på antall deltakere/bosatte. Vi har forutsatt at kravet for tilskudd settes slik at 75 prosent av deltakerne når kravet. Resultattilskudd er satt til 75 000 kr per deltaker som når mål om overgang til arbeid eller utdanning, mens resultattilskuddet for opplæringen er satt til kr. 50 000. I så fall må tilskuddene basert på antall deltakere/bosatte reduseres med henholdsvis kr. 56 250 og 37 500 for hele perioden som helhet, noe som tilsvarer henholdsvis 7 og 26 prosent reduksjon.

*Tabell 9-2: Beregning av eksempel på virkning av resultattilskudd for persontilskudd*

	Integreringstilskudd	Tilskudd opplæring
Tilskudd, hele perioden	761 600	141 800
Andel som klarer kravet	75 %	75 %
Resultattilskudd	75 000	50 000
Reduksjon i persontilskudd	56 250	37 500
Reduksjon i tilskudd	7 %	26 %

Kilde: Egne beregninger

I statsbudsjettet er det avsatt 8 mill.kr. til utprøving av bruk av økonomiske insentiver i introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De økonomiske insentivene som skal prøves ut kan rettes både mot kommuner, individuelle deltakere og andre.

### **Varianter av eller supplement til modellen**

I Danmark er det på integreringsområdet innslag av resultatbasert styring både overfor kommuner, arbeidsgivere og individer (innvandrere).

Vi bygger utformingen av dette alternativet på systemet i Danmark. I Danmark får kommunene

- 75 000 dkr hvis en med rett til deltagelse i introduksjonsordningen kommer i arbeid senest 3 år etter bosetting og fortsetter i arbeid sammenhengende i minst 6 måneder
- 50 000 dkr hvis personen i forrige punkt kommer i arbeid innen 5 år etter bosetting
- Tilsvarende resultattilskudd gis også hvis personen starter i formell utdanning<sup>78</sup> med utdanningsstøtte eller andre former for utdanningsfinansiering som kilde til livsopphold og fortsetter med dette i minst seks måneder

<sup>78</sup> I den danske integrationsloven brukes uttrykket «studie- eller erhvervskompetencegivende uddannelse»

- 32 000 dkr for hver person som melder seg opp til prøve i danske senest ett år etter introduksjonsperiodens utløp og består prøven ved første påfølgende prøvetermin

I Norge gir det ikke «å bestå norskprøve» lenger mening; Nå registreres det bare hvilket nivå deltakeren behersker.

I Danmark er introduksjonsperioden i utgangspunktet ett år, men den kan, etter nærmere vurdering av individets behov, forlenges til fem år. Selv om introduksjonsordningens varighet er en annen i Norge, bygger vår modell på tidsfristene slik de er angitt i Danmark.

### **Praktiske konsekvenser og utfordringer**

Vi antar at resultater registreres gjennom eksisterende systemer og at IMDi får informasjon om grunnlaget for resultatbasert tilskudd til den enkelte kommune. Resultatene vi måles av Kompetanse Norge (norskprøver), Lånekassen (studiepoeng) og SSB (sysselsetting eller yrkesinntekt). Hvis man lager et system med individuelle resultatkrav (jf. oppsummering av intervjuene samt drøfting nedenfor) må en instans også få ansvar for et system for vurdering av resultatkrav. En slik vurdering kan bygge på dagens inndeling i «spor» i opplæringen i norsk, men det kan også være hensiktsmessig å lage et nytt system for vurdering. Kompetanse Norge har fått i oppdrag å lage utkast til en standard for ulike elementer i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, herunder for plassering i spor. En resultatbasert ordning skal ikke bare omfatte resultater av norskopplæring, men også sysselsetting. Selv om det er en klar sammenheng mellom hvilket spor deltakerne i norskopplæringen er plassert i og sannsynligheten for å komme i arbeid, kan det være aktuelt å etablere en egen vurdering av resultatkrav knyttet til arbeid og utdanning. En slik vurdering bør kunne bygge på den kartleggingen som gjøres av individene i mottakene (gjelder flyktninger som søker asyl og får opphold) eller når de ankommer bostedskommunen (alle som ikke først bor i asylmottak). Det kan være aktuelt å vektlegge andre forhold i tillegg til det som ligger til grunn for plassering i spor. F.eks. kan tidligere arbeidserfaring være mer relevant for overgang til arbeid i Norge enn for mulighetene for å oppnå gode norskkunnskaper. Forskning som belyser betydningen av kjennetegn ved individenes for sannsynlighet for overgang til arbeid kan være et utgangspunkt for å identifisere kriterier for vurdering som resultatkravene skal bygge på.

En ulempe med bruk av resultatbaserte tilskudd vil være at de resultatbaserte elementene vil foreligge lenge etter at kommunenes utgifter påløper. Man kan redusere dette problemet ved å stille resultatkravene slik at de gir mulighet for relativt rask utbetaling, men samtidig åpne for bonus også ved relativt sen resultatoppnåelse. Hvis man bare gir resultattilskudd for raske resultater, vil kommunene ikke ha riktige insentiver for langsiktig innsats overfor personer som i utgangspunktet står langt fra arbeidsmarkedet og som har svakt utgangspunkt for å lære å beherske norsk.

Vi har spurt SSB om tidsetterslepet i registrering av resultater. I dag lages det statistikk for tidligere deltakere i introduksjonsordningen med angivelse om de er i arbeid, utdanning, deltar i tiltak eller mottar ulike typer offentlige ytelser. Mot

slutten av 2018 kom det statistikk for status i november 2017 for de som avsluttet programmet i 2016. En faktor som bidrar til å forlenge tidsetterslepet for å produsere denne statistikken er at den bygger på flere ulike registre og at det må foreligge data fra alle disse og de må være kvalitetssikret før statistikken produseres. Vi ser for oss en løpende registrering av om en tidligere deltaker har nådd ett av kravene som utløser resultattilskudd. Dette kan gi ganske kort tidsetterslep, opplysninger om lønnsinntekt vil f.eks. foreligge kvartalsvis og med tre måneders tidsetterslep. De relevante data for progresjon i utdanning og selvstendiges inntekter foreligger bare en gang i året. SSB har vanligvis lister med personidentifikasjon i juni året etter at deltakerne har gått ut av programmet.

- SSB vil ved utgangen av 3. kvartal kunne registrere om noen av deltakerne det året de sluttet eller i første halvår året etter oppnådde en lønnsinntekt som tilfredsstillt kravet.
- I 4. kvartal vil SSB også kunne rapportere om deltakerne innen et halvt år etter av avsluttet programmet har oppfylt krav til progresjon i formell utdanning.
- I 4. kvartal vil de også kunne rapportere om den tidligere deltakeren i avslutningsåret hadde en inntekt som selvstendig som oppfyller kravet. Selvstendiges inntekter registreres bare én gang i året i form av godkjent selvangivelse.

Hvis man måler resultatene over flere år etter avslutning av programmet, vil det selvsagt også kunne bli langt tidsetterslep mellom kommunenes integreringsinnsats og utbetaling av resultattilskudd.

Øvrige tilskudd utbetales på samme grunnlag og med samme rutiner som i dag.

### **Intervjuene og spørreundersøkelsen**

Resultatene av spørreundersøkelsen tyder på at det er betydelig flere som mener at resultatbasert finansiering vil føre til økt ressursbruk og bedre resultater enn som tror det motsatte. Modellen er den som kommer klart best ut når det gjelder virkning for resultater på integreringsområdet.

Vi har sett på om det er en sammenheng mellom kjennetegn ved kommunene og svarene på spørreundersøkelsen. På spørsmål om virkning av resultatbasert modell på resultater, er det markant forskjell i svarene fra henholdsvis store og små kommuner; store kommuner har mer tro på resultatbasert finansiering. Vi finner ingen sammenheng mellom resultater i norskopplæring og overgang til arbeid, på den ene siden, og vurderinger av virkninger av en resultatbasert modell, på den andre.

I åpne svar i spørreundersøkelsen nevnte enkelte at det er en svakhet at resultattilskudd vil utbetales en god stund etter oppstart av tiltakene.

Intervjuene bekreftet tendensene i spørreundersøkelsen. Flere mente at en slik modell vil svekke kommunenes vilje til å bosette flyktninger som står langt fra arbeidsmarkedet. Det samme ble nevnt av flere i åpne svar i spørreundersøkelsen. Én mente at humane hensyn ville kunne bli satt til side i en slik modell. En innvending som ble nevnt er faren for at innvandrere som ikke

viser god progresjon i forhold til målet som er satt kan bli «parkert», dvs. bli gitt opp av kommunen. Det er nettopp overfor disse personene at man bør sette inn ekstra ressurser, ble det framholdt.

Noen mente også at det er rom og behov for å heve kvaliteten på kommunenes integreringsarbeid og at resultatbasert finansiering kan bidra til dette. Én tok til orde for å kombinere finansiering med delvis refusjon for aktive tiltak.

Det var flere som tok til orde for at et resultatbasert system må bygge på individuelle mål basert på deltakernes utgangspunkt.

En resultatbasert ordning kan virke stigmatiserende på deltakere som ikke når mål for resultattilskudd. Ordningen vil dessuten skape urettferdighet mellom kommuner fordi ikke alle får like krevende deltakergrupper. Vi mener et godt system for å sette individuelle resultatkrav kan sikre rettferdighet mellom kommunene.

Mange tok også til orde for at dagens resultatindikator for overgang til arbeid ikke bør brukes. I dag brukes 1 times arbeid innenfor en gitt uke som indikator for overgang til arbeid. Innvendingen mot denne indikatoren er primært at 1 times arbeid per uke gir altfor lite inntekt til å leve av, og at mange av de som er registrert som sysselsatte derfor fortsatt vil ha velferdsytelser som hovedinntekt. I tillegg kommer at indikatoren kan gi en del tilfeldige utslag knyttet til personer som arbeider som tilkallingsvikarer, el.

Vi mener å se en tendens til at ledere og ansatte i voksenopplæringen er mer negative til resultatbasert finansiering enn andre informanter.

### **Forskning og annet materiale**

Det er forsket svært lite på bruk av resultatbaserte tilskudd til kommuner (jf. avsnitt 4.3). Vi mener at forskning på bruk av tilsvarende modeller overfor private leverandører til en viss grad har overføringsverdi til kommuner. Samtidig er det forskjeller mellom privat og kommunal sektor som kan gjøre at slike systemer ikke får samme virkninger i kommuner. Bl.a. tildeles mange kommunale tjenester ut fra rettigheter, i prinsippet uten hensyn til kommunens økonomi. Når kommuneforvaltningen preges av rettighetstenkning, kan resultatbaserte finansieringsmodeller kanskje få andre virkninger enn når tilsvarende modeller brukes overfor private leverandører. Vi kjenner ikke til forskning som belyser dette.

Erfaringer med bruk av resultatkrav eller resultatbasert finansiering ved kjøp av velferdstjenester fra private aktører viser bl.a. at slike modeller innebærer en risiko for såkalt «parkering» (jf. drøfting i kapittel 0). Med dette menes at leverandørene setter inn ressursene slik at de maksimerer resultat, slik dette måles, eller resultattilskudd. Man kan f.eks. tenke seg at en leverandør måles på hvor stor andel av en deltakergruppe som kommer ut i arbeid, målt ved en grad av sysselsetting. Hvis det er deltakere som ganske sikkert vil klare dette målet på egenhånd, kan leverandøren la være å bruke ressurser på dem, og får tilskudd uten å ha gjort en innsats. Videre kan det finnes deltakere med et langt vanskeligere utgangspunkt og med lav sannsynlighet for å nå resultatet som er

definert. Leverandøren kan velge å «parkere» disse deltakerne (i betydningen: ikke bruke ressurser på dem).

### **Drøfting og samlet vurdering**

Noe av bakgrunnen for bruk av resultatbaserte finansieringsmodeller er å unngå svakhetene ved ramme- eller stykkprisfinansierte finansieringsmodeller. Utfordringen med de sistnevnte er at de retter finansieringen mot inputsiden (f.eks. finansiering av antall deltakere) eller mot bestemte aktiviteter (f.eks. språkopplæring, arbeidsmarkedstiltak etc.). Hvis man vet hvilke aktiviteter som gir gode resultater og det er mulig kontrollere om innretningen faktisk er god, kan krav til utforming av aktiviteter fungere godt. Hvis de nevnte forutsetningene ikke er oppfylt, vil ikke standardiserte krav eller subsidiering av visse typer tiltak være effektivt. Hvis utførerne (i dette tilfellet kommunene) er kompetente og har god informasjon, vil resultatbasert finansiering kunne være en bedre løsning. Selv om det finnes en del kunnskap om hvilke integreringstiltak som virker, oppfatter vi at det også er store kunnskapshull, noe som gjør det vanskelig å oppnå gode resultater gjennom å styre kommunenes input (bruk og utforming av tiltak). Da kan resultatbasert finansiering være bedre egnet.

En svakhet ved dagens modell for finansiering av kommunenes integreringstiltak kan være at kommunene oppfatter at de har lite å tjene på godt integreringsarbeid, sammenlignet med kostnadene (jf. drøfting av modell med delvis refusjon). F.eks. vil en høy andel av de som ikke kommer i arbeid før eller siden få en statlig ytelse for livsopphold eller de blir forsørget av familien. Kommunene kan dermed vurdere det slik at de får lite igjen for å bruke store ressurser på integrering (jf. boks i avsnitt 5.5). Resultatbasert finansiering vil gjøre at kommunene får sterkere insentiver til å oppnå resultater.

En svakhet ved resultatbasert finansiering er at kommunene får økt risiko knyttet til sine inntekter. Avhengig av hvor sikker kommunen er på hvilke resultater de vil oppnå, vil usikkerhet om finansieringen kunne svekke viljen til drive integreringsarbeid. Staten kan redusere dette problemet ved å etablere en blandet modell hvor man kombinerer et tilskudd per hode, el. med et resultatavhengig element.

Hvis det er slik at enkelte kommuner føler seg rimelig trygge på at de vil kunne oppnå bedre resultater enn gjennomsnittet, vil de kunne akseptere relativt lave tilskuddsrater. Overføring av integreringsarbeidet til de kommunene som er mest effektive («mest integrering per krone») vil dermed i teorien kunne gi rom for reduserte statlige utgifter, men dette kan være vanskelig å avgjøre i forkant.

## **9.10 Andre finansieringsformer og kombinasjoner**

Modellene som er drøftet over kan kombineres, jf. framstillingen av finansieringsordningene i Danmark i avsnitt 5.1. Med unntak av rammetilskudd basert på eksisterende kostnadsnøkler og sammenslåing av eksisterende tilskudd innebærer alle modellene økte administrative kostnader. Kombinasjon av modeller som hver for seg gir økt administrative kostnader vil gjøre at de administrative kostnadene fra de ulike modellene akkumuleres.



Ettersom verken sammenslåing av tilskudd eller overgang til rammetilskudd med dagens kostnadsnøkler gir økning i administrative kostnader, kan det være aktuelt å kombinere disse med noen av de andre modellene. Vår evaluering tyder imidlertid på at få ønsker seg rammefinansiering av integreringsfeltet, og vi regner denne modellen som lite aktuell. Sammenslåing av tilskudd har etter vår oppfatning liten betydning, og denne modellen kan da kombineres med sterkere statlig styring, delvis refusjon og/eller resultatbasert finansiering.

For de yngste og de eldste innvandrerne, er det ikke formulert klare mål som man har for voksne skal i arbeid og som avlegger norskprøver. Verken modellene med delvis refusjon eller resultatbasert finansiering passer for å styrke integreringen av disse innvandrerne. I tillegg kommer at det er mange andre merutgifter knyttet til innvandrere enn som vi mener bør kunne dekkes av delvis refusjon, tilsyn med oppfyllelse av introduksjonsloven eller resultatbasert finansiering. Dette tilsier at så lenge vi har et bosettingssystem som gjør at kommunene må kunne forvente å få dekket sine merutgifter til flyktninger gjennom ekstra inntekter fra staten, må en del av finansiering gis på grunnlag av antall flyktninger og deres familiegjenforente. Det er ikke like klart at kommunene må få særlig finansiering av opplæring for andre innvandrere.

## 9.11 Bonus til deltakerne

Sverige og Norge har tidligere hatt en ordning med en form for bonus til deltakere i språkopplæringen ved bestått prøve. Dette er omtalt i kapittel 4. Danmark en form for bonus i dag.

Det kan være aktuelt å innføre bonus for bestått eksamen i norsk og samfunnskunnskap, men neppe for å komme i arbeid eller utdanning. Arbeid gir økt inntekt, og det virker da urimelig å belønne overgang til arbeid ytterligere.<sup>79</sup>

### Beskrivelse

Vi har vurdert etablering av en bonusordning tilsvarende den de har i Danmark, men da som en proveny-nøytral ordning. For å skape rom for bonussystemet, reduseres introduksjonsstøtten.

I Danmark får tidligere deltakere i danskopplæringen en bonus for å bestå danskprøve på nivå 2 eller 3. Bonusen er på 1 500 dkr per måned etter at prøven er bestått. For en enslig som lever på integrasjonsytelse tilsvarer dette en inntektsøkning på 25 prosent.

### Praktiske konsekvenser

For at en resultatbonus skal fungere som et insentiv for alle deltakerne, må kriteriet for å få bonus være krevende, men mulig, å oppnå for alle. Ettersom deltakerne i norskopplæring har ulike utgangspunkt, vil også deres mulighet for å oppnå et gitt ferdighetsnivå i norsk variere mye. Hvis alle får samme

---

<sup>79</sup> I Danmark gis det en «jobpremie» til personer som har gått lenge uten jobb, men som blir sysselsatt. Premien utgjør 10 prosent av yrkesinntekten og er skattefri. Vi viser også til drøfting i Bratsberg (2018) og evaluering av «Starthjælp» i Danmark (Andersen, 2012)

ferdighetsnivå som kriterium for bonus, og dette settes for en deltaker med middels godt utgangspunkt, vil bonus ikke fungere som stimulans verken for de med best eller for de med svakest utgangspunkt.

For å sette kriterier for bonus for det enkelte individ, er det naturlig å ta utgangspunkt i den vurderingen som gjøres i dag for å plassere deltakere i ulike «spor» i norskopplæringen. Vi har ikke vurdert om prosessen med inndeling i spor fungerer godt nok i dag eller om det er behov for endringer, f.eks. ved økt standardisering, mer utfyllende vurderingsgrunnlag, kompetanseoppbygging, mv. Kompetanse Norge har gjort en vurdering av økt mulighetene for standardisering. Hvis mulig, kan man analysere hva som er passende mål for deltakere på ulike spor. Man kan velge et ambisjonsnivå f.eks. ved at maksimalt x prosent av deltakere i spor 1 skal ha klart målet som defineres som kriterium for bonus til deltakerne på dette sporet.

Systemet kan fungere på følgende måte:

- Alle som skal delta i norskopplæring og som omfattes av bonussystemet underlegges en vurdering tilsvarende den som gjøres i forbindelse med sporinndelingen
- Kommunen som starter opplæringen (enten i asylmottak eller for de som ikke kommer via mottak til en kommune) registrerer vurderingen i sitt fagsystem
- Kompetanse Norge registrerer avlagte prøver
- SSB får tilgang til data i fagsystemene og fra Kompetanse Norge og melder fra til den instans (f.eks. NAV) som får ansvar for utbetalinger av bonus

Vi kan ikke se at dette i prinsippet vil medføre ekstra kostnader sammenlignet med dagens system. Men dette avhenger av om man mener at dagens sporinndeling fungerer godt nok til å danne grunnlag for å sette individuelle mål. Hvis ikke, er det behov for å forbedre denne prosessen. Vi har i enkelte av intervjuene fått klare innspill om at kvaliteten på denne prosessen er variabel og at vurderingen i en del kommuner ikke er god nok verken for sporinndeling eller som grunnlag for å sette læringsmål. Enkelte mener at det ikke bare er behov for å sikre at retningslinjene for vurderingene følges, men også at metodikken som beskrives i retningslinjene forbedres. Hvis man etablerer en modell med resultattilskudd til kommunene (jf. avsnitt 9.9), vil man kunne bruke samme grunnlag for å sette individuelle resultatkrav for henholdsvis resultattilskudd til kommunene og bonus til deltakerne.

Hvis man velger å endre formatet på vurderingen av deltakernes læringsmål, vil dette kunne påvirke kostnadene. Det kan også være aktuelt at kommunene ikke får ansvar for å gjennomføre denne vurderingen. Grunnen kan dels være at man ser behov for spesialisere denne funksjonen for å styrke kvaliteten eller at man innfører en modell med resultatbasert finansiering av kommunenes



opplæringsfunksjon. Med resultatbasert finansiering av kommunene, får kommunene en egeninteresse i fastsettelse av læringsmålet.<sup>80</sup>

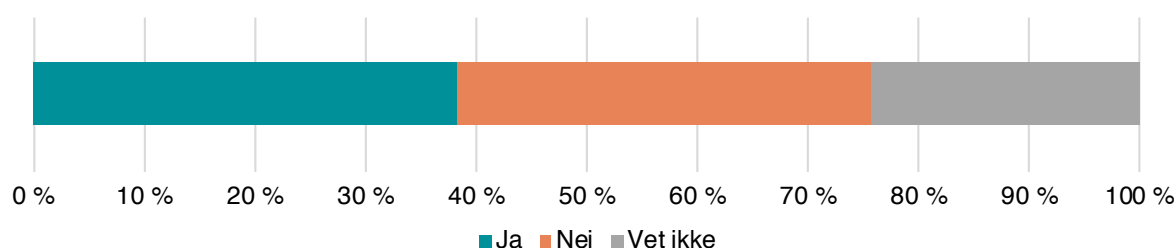
Introduksjonsstønadene for enslige er satt til 2G, noe som i perioden 1.5.2018-1.5.2019 tilsvarer 193 766 kroner. De fleste får denne stønaden i to år. Bare 21 prosent får forlenget introduksjonsprogrammet og dermed -stønadene med et tredje år. Hvis man setter bonus for oppnådd resultatmål for norskprøve til 50 000 kroner, og kravet settes slik at 75 prosent av deltakerne får bonus, vil man måtte redusere introduksjonsstønadene til de som er innenfor bonusordningen med 10 prosent.

## Intervjuene og spørreundersøkelsen

Vi har stilt spørsmål i både intervjuene og spørreundersøkelsen om virkning av bonus for bestått språkprøve. Trolig er det få som har erfaring med bruk av individuelle bonuser på slike områder. Vi legger derfor ikke avgjørende vekt på disse resultatene.

I spørreundersøkelsen hadde vi spørsmål knyttet til en slik modell. Vi spurte først om respondentene så et behov for endring av introduksjonsstønadene og deretter om den bør økes eller reduseres, eventuelt ved at deler utbetales som en bonus for bestått norskprøve.

Figur 9-4 Mener du at introduksjonsstønadene (som betales ut til innvandrere) bør endres?



Kilde: Proba, spørreundersøkelsen

Det er mange som ikke har besvart spørsmål om introduksjonsstønadene. Kanskje framstår spørsmålet som sterkt verdiladet og utenfor respondentenes kompetanseområde.

På spørsmål om introduksjonsstønadene til innvandrere bør endres, svarer 38 prosent ja. 37 prosent svarer nei, og 24 prosent svarer vet ikke.

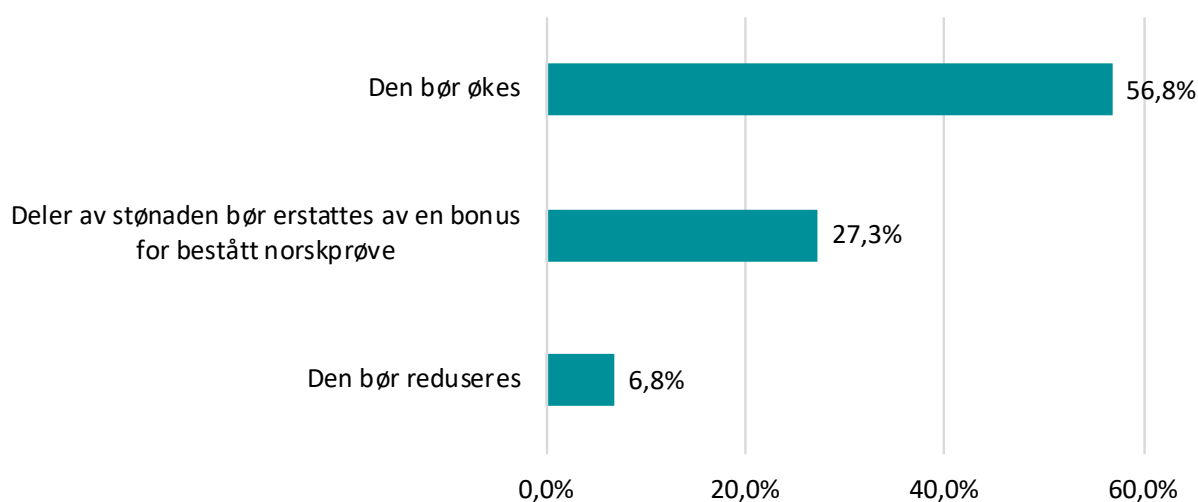
Av personene som svarer at introduksjonsstønadene bør endres, svarer 57 prosent at den bør økes. 27 prosent (12 respondenter) svarer at deler av stønaden bør erstattes av en bonus for bestått norskprøve, mens 7 prosent (3 respondenter) svarer at den bør reduseres.

Hovedtendensen er altså at det er ganske liten støtte til å omgjøre deler av introduksjonsstønadene til en bonus. Når over halvparten mener at dagens stønad

<sup>80</sup> Det er mange eksempler på finansieringsordninger som innebærer tilsvarende «habilitetskonflikter» og som tilsynelatende fungerer godt.

bør økes, er det sannsynligvis også større oppslutning om en bonusordning hvis den kommer som et tillegg til dagens stønad.

Figur 9-5 Hvilke endringer i introduksjonsstønadene ønsker du?



Kilde: Proba, spørreundersøkelsen

I intervjuene var det flere som var inne på at de oppfattet at enkelte av deltakerne i opplæring framstår som lite motiverte. Enkelte mente at bonus kanskje kunne øke motivasjonen, men andre var mer skeptiske til om et slikt virkemiddel vil ha noen effekt. Andre mente at gode opplæringsopplegg er det viktigste for å skape motivasjon hos deltakerne.

## Forskning og annet materiale

En utredning<sup>81</sup> fra Vista analyse har sett på forutsetningene for bruk av resultatbasert finansiering overfor individer. Denne bygger i all hovedsak på teoretiske betraktninger omkring virkninger av bonusordninger. Her legges det vekt på at ordningen må påvirke deler av gruppen positivt (stimulere til en bestemt atferd), den må oppfattes som akseptabel for de som omfattes av ordningen, og den må være akseptabel for personer som av ulike årsaker ikke responderer positivt på ordningen. Rapporten anbefaler også at det benyttes positive stimuli, ikke negative sanksjoner.

## Drøfting og vurdering

Ett argument mot bruk av bonus til deltakerne i norskopplæring er at mange allerede har ganske sterke insentiver til å bestå slike prøver. I mange stillinger er det formelle krav bestått prøve. Trolig vil de fleste som ønsker å arbeide også legge til grunn at det vil styrke egne sjanser om de består prøve. Dessuten kreves bestått norsksprøve på nivå A1 for å få permanent opphold i Norge<sup>82</sup>. Hvis deltakerne i norskopplæringen står overfor valg som innebærer at de må

<sup>81</sup> Jf. Holden (2018)

<sup>82</sup> På udi.no heter det: Du må vanligvis ha gjennomført obligatorisk opplæring i norsk og samfunnskunnskap og ha bestått avsluttende prøver, eller kunne dokumentere at du har fått fritak fra kommunen (gjelder hvis du er mellom 16 og 67 år).

prioritere mellom norskopplæring og andre integreringstiltak, herunder arbeidsrettede aktiviteter, kan også styrking av insentiver knyttet til å bestå norskprøve fortrenge andre integreringstiltak. I intervju med en aktør i kommune, ble det uttrykt frustrasjon om at heltids opplæring i norsk og samfunnskunnskap gjorde at deltakerne ikke hadde tid til å delta i effektive arbeidsrettede tiltak som kombinasjonsklasser, språkpraksis og yrkesrettet opplæring. For deltakere som ikke har sterk motivasjon verken til å lære norsk, komme i arbeid eller å bli integrert på andre samfunnsarenaer, gjelder ikke disse argumentene. Da kan bonus for oppnådde læringsmål fremme integrering på alle felt.

Hvis det innføres en bonus og dette skjer gjennom at introduksjonsstønden reduseres tilstrekkelig til å finansiere bonusene, vil reduksjonen i seg selv kunne bidra til økt overgang til arbeid.<sup>83</sup> På den andre siden, vil trolig en slik modell også innebære økt bruk av supplerende sosialhjelp. I 2017 var det vel 11 600 personer som mottok sosialhjelp og som hadde introduksjonsstønad som hovedinntekt. Det var i alt vel 29 000 som mottok introduksjonsstønad. Dette innebærer at 40 prosent av de som mottok introduksjonsstønad også mottok sosialhjelp samme år.<sup>84</sup> En del av disse er personer som får sosialhjelp bare rett etter bosetting i en kommune og før de begynner å motta introduksjonsstønad. Likevel indikerer tallene over at for mange mottakere av introduksjonsstønad er stønaden ikke tilstrekkelig. Dermed vil trolig en reduksjon i stønaden også gi betydelig økning i bruk av sosialhjelp, dels i form av økning i beløpene til de som allerede har supplerende sosialhjelp og ved at flere søker sosialhjelp. Bruk av sosialhjelp krever ressurser både i NAV og hos brukerne. En eventuell reduksjon i introduksjonsstønden for å finansiere bonus, vil gi økte kostnader knyttet til bruk av sosialhjelp. Vi har ikke grunnlag for å anslå disse kostnadene.

Vi mener at forskning gir støtte til at økonomiske insentiver påvirker atferd i større eller mindre grad. Hvis en bonusordning for bestått norskprøve skal ha en effekt på mange, må det settes individuelle mål som er krevende, men oppnåelige. Et alternativ til en bonusordning er å bruke et tilsvarende beløp på høyere introduksjonsstønad. Dette alternativet vil gi færre sosialhjelpsmottakere. Vi mener det ikke er faglig grunnlag for en klar anbefaling for eller imot innføring av en bonus for resultater i opplæringen.

## 9.12 Vurdering av modellene

Tabell 9-3 oppsummerer svarene i spørreundersøkelsen og vår vurdering av alternative modeller. Vi vil kommentere en del av våre vurderinger, særlig der de avviker fra tendensene i spørreundersøkelsen.

Rammetilskudd: Kommunene frykter at rammetilskudd vil gi dårligere dekning av merutgiftene til integrering. Vi deler ikke denne oppfatningen. Flyktninger og andre som omfattes av integreringstiltakene er ikke en sterk pressgruppe, og integreringsarbeidet kan lett kunne bli nedprioritert i en del kommuner hvis

---

<sup>83</sup> Jf. Bratsberg (2018)

<sup>84</sup> Hetland (2017) fant at i 2015 var tilsvarende andel 39 prosent

dagens tilskudd erstattes av en «usynlig» økning i rammetilskuddet. I likhet med en overvekt av de som svarte på spørreundersøkelsen, mener vi rammetilskudd vil kunne gi mindre ressurser til integrering og dermed også svakere resultater, men vi tror kanskje ikke effekten blir så sterk som tendensen i spørreundersøkelsen tyder på.

Sammenslåing av tilskudd: Vi mistenker at mange som besvarte spørreundersøkelsen har sett for seg at sammenslåing vil kunne gi en reell forenkling for kommunene. Det tror vi ikke denne modellen vil gi, og vi tror derfor heller ikke at sammenslåing vil øke viljen til bosetting. Vi ser en viss fare for at redusert tendens til «intern øremerking» (ved at ulike integreringstilskudd tildeles de relevante enheter i kommunen) vil kunne gjøre at integreringsfeltet blir nedprioritert, men har lagt til grunn at denne virkningen blir ubetydelig.

«Statlig styring» vil føre til at kommunene får økte administrative kostnader knyttet til selve tilsynene, men også til å oppfylle lovens krav. Dette vil svekke viljen til bosetting, men vi tror også at oppfyllelse av lovens krav vil gi bedre resultater. I spørreundersøkelsen er det balanse mellom de som mener at modellen vil gi henholdsvis forbedring og forverring av resultatene.

«Delvis refusjon» oppfattes av kommunene som et sterkt byråkratiserende alternativ. Vi er enige i at det vil ha en slik virkning og at dette vil svekke kommunenes vilje til bosetting. I intervjuene fikk vi inntrykk av at en del oppfattet modellen som en stykkprismodell, mens vi har sett for oss en refusjon basert på regnskap. Modellen vil gi økte kostnader både til administrasjon og gjennom at omfanget av aktive tiltak vil øke. Spørreundersøkelsen tyder på at lederne i kommunene ikke tror at modellen vil gi bedre resultater. Vi mener modellen vil kunne øke bruken av aktive tiltak, herunder til økt individualisering av tiltakene, og dermed til bedre resultater.

«Resultatbasert finansiering» er den eneste som kommer ut med resultatforbedring i spørreundersøkelsen. Intervjuene tydet klart på at mange frykter at en slik modell ikke vil bygge på krevende, men oppnåelige, mål for alle. Vi forutsetter at det settes egnede, individuelle mål. Dette vil kreve ekstra ressurser. Registring av måloppnåelse og utbetaling av resultattilskudd vil kunne bli lite ressurskrevende. Modellen vil trolig føre til økt individualisering av tiltakene og til en heving av kvaliteten. Dette vil også kunne bedre resultater. Vår vurdering er at hvis det er mulig å etablere en god modell for å sette hensiktsmessige individuelle mål, vil denne modellen kunne gi sterkere resultatforbedringer enn de andre modellene.

Tabell 9-3: Oppsummering av spørreundersøkelsen og vår vurdering av alternative modeller

Modell	Vilje til bosetting Styrking (+) svekkelse (-)		Ressursbruk Økt (+) redusert (-)		Resultater Forbedring (+) forverring (-)	
	Spørre- under- søkelsen	Vår vurdering	Spørre- under- søkelsen	Vår vurdering	Spørre- under- søkelsen	Vår vurdering
Rammetilskudd	-	-	--	-	--	-
Sammenslåing	+	0	-	0	0	0
Statlig styring	--	-	++	++	0	+
Delvis refusjon	--	-	+	+	0	+
Resultatbasert	-	-	++	++	+	++

Kilde: Proba

Vår vurdering er at dagens tilskudd er godt egnet til å stimulere til bosetting av flyktninger og til å kompensere kommunene for store deler av utgiftene knyttet til å oppfylle forpliktelsene i introduksjonsloven for andre nye innvandrere som omfattes av loven. Tilskuddene er ikke innrettet mot å stimulere til godt integreringsarbeid. Virkemidlene som brukes for å stimulere til godt integreringsarbeid er tilskuddsordninger som ikke omfattes av denne evaluering, legale virkemidler (introduksjonsloven) og pedagogiske virkemidler (offentliggjøring av resultater veiledere, ulike faglige aktiviteter).

Man kan styrke kommunenes insentiver til å satse mer på å oppnå gode resultater ved å refundere deler av kommunenes integreringsutgifter og/eller ved å øke kommunenes økonomiske gevinster ved vellykket integrering. Dette resonnementet leder til en anbefaling om at det er modellene «delvis refusjon» og «resultatbasert finansiering» som kan sørge for tilskuddsordningene innrettes mot bedre måloppnåelse. I praksis kan begge modellene være krevende å gjennomføre. Men hvis man skal endre hovedstrukturen i tilskuddene, mener vi det kun er disse to modellene som er bør vurderes nærmere.

Det er mulig at Norge også i framtiden vil oppleve en økt innstrømning av flyktninger. I en slik situasjon vil det være en stor fordel om systemet for finansiering av kommunenes integreringsinnsats gjør det enkelt å stimulere til ekstra innsats for å få bosatt alle ganske raskt. Hvis man finansierer integreringsarbeidet gjennom rammetilskudd, gjør man det vanskeligere å stimulere kommunene til innsats. I alle de andre modellene vil man ha et element av persontilskudd, noe som gjør det enkelt å styrke insentivene til bosetting.

## 10 Samfunnsøkonomisk analyse

Framstillingen nedenfor følger disposisjonen i DFØs veileder for samfunnsøkonomiske analyser.

### 10.1 Mål

Utgangspunktet for analysen er at regjeringen ser behov å bedre resultatene av integreringspolitikken. Målene for integrasjonspolitikken er rask bosetting og høy deltagelse i utdanning og arbeid. Omlegging av de statlige ordningene som skal finansiere kommunenes integreringsarbeid skal bidra til å forbedre måloppnåelsen på disse områdene. Manglende integrering i utdanning og arbeid innebærer utenforskap og at innvandrernes ressurser ikke utnyttes til fellesskapets beste.

I samfunnsøkonomiske analyser skal man sammenligne de ulike tiltakene med et nullalternativ. Dette skal være et realistisk, gjennomførbart alternativ. I vår analyse er det opplagte nullalternativet en videreføring av dagens tilskuddsordninger. Analysen omfatter de tilskuddsordningene som er beskrevet i avsnitt 1.2 og som er analysert i avsnittene 9.5-9.9.

### 10.2 Relevante tiltak

Tiltakene som skal analyseres er ulike modeller for statlig finansiering av kommunenes integreringsarbeid samt innføring av bonus for innvandrere som består prøver i norsk.

Alternativene som analyseres tar utgangspunkt i de alternativene som er indikert i oppdragsbeskrivelsen. Vi har drøftet og presisert disse modellene i kapittel 9. Modellene er utviklet ut fra et mål om å øke effektiviteten i integreringsarbeidet. Prosjektet omfatter ikke en vurdering av de øvrige virkemidlene på integreringsfeltet, herunder oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene eller introduksjonslovens bestemmelser. Disse virkemidlene ligger fast. Analysene bygger på den ordningen for bosetting av flyktninger som er beskrevet i «Integrering gjennom kunnskap»<sup>85</sup>.

### 10.3 Identifisere virkninger

#### **Berørte grupper**

Tiltaket vil i all hovedsak påvirke flyktninger som får opplæring i mottak samt personer med rett eller rett og plikt til å delta i introduksjonsprogrammet og eventuelt opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Videre vil tiltaket påvirke familiene til de som deltar i tiltakene.

---

<sup>85</sup> Kunnskapsdepartementet (2018): «Integrering gjennom kunnskap – regjeringens integreringsstrategi»

I tillegg vil kommunene bli påvirket i rollen som utførere av de relevante opplæringstiltakene og introduksjonsordningen forøvrig.

Også statens forvaltning av finansieringsordningene og introduksjonsloven påvirkes. I dag er det IMDi og fylkesmennene som utfører disse oppgavene. Både i forbindelse med regionreformen<sup>86</sup> og i «Integrering gjennom kunnskap» varsles det om at fylkeskommunen også vil få tildelt oppgaver på integreringsområdet. Men i vår beregning av virkningene av tiltaket har vi tatt utgangspunkt i den oppgavefordelingen som gjelder i dag.

### **Nytte- og kostnadsvirkninger**

Vi ser virkninger av tiltaket på følgende områder:

- Administrasjon av tilskuddene
- Kommunenes integreringstiltak
- Resultater av integreringstiltakene
  - Bidrag til produksjon
  - Netto skatter (skattebetaling og bruk av velferdsytelser)
  - Inntekt og forbruksmuligheter for deltakerne og deres familie
  - Livskvalitet (utover inntektsøkningen)
  - Ringvirkninger for familie, naboer, etterkommere
  - Tillit, fellesskap, demokrati

For å nå målet om rask bosetting, er det en nødvendig forutsetning at kommunene tilbyr å bosette minst like mange som får opphold som flyktninger eller på humanitært grunnlag. Utover dette, kan vi ikke se at utformingen av tilskuddene har virkninger for hvor raskt bosettingen skjer. Vi ser da bort fra mulig gjentakelse av særlige tiltak for å stimulere til rask bosetting. Vi drøfter likevel kort den samfunnsøkonomiske økonomiske betydningen av rask bosetting nedenfor.

Vi vil her kort omtale enkelte av punktene over:

### **Administrasjonskostnader**

Det er i hovedsak IMDi, fylkesmenn og kommunene som er involvert i forvaltning av tilskuddsordningene. I tillegg bidrar Statistisk sentralbyrå med relevante underlagsdata. Leverandør av fagsystemer utvikler og drifter disse systemene. KD har ansvar for politikktutforming på integreringsområdet, herunder forvaltning av tilskuddsordningene, mens KMD har ansvar for statlig styring av kommunene. Vi kan ikke se at utforming av tilskuddsordningene vil ha vesentlig virkning for ressursbruken i departementene, bortsett fra at selve omleggingen av ordningene vil medføre merarbeid. Modellen med bruk av rammetilskudd vil imidlertid gi økt ressursbruk i KMD og redusert ressursbruk i KD.

### **Rask bosetting**

Modellene kan påvirke botid i mottak gjennom virkning på kommunenes vilje til bosetting. Vi har i evalueringen av dagens tilskudd også undersøkt om vi kan

---

<sup>86</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner

finne en virkning av tilskuddenes utforming på tidspunkt på året bosetting skjer, men har ikke funnet en slik virkning og kan heller ikke se at noen av de alternative modellene kan antas å få slike virkninger. Nedenfor drøfter vi likevel kort samfunnsøkonomiske virkninger av kortere/lengre botid i mottak.

Rask bosetting innebærer at oppholdstiden i asylmottak reduseres. Bosetting i ordinær bolig innebærer at bruk av bygg i asylmottak erstattes av ordinær bolig og at basisbeløpet som gis til beboere i mottak erstattes av introduksjonsstønad og eventuelt sosialhjelp (særlig før oppstart av introduksjonsprogrammet). Videre er det mange i asylmottak som får tillaget mat, mens de fleste selv vil drive sitt eget hushold etter bosetting. De viktigste endringer er likevel trolig at innvandrernes livssituasjon endres ved at de kan starte i integrasjonsprogram (senest tre måneder etter bosetting) og bli en del av det norske samfunnet. For de fleste vil bosetting i ordinær bolig innebære en bedre livskvalitet og at integreringsprosessen fremskyndes. Raskere bosetting innebærer dermed også en fremskynding av fordelene med integrering.

I en samfunnsøkonomisk analyse som Devoteam og Proba samfunnsanalyse gjorde i 2015 av IKT-satsingen i IMDi<sup>87</sup>, beregnet vi at raskere bosetting ville gi en innsparing knyttet til forskjellene mellom kostnadene for henholdsvis mottaksplass og ordinær bolig på 9 000 kr. per person per måned (2014-priser). Hvis man også kan anta at overgangen til arbeid fremskyndes i takt med reduksjonen i botid, vil dette kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst i samme størrelsesorden. Hvis valg av modell for statlig finansiering av kommunenes integreringsarbeid faktisk påvirker botiden i mottak, kan denne effekten ha en viss betydning i beregnet lønnsomhet av ulike modeller.

### **Kommunenes integreringstiltak**

Man kan dele inn kommunenes merutgifter knyttet til bosetting av flyktninger og deres familier i:

- Utgifter til integrering av barn og unge
- Utgifter til arbeidsrettede tiltak for voksne
- Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne
- Merutgifter på andre tjenesteområder (herunder bolig, helse, barnevern, kultur, mv)

I tillegg vil kommuner med asylmottak ha utgifter knyttet til beboere i mottak. I den grad modellene påvirker botiden i mottak, vil også disse utgiftene påvirkes.

De alternative modellene vil ikke påvirke tilskuddene til bosetting av enslige mindreårige og tilskudd til opplæring av flyktninger. Vi forutsetter at tiltak overfor enslige mindreårige og asylsøkere ikke påvirkes av de alternative modellene. Virkningene vil være begrenset til tiltak overfor personer som har fått opphold.

Vi ser heller ikke for oss at modellene skal påvirke rammebetingelsene for opplæring av flyktninger som har fått opphold, men som fortsatt bor i mottak. Det er vanskelig å se at det vil være fornuftig å innarbeide finansieringen av

---

<sup>87</sup> Devoteam (2015): «Samfunnsøkonomisk analyse av digitalisering i IMDi», ikke publisert



vertskommunenes opplæring i mottak i rammetilskudd eller en sammenslått tilskuddsordning. Vi forutsetter derfor at hvis man innfører en av våre alternative modeller overfor bosettingskommunene, etableres det en egen ordning for finansiering av opplæring i mottak og at ressursbruken på denne opplæringen ikke endres.

I bosettingskommunene forutsetter vi at alternative finansieringsmodeller vil kunne påvirke ressursbruk på «aktive» integreringstiltak overfor voksne innvandrere, men ikke utgifter knyttet til barn og unge og heller ikke merutgifter knyttet til bolig, helse, kulturtiltak, mv.

### **Bidrag til produksjon**

Når en ekstra person blir sysselsatt, øker samfunnets produksjonskapasitet. I Norge er det tilnærmet full sysselsetting, og det er derfor realistisk å forutsette at den økte produksjonskapasiteten også vil gi økning i faktisk produksjon og dermed brutto nasjonalprodukt. Verdien av den økte sysselsettingen for produksjonen estimeres ved lønnskostnaden som arbeidsgiver betaler, dvs. lønn inkludert feriepenger, naturalytelser, mv. pluss arbeidsgiveravgift. Denne estimeringsmetoden samsvarer med anbefalinger i DFØs veileder.

### **Netto skatter**

Netto skatter er ikke i seg selv relevant i en samfunnsøkonomisk analyse: Det er realøkonomiske virkninger (produksjon eller bruk av varer, tjenester eller kapital) som skal inngå i beregningen av samfunnsøkonomiske virkninger. Men beskatning medfører en realøkonomisk kostnad ved at den påvirker prisene som aktørene tilpasser seg.<sup>88</sup> Dette vil ofte medføre et velferdstap. Veilederen for samfunnsøkonomiske analyser anbefaler at man regner en samfunnsøkonomisk gevinst på 20 prosent av økte netto skatter som følge av et tiltak.

Integrering i arbeid gir økt sysselsetting og dermed økt skatteinngang og redusert bruk av velferdsytelser. For å beregne samlet effekt på netto skatter, må man også ta hensyn til virkningene for utgiftene til integreringstiltak.

### **Inntekt og forbruksmuligheter**

Virkning på sysselsettingen verdsettes fra produksjonssiden. Den som sysselsettes vil få en økt netto inntekt, noe som kommer personen og vedkommendes familie til gode i form av økte forbruksmuligheter. Denne effekten er allerede inkludert i effekten på produksjonen og vil ikke inngå i beregning av netto samfunnsøkonomiske virkninger, men den vi omtales i forbindelse med fordelingsvirkningene av tiltakene.

### **Livskvalitet**

Det å være sysselsatt innebærer redusert fritid, men også mange andre endringer i livssituasjonen utover det som følger av inntektsøkningen man får gjennom sysselsetting. Det er ikke gitt om den samlede endringen i tidsbruk oppfattes som

---

<sup>88</sup> F.eks. fungerer skattene slik at det stimulerer til egenproduksjon av en rekke tjenester (husarbeid, mv) i stedet for at tjenestene kjøpes av aktører som produserer dem mer effektivt.

positive eller negative for personen det gjelder og vedkommendes familie. Redusert fritid, inkludert tid til samvær med familie og venner, vil i seg selv trolig oppfattes som negativt av de fleste. På den andre siden innebærer deltagelse i yrkeslivet et nytt fellesskap, læringsmuligheter, selvfølelse knyttet til å bidra, mv.

Bedre kunnskaper i norsk og samfunnsfag og økt sysselsetting har trolig effekter utover virkningene for samfunnets produksjon og offentlige finanser. Bl.a. ser man en samvariasjon mellom en persons sysselsetting og ulike levekårsfaktorer. Henriksen (2010) er en undersøkelse om levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere. I oppsummeringen heter det bl.a.:

*Det er tydelige positive sammenhenger mellom sysselsetting og norskerdigheter, norske venner, kontroll over økonomien, ensomhetsfølelse og psykisk helse. Og disse sammenhengene holder uansett om vi ser på kvinner eller menn, og uansett hvor innvandrerne kommer fra. At kvinner i større grad enn menn står utenfor arbeidslivet bidrar derfor til å forklare at de er mer ensomme, snakker dårligere norsk, har færre norske venner og dårligere psykisk helse. Å integrere innvandrere i arbeidsmarkedet er blant myndighetenes hovedprioriteringer på integreringsfeltet. Rapporten viser at det kan være gode grunner til å prioritere å kvalifisere innvandrere, både kvinner og menn, til inntektsgivende arbeid.*

Studien til Henriksen er ikke en analyse av årsakssammenhenger. På de fleste områdene hvor hun finner sammenheng mellom sysselsetting og andre forhold, kan man tenke seg årsakssammenhenger som går begge veier. F.eks. virker det ganske opplagt at god helse er viktig for mulighetene på arbeidsmarkedet, men det virker også sannsynlig at sysselsetting kan gi bedre helse gjennom læring, stimulere til en sunnere livsstil, skape nettverk som motvirker ensomhet og styrke selvbildet. Dermed kan sysselsetting være positivt, særlig for mental helse, men også virkningen vil også gjelde for somatisk helse. Vi kjenner ikke til studier som kan belyse om hvor mye av den samvariasjonen som er omtalt over er uttrykk for en årsak fra arbeid til livskvalitet.

### **Ringvirkninger for familie, naboer, etterkommere**

Det er en del forskning som tyder på at det er en form for «smitteeffekt» av sysselsetting og bruk av velferdsordninger. Med dette mener vi at hvis én person går fra yrkespassiv til -aktiv, øker sannsynligheten for at tilsvarende skjer med nærstående til denne personen.

Markussen (2012) finner at det ser ut til å være en smitteeffekt i bruk av ulike velferdsordninger (herunder sykepengene, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, arbeidsledighetstrygd og sosialhjelp) gjennom familie, venner og naboskap. Studien omfatter personer både med og uten innvandringsbakgrunn. De finner og en smitteeffekt blant innvandrere, men også at smitteeffekten ikke ser ut til å krysse etniske skillelinjer (heller ikke mellom innvandrere med ulike landbakgrunn).

Van Ours (2002) er en analyse av yrkesaktivitet blant annengenerasjons innvandrere i Nederland. Annengenerasjons innvandrere har lavere yrkesaktivitet enn ungdom uten innvandringsbakgrunn. Mye av forskjellen kan forklares med

forskjeller i utdanningsnivå. Men selv etter å ha kontrollert individenes yrkesdeltagelse og lønnsnivå for alder, kjønn og utdannelse, har etterkommere etter innvandrere lavere yrkesdeltagelse enn dem uten innvandrerbakgrunn. Men gitt at man har jobb, finner denne studien at lønn og andre kjennetegn ved stillingene er uavhengig av innvandringsbakgrunn. De finner dessuten at hvis man kontrollerer for foreldrenes yrkesdeltagelse, forsvinner mesteparten av forskjellen mellom etterkommere med innvandrerbakgrunn og andre. Hvis en innvandrer kommer i arbeid, øker dette sannsynligheten for at barna av denne personen blir sysselsatt når de blir voksne. I Proba (2012) er det anslag på samfunnsøkonomisk virkninger gjennom økt yrkesdeltagelse i annengenerasjon fra et tiltak – Ny sjanse – som nå er erstattet av Jobbsjansen.

Blau et.al. (2008) viser også at foreldrenes utdanning og yrkesaktivitet har betydning for annengenerasjons innvandrere. De analyserer data fra USA. Annengenerasjons innvandrere tilpasser seg mer likt den øvrige befolkningen enn det deres foreldre gjorde, men forskjellen mellom annengenerasjon og den øvrige befolkningen er preget av hvor forskjellige deres foreldre var fra gjennomsnittbefolkningen. Hvor mange barn kvinner får og hvilken yrkesaktivitet de har, er mest preget av morens tilpasninger på samme områder, men kvinnenes utdanningsnivå er mest påvirket av farens utdanningsnivå.

Herault & Kalb (2009) finner tilsvarende resultater for sysselsetting og utdanning blant første- og annengenerasjons innvandrere i Australia; Effektene på sysselsetting går hovedsakelig fra mor til datter og fra far til sønn. Effektene på sysselsetting går både via effekter på barnas utdanning og direkte på yrkesaktivitet når man kontrollerer for barnas utdanningsnivå.

Det finnes også en rekke studier av hvordan innvandrerforeldres beherskelse av vertslandets språk påvirker barnas språkutvikling. Det er en klar sammenheng mellom foreldrenes og barnas språkferdigheter (jf. for eksempel Blau (2008) og Casey (2007)).

### **Tillit, fellesskap og demokrati**

Mange, bl.a. «Brochmann 1-utvalget»<sup>89</sup>, har drøftet hvordan innvandring vil påvirke Norges «sosiale kapital», tillit, fellesskapsfølelse, oppslutning om velferdsstaten, mv. Man kan se for seg at manglende integrering vil føre til at innvandrere vil framstå som en ny «underklasse» og at dette vil svekke fellesskapsfølelsen. Om det er en risiko for at svak integrering vil påvirke samfunnet på denne måten, er uklart, men i den grad det er risiko for en slik utvikling, vil bedre integrering redusere risikoen.

---

<sup>89</sup> NOU 2011:7 «Velferd og migrasjon - Den norske modellens framtid»

## 10.4 Tallfesting og verdsetting

### Administrasjonskostnadene

I den samfunnsøkonomiske analysen sammenlignes kostnadene i alternativene med kostnadene i nullalternativet, dvs. dagens kostnadsnivå.

Vi har tatt utgangspunkt i dagens prosesser, og vurdert hvilke prosesser som må endres og hva det vil kunne koste.

IMDi har opplyst at i 2016 laget de et anslag på ressursbruk på forvaltning av tilskuddsordningene. Da anslo de følgende ressursbruk

- Integreringstilskudd: 3 årsverk
- Særskilt tilskudd til bosetting av enslige mindreårige: 0,6 årsverk
- Tilskudd til opplæring for voksne innvandrere (inkludert opplæring i asylmottak): 0,6 årsverk
- Særskilt tilskudd for bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker: 8 årsverk

Den samlede ressursbruken for de tre førstnevnte ordningene ble i 2016 anslått til 4,2 årsverk. Siden den gang har antall flyktninger gått ned, noe som har gitt en viss reduksjon i ressursbruk knyttet til integreringstilskuddet. Fjerning av refusjon for barnevernsutgifter for enslige mindreårige har gitt noe økt ressursbruk i IMDi, men ganske sikkert redusert ressursbruk i Bufetat, som hadde ansvar for å betale refusjoner. Vi har lagt til grunn at IMDi bruker omlag like store ressurser på forvaltning av ordningene som i 2016.

I 2017 leverte et ekspertutvalg («Andreassen-utvalget») en gjennomgang<sup>90</sup> av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Utvalget anslo administrasjonskostnadene knyttet til statlige tilskudd til kommunene. Hovedanslaget bygger på en forutsetning om at kommunenes kostnader er like store som statens. Utvalget skriver at den dokumentasjon som finnes tyder på at kommunenes kostnader vanligvis er minst like høye som statens. Vi har forutsatt at i dagens modell er kommunenes administrasjonskostnader like høye som statens.

Vi har laget løse anslag på administrasjonskostnader som følger av de ulike modellene. Vi mener at sammenslåing av tilskuddsordninger ikke vil påvirke administrasjonskostnadene. Tabellen nedenfor viser anslagene for de andre modellene, regnet i årsverk. Forvaltning av særskilt tilskudd for bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker er holdt utenfor. Grunnen er at forvaltningen av denne ordningen ikke påvirkes av valg av modell.

---

<sup>90</sup> Jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b)

Tabell 10-1: Anslag på ressursbruk per år til administrasjon av tilskuddsordningene<sup>91</sup>. Årsverk. S=staten, K=kommunene

Dagens		Rammetilskudd		Tilsyn		Refusjon		Resultat	
S	K	S	K	S	K	S	K	S	K
4,2	4,2	0,0	0,0	6,7	5,2	12,2	8,7	5,2	4,2

Kilde: Proba, beregninger

Vi vil kommentere anslagene her:

- Rammetilskudd: Det kreves beskjedne ressurser for å fordele rammetilskudd. IMDi eller en annen statlig enhet må melde fra til SSB eller KMD om antall deltakere i introduksjonsordningen og opplæring for voksne.
- Økt tilsyn: Vi har tatt utgangspunkt i anslaget for kostnader ved dagens tilsyn (jf. Tabell 10-1) og lagt til grunn at ressursbruken fordobles, både i staten og kommunene. Dette må ses som et svært løst anslag. Grunnlaget for å beregne hvor hyppig eller omfattende tilsyn må være for at lovens krav oppfylles tilnærmet fullt ut, er svakt.
- Refusjon: Én av kommunene anslo at de bruker ett ukesverk hver gang de rapporterer om utgifter knyttet til særskilt tilskudd for bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker. Vi har antatt tilsvarende ressursbruk for henholdsvis arbeidsrettede tiltak og opplæring (to separate rapporter), årlig rapportering/refusjon og 100 bosettingskommuner.
- Resultatbasert: På svakt grunnlag har vi antatt at den samlede ressursbruken i SSB på å registrere måloppnåelse fordelt på kommuner og i IMDi for å utbetale tilskudd vil utgjøre omlag to årsverk. I tillegg kommer kostnader til å etablere systemet for sammenstilling av data og beregning av måloppnåelse i SSB. Vi har heller ikke inkludert kostnader til å etablere og drifte et system for individuelle resultatmål.

Tabell 10-2 viser anslag i mill.kr., basert på en kostnad per årsverk på 1 mill.kr. I analysen legger vi til grunn at deltakerne i gjennomsnitt deltar i integreringstiltakene i to år. Tabellen viser også verdien administrasjonskostnadene har i den samfunnsøkonomiske analysen. Det er avviket fra kostnadene i dagens modell som brukes i analysen.

<sup>91</sup> Særskilt tilskudd for bosetting av flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker er holdt utenfor

Tabell 10-2: Administrasjonskostnader per år og neddiskontert verdi over to år.  
Mill.kr.

Modell	Årlige kostnader	Endring fra dagens modell, neddiskontert over to år
Dagens modell	8,4	..
Rammetilskudd	0	-16,5
Sammenslåing av tilskudd	8,4	..
Sterkere statlig styring	12,0	6,7
Devis refusjon	20,9	24,6
Resultatbasert finansiering	9,4	3,9

Kilde: Proba, beregninger

### Tiltakskostnadene

Vi tar utgangspunkt i dagens kostnader. Det er ikke faglig grunnlag for å estimere hvor mye tiltakskostnadene vil endres som følge av endring i modell for statlig finansiering av kommunenes tiltak. Det er imidlertid grunnlag for å sannsynliggjøre retningen på endringene og til en viss grad også en rangering av modellene etter hvor store tiltakskostnader de vil gi. Vi viser her til analysene i avsnitt 9.12 og oppsummeringen i Tabell 9-3.

Vi har brukt anslagene på kostnadene og har gjort forutsetninger om endringer i disse som grunnlag for en drøfting av størrelsesorden på de ulike effektene av endring i tilskuddsordningene.

Vi har forutsatt følgende relative endringer i tiltakskostnadene, sammenlignet med dagens nivå:

- Rammetilskudd: -10 prosent
- Sammenslåing: Ingen endring
- Sterkere statlig styring: +20 prosent
- Devis refusjon: +10 prosent
- Resultatbasert finansiering: +20 prosent

### Antall personer i målgruppen

Vi har gjennomført den samfunnsøkonomiske analysen på tiltak for ett kull av deltakere i introduksjonsprogrammet.

Deltakerne i programmet er i all hovedsak flyktninger eller familiegjenforente til flyktninger. Selv om det finnes teorier og estimerte modeller for omfanget av innvandring<sup>92</sup>, tilsier utvikling de senere årene at prognoser for omfang av innvandringen må regnes som svært usikre. De siste årene har antall flyktninger som tar seg til Norge på egenhånd falt sterkt. Erfaringsmessig tar det en del tid

<sup>92</sup> Det er en kortfattet omtale i Leknes (2018)

før endring i antall flyktninger slår ut i antall som kommer på familiegjenforening. De fleste som kommer på familiegjenforening kommer i løpet av de første fem år etter at flyktningen er kommet. I gjennomsnitt for perioden 1990-2010 kom det 0,37 personer på familiegjenforening til hver flyktning.<sup>93</sup> Endringer i reglene for familiegjenforening og store forskjeller mellom grupper basert på landbakgrunn bidrar til usikkerhet om antall som kommer som familiemedlemmer til flyktninger i årene som kommer. I 2017 kom det vel 4 300 på grunnlag av familietilknytning til flyktninger. Antallet i denne kategorien har aldri vært høyere. Effekten av den omfattende innvandringen av flyktninger i 2016 på antall familietilknyttede er ikke uttømt, og man må derfor forvente betydelig innstrømning på dette grunnlaget også de nærmeste årene.

Regjeringen har nå erklært at Norge vil ta imot 3 000 kvoteflyktninger i 2019. Hvis antall flyktninger som kommer til landet på egenhånd fortsatt holder seg lavt, kan antall innvandrere som skal bosettes av kommunene og antall deltakere i kommunenes integreringstiltak bli mer forutsigbar og stabil ved at kvoteflyktninger og familiegjenforening dominerer.

Det er mange som har plikt til å delta i opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men som må dekke utgiftene selv. Ettersom tilskuddsordningene vi skal analysere ikke dekker tiltak for denne gruppen, har vi forutsatt at denne gruppen ikke påvirkes av endringer i tilskuddsordningene. Vi kan imidlertid se grunner for at denne forutsetningen ikke vil holde. Grunnen er at i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap settes det sammen deltakergrupper på tvers av landbakgrunn og grunnlag for opphold i Norge. Dermed vil endringer i opplæringen for personer som selv finansierer sin opplæring også kunne påvirkes. Det samme gjelder opplæringskostnadene for denne gruppen. I vår tallfesting har vi likevel holdt kostnader knyttet til denne gruppen utenfor, først og fremst fordi vi mangler informasjon.

I den samfunnsøkonomiske analysen har vi lagt til grunn nye 6 000 deltakere introduksjonsprogrammet på ett år. Antall flyktninger pluss familiegjenforente vil trolig bli høyere enn dette, men det vil være en del som på grunn av alder ikke vil delta i programmet.

### *Kostnad per person i målgruppen*

Tabell 10-3 viser anslag fra Beregningsutvalget for kommunenes merutgifter knyttet til personer i målgruppen for integreringstilskudd i 2017. Vi har forutsatt at utgiftene i linjene med nummer 2-5 kan bli påvirket av endring i tilskuddsordningene. Disse utgiftskategoriene utgjorde 30 500 kroner per år per person i målgruppen. Videre antar vi at disse tiltakene bare brukes overfor voksne i alderen 19-55 år. Vedlegg 3 i beregningsutvalgets rapport fra 2018 viser aldersfordelingen av personer i målgruppen. Den relevante aldersgruppen utgjorde 61,2 prosent av målgruppen. Dette innebærer at aktive tiltak, slik vi har avgrenset dette, utgjorde omlag 50 000 kr per voksen i målgruppen per år. Over 5 år, blir dette en utgift på 250 000 kr. per person. I realiteten er trolig utgiftene betydelig høyere enn gjennomsnittstallet de første årene, men avtagende, særlig

---

<sup>93</sup> Jf. Dzamarija (2016)

fra år 2 til 3 og fra år 3 til 4 etterhvert som deltagelsen i introduksjonsprogrammet avsluttes.

*Tabell 10-3: Utgifter per person i målgruppen for integreringstilskudd. 2017*

	Utgift per person i målgruppen	Kroner
1	Sosialrådgivning og veiledning	25 000
2	Introduksjonsprogram	19 600
3	Grunnskoleopplæring for voksne	8 700
4	Administrasjon av KVP	1 400
5	Sysselsetting div tiltak	800
6	Bolig	14 700
7	Støttekontakt	800
8	Ekstratiltak grunnskole	8 100
9	Kulturtiltak	1 300
10	Barnehager	4 800
11	Felleskostnader	3 700
12	Totalt	85 800

Kilde: Fra tabell 7.2 i Beregningsutvalget august 2018

Videre antar vi at ressursbruken på opplæringen i norsk og samfunnskunnskap kan påvirkes. Utgiftene per deltaker med rett til deltagelse var i 2017 omlag 133 000 kr over hele opplæringsløpet.

I samfunnsøkonomiske analyser skal man holde merverdiavgift utenfor. Man kan verdsette ulike varer og tjenester til markedspris, men skal i så fall justere for merverdiavgift. I kommunenes regnskaper og i utgiftstallene som lages av beregningsutvalget, er merverdiavgift inkludert. Men merverdiavgift påløper bare ved kjøp av varer og tjenester, og ikke ved bruk av egne bygg og ansatte.

*Tabell 10-4: Kommunenes utgifter til voksenopplæring og introduksjonsprogram 2017. Utvalgte regnskapsposter. Tusen kr.*

	213 Voksenopplæring	275 Introduksjonsordningen
Korrigerte brutto driftsutgifter på funksjon/tjenestemråde	3 904 238	4 532 785
Kjøp fra andre (private)	127 322	79 670
Merverdiavgift som gir rett til mva-kompensasjon	124 362	22 546

Kilde: SSB, kommuneregnskap

Tabell 10-4 viser at betalt merverdiavgift utgjør bare en mindre del av utgiftene til disse funksjonene. Særlig gjelder dette utgiftene til introduksjonsprogram. Vi har



derfor ikke lagt inn noen justering for merverdiavgift når vi har brukt informasjon fra kommunenes regnskaper til å anslå relevante kostnader.

### **Kalkulasjonsrenten**

Finansdepartementet anbefaler i rundskrivet R/109 at man bruker en kalkulasjonsrente på 4 prosent når analyseperioden ikke overstiger 40 år, og vi har fulgt denne anbefalingen.

### **Analyseperioden**

Som hovedregel skal analyseperioden i samfunnsøkonomiske analyser starte når tiltaket starter og avsluttes når tiltaket avsluttes og virkningene opphører. Vi analyserer permanente endringer i statlig finansiering av kommunenes integreringsarbeid. Beregningene er imidlertid utført for ett årskull av relevante innvandrere. I prinsippet kan man se for seg at virkningene gjentas for senere årskull, og med samme virkninger, bortsett fra det som følger av forutsetninger om vekst i kostnader og inntekt samt neddiskontering. De langsiktige virkningene vi har beregnet gjelder yrkesinntekter. Vi har avsluttet analyseperioden når siste deltaker i introduksjonsprogrammet i startåret antas å gå av med alderspensjon. Vi har antatt 65 år som øvre aldersgrense. Erfaring tilsier at yrkesdeltagelsen blant innvandrere i målgruppen for introduksjonsordningen er svært lav på dette aldersnivået<sup>94</sup>.

### **Integreringsresultatene**

Vi har beregnet den samfunnsøkonomiske nytten av at én ekstra person i målgruppen kommer i arbeid. Nyttens avhenger av personens alder. Videre har vi anslått virkningene for netto skatter (skatt minus overføringer) som følge av at personen kommer i arbeid. Netto skatter inngår i grunnlaget for å beregne skattekostnader.

Forutsetningen om produksjonsbidraget fra en deltaker som kommer i arbeid er basert på Holmøy (2017). Der angis tall for yrkesinntekt blant sysselsatte fordelt på innvandringsstatus og landgruppe. Vi har brukt tallene for landgruppe R3: Asia, Afrika, Latin-Amerika, Øst-Europa utenfor EU, Oseania utenom Australia og New Zealand. Holmøy (2017) bruker 2013-kroner. Vi har justert yrkesinntektene med SSBs anslag for lønnsveksten i perioden 2013-18<sup>95</sup>.

Varigheten av virkningen på sysselsettingen er viktig for den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Det vil alltid være slik at blant de som er sysselsatt på et visst tidspunkt, vil en del falle ut igjen ganske raskt. Men samtidig vil en del av de som tidligere ikke var sysselsatt, komme i arbeid. Når man skal analysere virkningene av integreringstiltakene, må analysene bygge på en forståelse av om tiltakene har effekt på overgang til arbeid bare på kort sikt eller

---

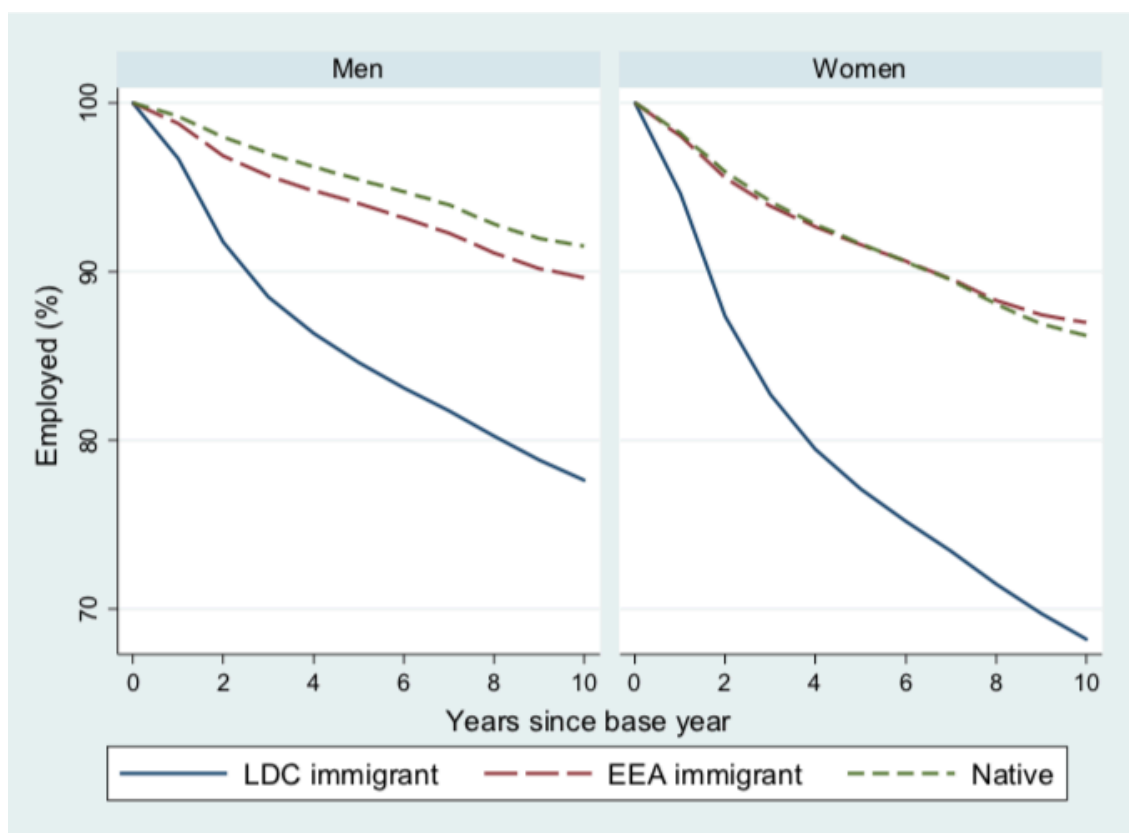
<sup>94</sup> Statistikken registerbasert sysselsetting fra SSB viste at i 2017 var omlag 43% av innvandrere i aldersgruppen 55-66 år fra «ikke-vestlige land» sysselsatt. I aldersgruppen 67-74 var andelen i underkant av 10%

<sup>95</sup> Jf. «Konjunkturtendensene 2018/3» fra SSB

på varig basis og om tiltakene også påvirker sannsynligheten for at de som ikke kommer i arbeid rett etter avslutning av tiltaket kommer i arbeid senere.

I Bratsberg (2016) er det vist “overlevelsesfrekvenser” (som sysselsatt) for innvandrere som kommer i jobb. Disse viser (jf. Figur 10-1: Bilde av figur 2 i Bratsberg (2016)) en betydelig avgang fra sysselsetting blant innvandrere fra lavinntektsland. Over en periode på 10 år ser vi at omlag 22 prosent av mennene og 32 prosent av kvinnene falle ut av arbeidslivet (her i betydning uten jobb). Tallene bak figuren gjelder kun personer ansatt i privat sektor. Vi bruker disse til å lage en bane for andelen av de som kommer i arbeid etter introduksjonsordningen som fortsatt jobber de ulike årene.

Figur 10-1: Bilde av figur 2 i Bratsberg (2016)

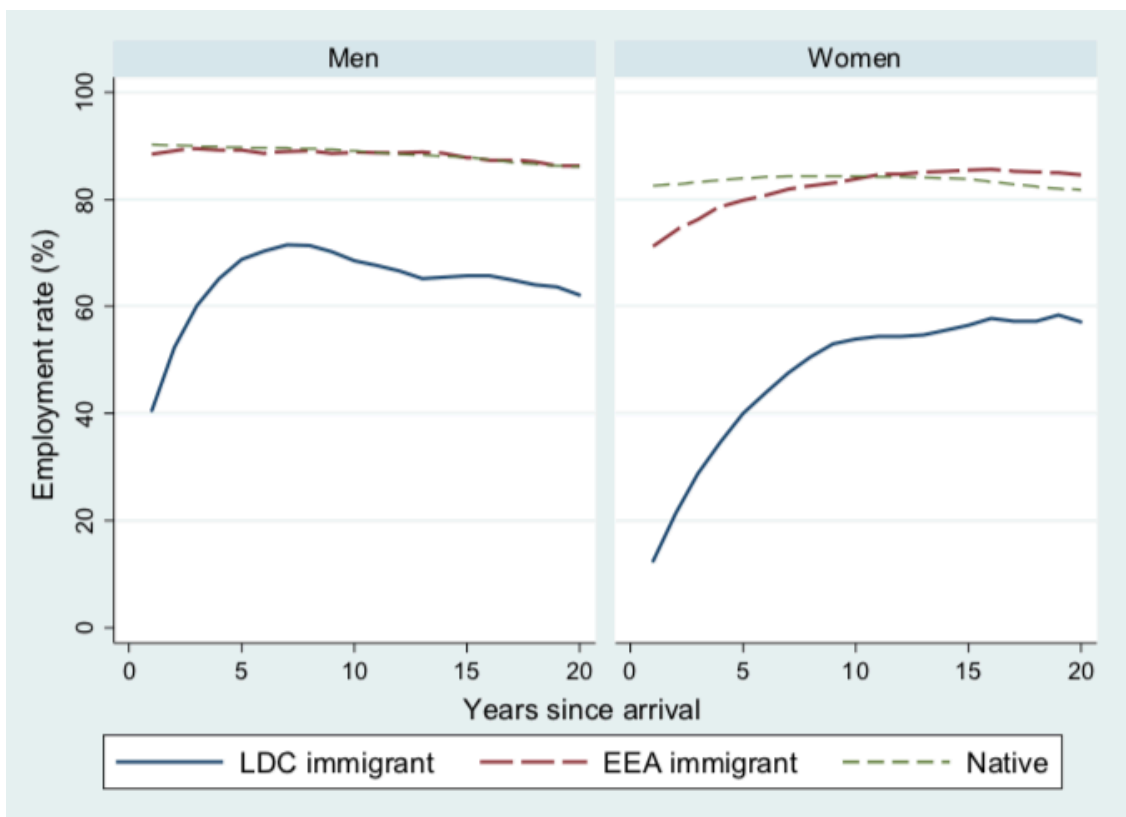


Samtidig ser man at andelen av innvandrerne som er sysselsatt, stiger med botid inntil andelen faller noe med botid utover 7 år. Fallet i sysselsettingsandelen gjelder ikke kvinner, men nedgangen for menn er såpass sterk at den gir et svakt fall også for alle innvandrere samlet.

I sum viser beregningene i Bratsberg (2018) at det er betydelige strømmer inn i og ut av sysselsetting blant innvandrere.

Det er ikke klart hva disse funnene impliserer om varigheten av effekten på overgang til arbeid etter fullført introduksjonsprogram. Man ser at andel sysselsatte blant tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet stiger i perioden 1-3 år etter avslutning, holder seg stabilt i år 4 og faller i år 5. Denne tendensen gjelder deltakere som avsluttet programmet i årene 2006-15.

Figur 10-2: Bilde av figur 1 i Bratsberg (2016)



Når Bratsberg (2018) viser at en høy andel av de som blir sysselsatt ganske snart står uten arbeid, mens andre beregninger viser at andelen sysselsatte blant tidligere deltakere er rimelig stabil 1-5 år etter programavslutning, tyder dette på at ganske mange ikke kommer i arbeid rett etter programavslutning, men i løpet av noen år etter. Spørsmålet er hvor sterkt introduksjonsprogrammet påvirker sannsynligheten for å komme i arbeid noen år etter programavslutning, gitt at man ikke går rett ut i jobb. Dette har vi ikke grunnlag for å avgjøre. Man kan tenke seg to ekstreme forutsetninger:

1. Programmet påvirker bare overgangen til arbeid innen ett år etter programslutt
2. Programmet gir et permanent skift i sannsynligheten for å komme i jobb

Den første forutsetningen tilsier at virkningen av økt overgang til arbeid gjennom en forbedring av introduksjonstiltak avtar i takt med trenden i Figur 10-1. Figur 10-1: Bilde av figur 2 i Bratsberg (2016). Vi har laget en bane som bygger på en forutsetning om at etter 10 år vil 78 prosent av de mennene som kom i arbeid året etter programmet fortsatt være i arbeid. Tilsvarende andel for kvinnene er 68 prosent. Vektet med kjønnsfordelingen i introduksjonsprogrammet i 2017, tilsier dette at 74 prosent fortsatt er i arbeid etter 10 år. Vi har så beregnet en fast avgangsrate som samsvarer med en gjenstående beholdning på 74 prosent etter 10 år og forutsatt at denne videreføres i hele framskrivingsperioden. Avgangsraten er 2,9 prosent per år. Med denne forutsetningen vil 55 prosent av de som ikke har gått av med alderspensjon fortsatt være i arbeid etter 20 år.

Den andre forutsetningen innebærer at virkningen tar form av en parallellforskyvning av sysselsettingsandelene i Figur 10-2.

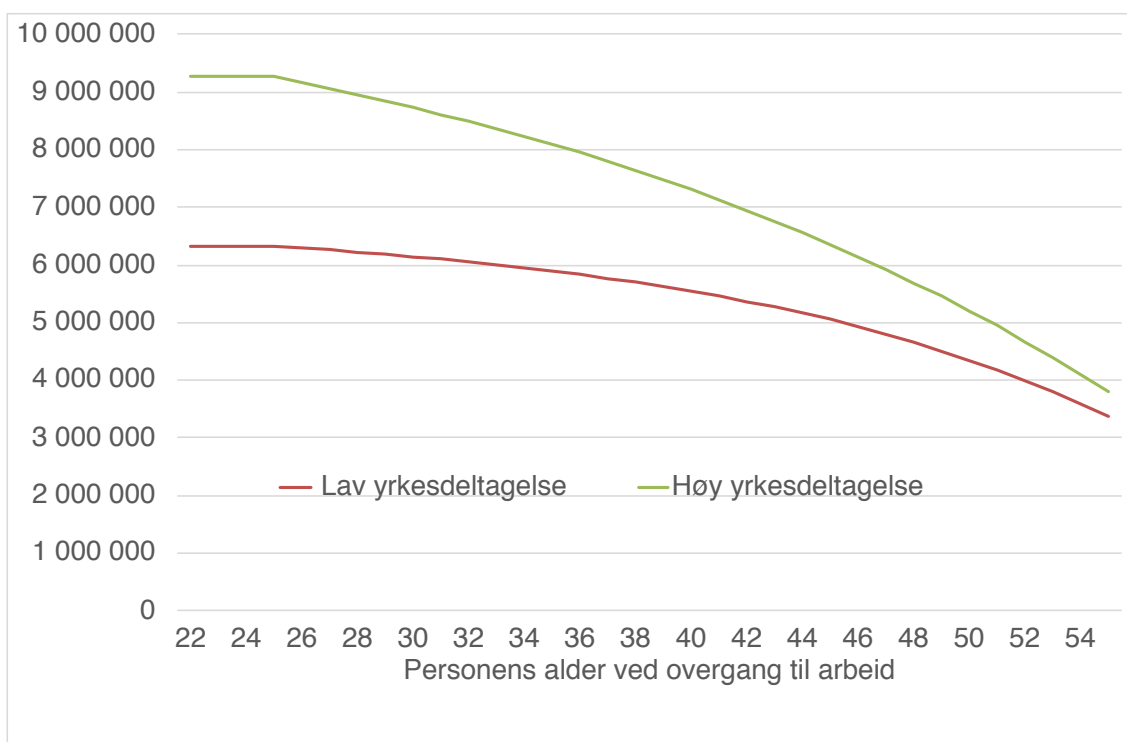
Figur 10-3 viser forventet produksjonsbidrag fra en innvandrersom kommer i arbeid. Forutsetningen om yrkesinntekt er hentet fra Holmøy (2017) og omregnet til 2018 ved hjelp av SSB lønnsstatistikk samt anslag for lønnsvekst fra 2017 til 2018. Beregningene er utført under to ulike forutsetninger om varigheten av vedkommendes tilknytning til arbeidslivet:

- Avgang på 2,9 prosent per år (forutsetning basert på Bratsberg 2018)
- Ingen avgang/permanent virkning

Vi antar at vedkommende går av med pensjon ved 65 år. Det er forutsatt ingen deltakere er mer enn 55 år når de er ferdige med introduksjonsprogrammet.

Vi har forutsatt arbeidsgiveravgift på 13 prosent av yrkesinntekten. Satsen for arbeidsgiveravgift er geografisk differensiert mellom 0 og 14,1 prosent. Vi har brukt gjennomsnittlig påløpt arbeidsgiveravgift i 2017<sup>96</sup> i hele økonomien.

*Figur 10-3: Beregnet produksjonsbidrag fra en innvandrersom kommer i arbeid under ulike forutsetninger om alder ved overgang til arbeid samt varigheten av tilknytning til arbeid. 2018-kroner*



Kilde: Beregninger av Proba samfunnsanalyse

Vi kan ikke se godt forskningsmessig grunnlag for å vurdere hvor sterk effekt de ulike modellene vil ha på sysselsetting av deltakerne i integreringstiltakene. Vi vil

<sup>96</sup> Jf. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/statistikker/agrl/aar>

her gjengi hovedpunkter i kunnskapsgrunnlaget og gjøre rede for de forutsetningene vi har brukt i beregningene.

Eksisterende forskning viser klart at bestått språkprøve har stor betydning for overgang til arbeid, også når man kontrollerer for personens utgangspunkt, målt ved «spor» i opplæringen. Statistiske sammenhenger mellom bestått norskprøve og senere tilknytning til arbeidslivet kan imidlertid ikke tolkes kausalt: Trolig har deltakere som består norskprøver egenskaper som gjør at de uansett ville hatt større sjanser på arbeidsmarkedet enn de som ikke består prøvene. Men det er neppe tvil om at kvaliteten på opplæringen og læringsutbyttet har betydning. Vi kjenner ikke til beregninger av styrken i kausal sammenheng mellom kvalitet på språkopplæring, læringsutbyttet og senere sysselsetting.

Selv om forskning kan indikere noe om ulike elementer i integreringsarbeidet virker, herunder kravene i introduksjonsloven (jf. Djuve 2017) og antall deltakere per instruktør i introduksjonsprogrammet er (Tronstad 2015), har vi ikke grunnlag for å tallfeste hvor sterke virkninger disse faktorene har. Dessuten mangler vi grunnlag for å tallfeste effekten av modellene på ressursbruken på integrasjonstiltak.

Det er rimelig å anta at modeller som stimulerer kommunene til godt integreringsarbeid vil føre til at kommunene oppnår bedre resultater, men kanskje ikke bedre enn de kommunene som har best resultater i dag. Omleggingen av systemet for bosetting som regjeringen har varslet, vil «ta ut» noe av dette forbedringspotensialet og gjøre det vanskeligere å anslå hvor stort det gjenstående forbedringspotensialet vil være.

Eksisterende forskning gir et visst grunnlag for å anslå potensialet for bedring i resultatene, herunder hvor stor forskjell er det i resultatene mellom kommuner som lykkes godt, og de som ikke gjør det. De statistiske modellene i bl.a. Tronstad (2015) og Djuve (2017) gir likevel ikke grunnlag for å anslå hvor mye høyere overgangen til arbeid ville blitt hvis kommunene med svake resultater (definert ved en form for grenseverdi) oppnår like gode resultater som gjennomsnittet, som de 20 prosent beste kommunene, el. I Danmark har de vært opptatt av denne typen referansetesting for å kunne definere forbedringspotensialet. Problemet med de danske studiene er at ingen av dem bruker andel sysselsatte som utfallsvariabel<sup>97</sup>. Dessuten er variasjonene i kommunenes resultater kontrollert for individkjennetegn blant deltakerne i introduksjonsordningene, betydelig mindre i Danmark enn i Norge. Lillegård (2013) viste at i Norge kunne bare en liten del (18 prosent) av forskjellene mellom kommunene i overgang til arbeid forklares med forskjeller i sammensetningen av deltakergruppene. I den studien brukes tid fra avslutning av introduksjonsprogram til sysselsetting som resultatmål.

For å illustrere potensialet for økt overgang til arbeid eller utdanning hvis resultatene i kommunene bedres, har vi sett på de som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2014 og andelen sysselsatte to år senere i denne

---

<sup>97</sup> Det er vanlig å bruke tid det tar før integrasjonspersonen kommer i arbeid. Vi mener dette ikke nødvendigvis sier noe om hvor stor andel som er i arbeid på litt lengre sikt.

gruppen. Blant de 39 kommunene som hadde minst 20 deltakere som avsluttet i 2014 og som SSB oppgir resultater for i 2016, varierte andelen med overgangen til arbeid eller utdanning fra 42 til 85 prosent. I gjennomsnitt var 62 prosent av disse tidligere deltakerne sysselsatt i 2016. Vi har så beregnet hvor mye andelen sysselsatte ville økt hvis de kommunene som hadde mindre enn 62 prosent overgang til arbeid i stedet hadde nådd dette nivået, dvs. oppnådd det faktiske landsgjennomsnittet. Da ville landsgjennomsnittet løftet seg fra 62 til 66 prosent. Hvis man i stedet gjør tilsvarende beregning for tre årskull (avslutning 2012-14) og bare inkluderer kommuner med minst 60 deltakere som avsluttet programmet i perioden, blir økning i andel sysselsatte 2 prosentpoeng,

I anslag av virkningene av modellene på andel sysselsatte har vi forutsatt at andelen endres med mellom minus en og pluss to prosent, sammenlignet med dagens modell. Dette tilsvarer omlag minus 0,65 og pluss 1,3 prosentpoeng. Basert på drøftingen av potensialet som ligger i å forbedre resultatene i kommunene med lav overgang til arbeid og utdanning, mener vi disse forutsetninger ikke er urealistisk store.

Tabell 10-5 viser virkningene av modellene, basert på forutsetningene vi har omtalt over. For hver modell har vi gjort forutsetninger om virkning på administrasjonsutgifter, ressursbruk på integreringstiltak og virkning på overgang til arbeid. Forutsetningene om virkningene av modellene harmonerer med konklusjonene i avsnitt 9.12, oppsummert i Tabell 9-3.

Kronebeløpene viser virkning på netto nytte, dvs. at kostnadsøkninger har negativ verdi.

En hovedkonklusjon er at en ganske liten endring i overgang til arbeid veier opp for ganske store endringer i endring i kostnader. Det skal derfor mye til at man ikke vil konkludere med å anbefale den modellen som gir høyest sysselsetting på sikt.

Vi har også beregnet virkninger for skattekostnader. Når en persons yrkesinntekt øker, vil vedkommende vanligvis betale mer skatt. Samtidig vil vedkommende motta mindre stønad fra velferdsordninger. Begge disse virkningene vil bidra til økte netto inntekter til offentlig sektor. Vi har brukt ligningsstatistikk fra SSB til å beregne sammenhengen mellom bruttoinntekt på den ene siden og ytelser fra Folketrygden og utlignet skatt på den andre. Beregningen viser hvor stor del av økningen i gjennomsnittlig brutto inntekt i ulike inntektsintervaller som tilfaller offentlig sektor i form av økte skatter og reduserte overføringer. Vi har valgt å bruke tall for inntektsintervallene 100 000 - 199 999 kr og 500 000 – 750 000 kr og tall fra 2016. I gjennomsnitt hadde personer i disse intervallene bruttoinntekt på henholdsvis 160 100 og 598 000 kr og de overførte henholdsvis minus 45 000 og pluss 121 900 kr. i skatt fratrukket ytelser fra folketrygden. Forskjeller i overføring utgjorde 38,1 prosent av forskjellen i brutto inntekt. Vi har brukt denne andelen som forutsetning om endring i overføringer når en person får økt arbeidsinntekt.

I tillegg har modellene virkninger på offentlige utgifter i form av administrasjons- og tiltakskostnader. 20 prosent av samlet virkning på netto offentlige utgifter regnes som en skattekostnad. Tilsvarende regnes 20 prosent av en netto økning i offentlige inntekter som et bidrag til samfunnsøkonomisk lønnsomhet.

Tabell 10-5: Illustrasjon av mulige virkninger av alternative modeller for statlig finansiering av kommunenes integreringsutgifter. Bidrag til netto nytte i mill.kr. Sammenlignet med nullalternativet, dvs. dagens finansieringsmodell.

Endring	Rammestyring		Sammenslåing		Styring og kontroll		Refusjon		Resultatbasert tilskudd	
	Endring	Netto nytte	Endring	Netto nytte	Endring	Netto nytte	Endring	Netto nytte	Endring	Netto nytte
Administrasjonskostnader	..	16	..	-	..	-7	..	25	..	4
Tiltakskostnader	-10 %	223	0 %	-	20 %	-447	10 %	223	20 %	447
Sysselsetting	-1%		0 %		1 %		1 %		2 %	
Lav yrkesdeltagelse		-323		-		323		323		646
Høy yrkesdeltagelse		-461		-		461		461		922
Skattekostnad										
Lav yrkesdeltagelse		18		-		-60		-19		-30
Høy yrkesdeltagelse		5		-		-47		-6		-4
Totalt										
Lav yrkesdeltagelse		-66		-		-191		56		166
Høy yrkesdeltagelse		-216		-		-40		207		468

## Ikke prissatte virkninger

I avsnitt 10.3 omtalte vi følgende virkninger:

- Livskvalitet (utover økte forbruksmuligheter)
- Ringvirkninger for familie, naboer, etterkommere
- Tillit, fellesskap, demokrati

I forbindelse med en samlet vurdering, er det særlig viktig om ikke prissatte virkninger kan så tvil om inntrykket fra beregningen av de prissatte virkningene. I oppsummeringen over konkluderte vi med at det er virkning på overgang til arbeid som er viktigst blant de prissatte konsekvensene. Spørsmålet er da om de ikke prissatte konsekvensene samvarierer med de prissatte slik at de forsterker betydningen av overgang til arbeid eller om de kan så tvil om hovedvekten skal legges på overgang til arbeid.

Vi mener at alle virkningene i punktlisten over samvarierer med overgang til arbeid. Betydningen av økt overgang til arbeid forsterkes når man tar hensyn til sysselsettingens betydning på livskvalitet, ringvirkninger, tillit, mv.

Når det gjelder livskvalitet, argumenterte vi for at arbeid kan ha både positive og negative virkninger. Mange vil oppfatte arbeidet i seg selv som positivt for livskvaliteten, mens andre heller ville hatt mer fritid. Vi mener likevel at manges ønske om økt fritid ikke skaper tvil om at satsing på økt overgang til arbeid bør prioriteres.

## 10.5 Usikkerhetsanalyse

Flere steder i teksten foran har vi framholdt at det ikke er faglig grunnlag for å beregne styrken i virkningene av finansieringsmodellene for kostnadene eller for integreringsresultatene.

Vi mener at det materialet vi har er godt egnet til å angi retning på virkningene av modellene og, til en viss grad, til å rangere modellene ut fra hvor sterkt de vil påvirke de viktigste utfallene - tiltakskostnadene og overgang til arbeid. Det er styrken i virkningene som er den dominerende usikkerheten i vår analyse.

Grunnlaget for å anslå gevinster av endring av finansieringsmodell, er meget svakt, men vi mener det er tilstrekkelig grunnlag for å anbefale en modell.

Vi ser ikke realistiske muligheter for å iverksette risikoreduserende tiltak. Den eneste muligheten vi ser, er at man prøver ut ulike modeller først for å styrke kunnskapsgrunnlaget. Dette vil kreve lang tid, bl.a. fordi man må vente før man kan se hvilke integreringsresultater modellene genererer til introduksjonsprogrammet er gjennomført for ett eller flere kull. Vi mener også at det er betydelige metodeproblemer knyttet til følgeforskning av denne typen<sup>98</sup>. Vi mener at VIVEs evaluering av refusjonstrappen i Danmark, kommende

---

<sup>98</sup> Proba har erfaring med dette bl.a. fra en pågående evaluering for Helsedirektoratet av forsøk med statlig finansiering av kommunenes helse- og omsorgstjenester. Prosjektet ledes av Agenda Kaupang.



oppdaterte analyser fra Danmarks Statistik om integreringsresultater i Danmark og forskningsprosjektet NIBR leder om integreringsresultater i de skandinaviske landene kan bidra til å styrke beslutningsgrunnlaget. Det er imidlertid ikke sikkert at det vil foreligge resultater fra disse prosjektene før KD fremmer forslag til endringer i finansieringsordningene.

Historien tyder på at antall nye flyktninger er lite forutsigbart. Det er en stor fordel om integreringsapparatet er godt egnet til å tilpasse seg variasjon i antall flyktninger og deltakere i integreringstiltak. Spørsmålet er om risiko knyttet til omfanget av innvandringen har implikasjoner for valg av modell. Verken dagens modell eller noen av alternativene har elementer av tilskudd til opprettholdelse av kapasitet til å drive integreringsarbeid. Vi mener at risikoen for store svingninger i omfanget av innvandringen ikke har betydning for valg mellom de modellene vi har vurdert, bortsett at innlemming av integreringstilskuddene i rammefinansieringen av kommunene vil gjøre det vanskeligere å stimulere til økt bosetting, hvis det skulle bli behov. Hvis man skulle utformet en tilskuddsordning for å sikre kapasitet for økt innvandring, måtte man brukt hele andre virkemidler enn det som ligger i vårt oppdrag.

## 10.6 Fordelingsvirkninger

Målgruppen for de integreringstiltakene tilskuddsordningene finansierer er primært flyktninger og medlemmer av deres familie. Det er godt dokumentert at dette er en gruppe som i gjennomsnitt har lav inntekt og som har lav score på ulike levekårsindikatorer. Andelen med vedvarende lavinntekt er høy i denne gruppen. Hvis man styrker denne gruppens inntektsmuligheter gjennom skattefinansierte tiltak, vil dette bidra til å utjevne inntektsforskjeller i samfunnet.

Våre analyser tyder på at det er mulig å løfte inntektene til målgruppen samtidig som skattebyrden i resten av økonomien reduseres. Per person blir de positive virkningene sterkest i målgruppen.

Med våre forutsetninger gir rammetilskudd redusert skattebyrde. Grunnen er primært at kommunenes antas å redusere sine tiltakskostnader, men også at administrasjonskostnadene reduseres. Sammenslåing av tilskudd vil ikke ha noen virkning på skattebyrden. I de tre modellene som antas å gi økt sysselsetting, er ikke den antatte økningen i netto skatter fra deltakerne i integreringstiltakene tilstrekkelig til å veie opp for økte administrasjons- og tiltakskostnader.

## 10.7 Konklusjon og anbefaling

Grunnlaget for å anslå samfunnsøkonomiske virkninger av modell for statlig finansiering av kommunenes integreringsarbeid er svakt. Likevel mener vi det er grunnlag for noen klare anbefalinger:

- Bruk av rammetilskudd og sammenslåing av tilskuddsordningene kan ikke anbefales. Ingen av disse modellene vil stimulere til bedre integreringsarbeid.

- Sterkere statlig styring i form av mer omfattende tilsynsvirksomhet og noen nye krav til kommunenes integreringsinnsats kunne gi en samfunnsøkonomisk gevinst. Men økt tilsynsvirksomhet, bortsett fra i form av økt satsing på læringsaktiviteter, står i konflikt med regjeringens holdning til tilsyn og med enighet med KS.
- En modell med delvis refusjon for aktive integreringstiltak kan, på tross av høye administrasjonskostnader, gi en samfunnsøkonomisk gevinst.
- Vi vil anbefale en modell med innslag av resultatbasert finansiering. I bunnen bør det ligge per-person-tilskudd som ligner på dagens finansieringsmodell. En avgjørende forutsetning for denne anbefalingen er at man etablerer en prosess for å sette individuelle, realistiske, men krevende, mål for deltakerne i integreringstiltakene.

Hvis man velger en resultatbasert modell, må man først utforme en bedre metodikk for vurdering av læringsmål for norsk og av utsiktene for overgang til arbeid eller utdanning for deltakerne i introduksjonsordningen. Man må så sette mål som korresponderer med deltakernes bakgrunn. Målene bør settes slik at de fleste deltakerne når målene, gitt at de gjør en god innsats og får god hjelp. Dagens mål for overgang til arbeid (minst 1 times arbeid den uka registrering skjer) kan gi en del tilfeldige utslag. Man kan velge både en lengre måleperiode og en høyere sysselsettingsgrad som mål, f.eks. et timetall eller et nivå for yrkesinntekt for en halvårsperiode. I tillegg må målet kunne nås gjennom et antall studiepoeng eller inntekt som selvstendig næringsdrivende (det siste målt over ett år). SSB kan registrere måloppnåelse for deltakerne over ulike perioder i noen år framover og melde fra til IMDi hvor mye hver kommune skal ha i resultattilskudd. SSB har allerede i dag tilgang til all informasjon som kreves for å registrere måloppnåelse. Det betales resultattilskudd bare én gang for hver deltaker. Hvis en deltaker flytter mellom kommuner før programmet er avsluttet, vil det være mest riktig at resultattilskuddet deles, men dette gjelder trolig få deltakere, og det er kanskje ikke bryet verdt å lage et system for å legge til rette for deling. Uten deling, vil det være kommunen hvor deltakeren avsluttet programmet som får tilskudd.

# 11 Evaluering av Beregningsutvalget

## 11.1 Innledning og mandat

Som del av den samlede evalueringen av tilskudd til kommunenes bosettings- og integreringsarbeid, inngår også en egen evaluering av Beregningsutvalget (BU). BU har en nesten like lang historie som Integreringstilskuddet selv. BU ble oppnevnt i 1990 for å følge opp om integreringstilskuddet dekket kommunenes utgifter. Den første rapporten fra utvalget ble utgitt i 1991.

Kjerneaktiviteten til BU er å foreta årlige kartlegginger av kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger.<sup>99</sup> De to siste rapportene fra utvalget er «Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2017» og «Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2017», begge utgitt i august 2018.<sup>100</sup>

BU består av åtte medlemmer, hvorav fire kommer fra kommunesektoren og fire fra staten representert ved IMDi og representanter fra Fylkesmenn. Videre har utvalget et sekretariat i IMDi.

De kartlagte utgiftene til bosetting og integrering skal i prinsippet finansieres av totalt fire ulike tilskuddsordninger: Integreringstilskuddet, særlig tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger, tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker, og tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Alle disse tilskuddsordningene er utformet som per capita (per person) tilskudd. Se nærmere beskrivelse av hver tilskuddsordning i kap. 7, samt i IMDis rundskriv. Det femte tilskuddet vi har evaluert, tilskuddet til norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak, inngår per i dag ikke i BUs beregningsopplegg.

Vårt mandat for evalueringen av BUs arbeid har vært som følger:

- En vurdering av utvalgets mandat, utvalgets gjennomføring av oppdraget, og om utvalgets kartleggingsbidrag gir nødvendig og tilstrekkelig informasjon for å vurdere grad av måloppnåelse for tilskuddsordningene.
- En vurdering av BUs rutiner for å fange opp kommunale kostnader knyttet til tjenester for flyktninger som endres over tid.
- En vurdering av aktørenes nytte av ordningen med BUs kartlegging sett opp mot kostnadene ved arbeidet.

---

<sup>99</sup> For enkelhets skyld omtaler vi i dette kapitlet alle personer som utløser integreringstilskudd som flyktninger. Ikke alle disse personene er flyktninger. Bl.a. gis det tilskudd for familiemedlemmer til flyktninger.

<sup>100</sup> Merk at det i oktober 2018 ble publisert en revidert utgave av rapporten om utgifter til enslige mindreårige. Dette skyldes at de opprinnelige beregningene av tilskuddets dekningsgrad kunne framstå som misvisende. For å klargjøre dette, ble det dermed foretatt en revisjon på dette punktet. Se nærmere omtale i avsnitt 11.5.6.

- De viktigste forbedringene og effektivitetstiltakene som utvalget har gjennomført de siste fem årene skal fremkomme.
- Forslag til alternative metoder for kartlegging av utgifter og modeller for partssamarbeid og en anbefaling om ev. endringer av BUs oppdrag. Anbefalingen skal ses i sammenheng med anbefalingene for innretning av tilskuddsordningene.

## 11.2 Metode og informasjonsgrunnlag for evalueringen av BU

Evalueringen av BU har dels foregått som en separat delaktivitet i den samlede evalueringen, samtidig som det også har vært noen felles aktiviteter og informasjonsgrunnlag mellom evalueringen av selve tilskuddsordningene og evalueringen av BU. Informasjonsgrunnlaget for vurderinger av BU og dets metodikk har i hovedsak vært følgende:

- Dokumentstudier av utvalgets årlige rapporter, med hovedfokus på rapportene for siste utgiftsår (2017).
- Bearbeidede data for årene 2013-2017 fra IMDi. Disse dataene viser registrerte nettoutgifter på hvert utgiftsområde, samt antall personer i målgruppen, for hver kommune i BU.
- Fra IMDi har vi fått detaljerte rådata for to eksempelkommuner fra utgiftskartleggingen i 2017, dvs. selve skjemaene disse to kommunene har fylt ut og levert inn til BU.
- Intervjuer med medlemmer av BU, dels eget intervju med leder og sekretær (desember 2018), dels som del av andre mer generelle innledende intervjuer i IMDi og KS v/Nina Gran samt telefonsamtale med KS' representant Rune Bye (oktober 2018).
- Deltakelse som observatør på BUs 2-dagers vinterseminar, desember 2018.
- En spørreundersøkelse til kommunene i BU som spør hvor mye ressurser hver enkelt kommune anslår at de bruker på å være beregningsutvalgskommune per år.
- Tilgang til BUs egen spørreundersøkelse rettet mot utvalgskommunene, med en evaluering av sommerseminaret 2018. Denne undersøkelsen inkluderer også enkelte mer generelle vurderinger fra utvalgskommunene omkring BUs innretning og arbeidsform.
- Tidligere evaluering av BU, jf. Agenda Kaupang (2009).
- KS' prognosemodell som grunnlag for å vurdere effekter på kommunenes ordinære inntekter dersom en kommune bosetter flere flyktninger.

En evaluering må bygge på en sammenligning opp mot et alternativ. I avsnittene 11.4.1-11.4.3 presenterer vi noen mulige alternative modeller for beregning av merutgiftene knyttet til integrering. Før dette gir vi en kort presentasjon av de ulike datakilder som inngår i BUs beregningsgrunnlag.

## 11.3 BUs informasjonsgrunnlag og framstillingsform

BU foretar sin utgiftskartlegging i et utvalg kommuner. I kartleggingen av utgiftene i 2017 inngikk totalt 19 kommuner. De største kommunene i landet er godt representert i utvalget, slik at andelen bosatte er langt høyere enn andelen av kommuner som er med: de 19 utvalgskommunene mottok 30,4 prosent av alle flyktninger som utløser integreringstilskudd og 30,9 prosent av alle enslige mindreårige flyktninger.

Kommunene som deltar er med i utvalget i cirka fem år. Dermed bygger den enkelte kommune opp erfaring med utgiftsregistreringen.

BUs utgiftskartlegging er per i dag basert på totalt fem ulike informasjonskilder:

- a) Undersøkelse om integreringstiltak og administrasjon av disse: Kortform for dette er «Administrasjonsundersøkelsen» (ADM) og denne kortformen/forkortelsen benyttes i det følgende. Dette er omfattende spørreundersøkelse til utvalgskommunene som dekker de fleste utgiftsområder, herunder også utgifter til enslige mindreårige (EM), men unntatt de utgifter som kartlegges i de øvrige undersøkelser/datakilder omtalt nedenfor.
- b) Voksenopplæringsundersøkelsen (VO): Dette er en separat spørreundersøkelse til utvalgskommunene som kartlegger utgiftene til voksenopplæringsområdet, dvs. opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
- c) Helseutgifter: Her benyttes kun en prisjustert sjablongsats. Grunnlaget for denne sjablongsatsen går helt tilbake til 1997, der utgiftene til helse ble anslått til 15 000 kroner per person (sum utgifter gjennom femårsperioden for integreringstilskuddet).
- d) Utgifter til utbetalt sosialhjelp: Beregnet av SSB basert på Kostra-data.
- e) Utgifter til utbetalt introduksjonsstønad: Beregnet av SSB basert på Kostra-data.

Merk at «Administrasjonsundersøkelsen» og «Voksenopplæringsundersøkelsen» er den etablerte sjargongen BU benytter i sine rapporter. Navnet «Administrasjonsundersøkelsen» synes noe uheldig ved at navnet lett kan gi leseren feil inntrykk av hva undersøkelsen faktisk dreier seg om. Et mer velvalgt navn kunne her f.eks. være «Hovedundersøkelsen», siden undersøkelsen har lite med «administrasjon» som sådan å gjøre. BU har også selv tatt initiativ til å endre navn på ADM-undersøkelsen og nytt navn vil komme i utvalgets rapport for 2018. Utgiftene som kartlegges i ADM-undersøkelsen er delt inn i totalt 12 ulike utgiftsområder, jf. listen over utgiftsområder nedenfor. Numrene henviser til de nummererte delene i Excel-skjemaet som benyttes.<sup>101</sup>

### 3. Sosial rådgivning og veiledning

---

<sup>101</sup> I skjemadel 1 registreres antall personer i målgruppene, mens skjemadel 2 dreier seg om hvordan kommunens bosettings- og integreringsarbeid er organisert.

4. Introduksjonsprogram
5. Grunnskoleopplæring for voksne
6. Kvalifiseringsprogram
7. Sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening
8. Boliger og boligadministrasjon
9. Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet
10. Administrasjon og hjelpetiltak innenfor barne- og ungdomsvernet
11. Ekstratiltak i grunnskolen
12. Kultur- og ungdomstiltak
13. Barnehager - Ekstraavgifter
14. Regnskapstall for felleskostnader/-inntekter som kommer i tillegg til det som er ført opp under andre poster

## 11.4 Mulige alternative metoder for kartlegging av utgifter

Hovedårsaken til at det overhodet er og har vært behov for et eget beregningsopplegg for kartlegging av utgifter til bosetting og integrering, er at kommunenes ordinære regnskapsrapportering Kostra i utgangspunktet ikke er tilrettelagt for at man kan avgrense utgifter knyttet til en undergruppe av befolkningen, slik som flyktninger. Kostra er bygget opp omkring funksjoner og arter. Funksjonene er delt inn etter de ulike tjenestetypene innbyggerne mottar, slik som barnehage, skole, helse, eldreomsorg, mens artene er delt inn etter ulike utgiftstyper, eksempelvis lønnsutgifter, avskrivninger, innkjøp av varer/materialer osv. Utgifter knyttet til bosetting og integrering berører dermed både en lang rekke funksjoner (tjenestetyper) og arter (utgiftstyper) og det vil ut fra dagens eksisterende regnskapsopplegg ikke være mulig å trekke ut data som viser hvor store utgiftene til bosetting og integrering har vært i løpet av et år.

### 11.4.1 Alternativ 1. Avgrense utgifter i ordinær regnskapsrapportering

Dette er et radikalt alternativ der man satser på å fjerne behovet for et eget beregningsopplegg fullstendig ved la alle utgifter til bosetting og integrering bli gjenstand for en særlig klassifisering som gjør det mulig å trekke dem ut fra den ordinære regnskapsregistreringen i alle kommuner.

Det store problemet med dette alternativet er at det bryter nokså fullstendig med måten Kostra per i dag er bygget opp på. Dette ville muligens vært en relativt enkelt oppnåelig endring dersom Kostra i utgangspunktet også hadde en dimensjon knyttet til «brukere» eller «ulike mottakere» av hver enkelt transaksjon. I dag passer imidlertid ikke dette inn i den eksisterende datastrukturen. Et unntak kan sies å være Kostrafunksjonen 275 Introduksjonsprogram, som i utgangspunktet nettopp avgrenser en særskilt tjeneste som kun har med vår

aktuelle målgruppe å gjøre. Men dette utgjør kun en liten del av alle de samlede utgiftene knyttet til målgruppen.

Kunne det la seg gjøre å innføre en eller flere nye regnskapsfunksjoner, eksempelvis en ny «Funksjon 277 Bosetting og integrering»? Det ville nok være mulig, men det vil være flere og tungtveiende motargumenter mot en slik regnskapsendring. Endringen vil skape et nytt skille mellom utgifter til målgruppen og de øvrige brukerne innenfor hver nåværende tjenestekategori. Eksempelvis måtte alle utgifter til barnehager bli splittet mellom dagens funksjoner 201, 211 og 211 og den nye «277». Tilsvarende vil det også være for alle andre tjenestesektorer som i dag delvis inneholder utgifter til målgruppen. Man ville dermed ødelegge dagens Kostra som et sektororientert regnskapssystem, der jo hele poenget er å samle alle utgifter til f.eks. barnehager, på de regnskapsfunksjoner som nettopp har med barnehager å gjøre.

Den eneste muligheten måtte dermed – så vidt vi kan se – være å innføre en annen form for «fakturamerking» og generell regnskapssortering ut over dagens inndeling i funksjoner og arter. Man måtte få alle som tildeler tjenester i kommunen til å registrere om mottakeren av tjenesten inngår i grunnlaget for tildeling av de aktuelle tilskuddene. Dette må nødvendigvis være en meget omfattende og ressurskrevende oppgave. Det vil heller ikke være noen garanti for at en slik registrering gir det rette svaret på hvor store de faktiske utgiftene har vært, siden det fortsatt kan gjøres ulike typer feil og feilregistreringer selv om man innførte et forsøk på slik løpende utgiftsregistrering.

Vi tror det vil være klart større kostnader og utfordringer med å velge et slikt alternativ enn å beholde et Beregningsutvalg som arbeider mer eller mindre som i dag.

Konklusjonen på denne diskusjonen er at det ikke framstår som et godt eller realistisk alternativ å endre den ordinære regnskapsinformasjonen i kommunene, slik at man kan foreta et mer eller mindre automatisert data-uttrekk av hvilke utgifter kommunene har hatt til bosetting og integrering av flyktninger i alle kommuner.

#### 11.4.2 Alternativ 2. Sjeldnere og mer prosjektbasert utgiftskartlegging

Dagens metodikk i BU er som nevnt basert på en kontinuerlig arbeidsform, der man gjennomfører årlige undersøkelser og årlig rapportering.

Det kan kanskje argumenteres for at det ikke er et tungtveiende behov for at staten og kommunene har informasjon om utgifter eller dekningsgrader hvert eneste år. Kommunene lever tross alt ikke helt «fra hånd til munn» fra år til år og vil i prinsippet rent finansielt sett være i stand til å tåle et par år der utgiftene eventuelt øker raskere enn inntektene fra tilskuddsordningene. Slik sett kan man argumentere for at man nok i prinsippet kunne senke frekvensen av den type utgiftskartlegging BU gjennomfører, for eksempel til hvert tredje eller hvert fjerde år. Hvis frekvensen på utgiftsberegningen reduseres, kan det kanskje også bli mer aktuelt enn i dag å sette ut beregningsoppdraget til eksterne aktører enn hva

som er tilfelle i dagens arbeidsform. Slik sett kan man tenke seg to varianter eller underalternativer: 2a) Sjeldnere men fortsatt intern gjennomføring med et eget Beregningsutvalg sammensatt av stat/IMDi og kommunesektor som i dag, og 2b) ekstern prosjektutlysning.

Fordelen med en slik omlegging er i første rekke å spare ressurser ved å gjennomføre undersøkelsene sjeldnere. Det vil imidlertid åpenbart også kunne bli en del ulemper og disse vil berøre flere ulike dimensjoner/momententer.

- Sjeldnere måling av hvordan utgiftene og dekningsgraden utvikler seg fra år til år, vil isolert sett gi noe større usikkerhet om utgiftsutvikling og dekningsgrader for kommunene. Dette kan dermed svekke motivasjonen for frivillig bosetting – som jo er et sentralt element i hele bosettingsmodellen.
- Det vil trolig være utfordrende å opprettholde like god kvalitet på utgiftskartleggingen dersom den skal gjennomføres sjeldnere og mer «prosjektorientert». Det vil riktignok også kunne være noen fordeler ved å starte mer «med blanke ark» hver gang, eksempelvis dersom hele oppdraget med utgiftskartlegging settes ut til et forskningsinstitutt som får et år på seg til å gjennomføre dette som et separat prosjekt. Dette kan nok tenkes å utløse kreativitet og bruk av nye metoder på en del områder. Men vi vil likevel tro at sjansene for at den totale kvaliteten går ned er større enn at den går opp, sammenlignet med dagens arbeidsmetodikk preget av prøving-feiling-læring-korrigerende som en skrittvis og kontinuerlig forbedringsprosess.
- Feltet er preget av mange detaljer og det vil dermed kreve mye ressurser dersom et nytt utredningsmiljø skal få tilstrekkelig detaljkunnskap til å kunne gjennomføre en utgiftskartlegging av sammenlignbar kvalitet med dagens metode. Selv om man isolert sett sparer ressurser på sjeldnere kartlegging, vil hver kartlegging dermed kunne bli betydelig dyrere.
- De senere årene har både omfanget av den relevante innvandringen og sammensetningen (langgruppe, andel enslige mindreårige, andel familiegjenforeninger, mv) endret seg sterkt. Dette kan påvirke utgiftsnivået per person.
- Også dersom man beholder ansvaret som i dag, dvs. et utvalg bestående av representanter fra stat og kommune og med sekretariatsstøtte fra IMDi, vil de samme utfordringene som omtalt ovenfor være til stede: Det vil for det første være utfordrende å oppnå samme kvalitet som i dag og det vil for det andre nok så sikkert kreves mer ressurser per kartlegging hvis man skal senke frekvensen på kartleggingen.
- Det at KS og kommunene har halvparten av medlemmene i BU er også viktig for å sikre at beregningene har tillit og legitimitet blant kommunene. Et partssammensatt BU bestående av kommunesektor og stat som i dag



virker dermed fordelaktig sammenlignet med outsourcing til eksterne analysemiljøer.

Ut fra en samlet vurdering av punktene ovenfor, mener vi derfor at en sjeldnere og mer prosjektorientert arbeidsform ikke framstår som et godt alternativ. Outsourcing anbefales heller ikke, da dagens partssammensetning trolig er viktig for å sikre tillitt til beregningsopplegget (jf. også avsnitt 11.7).

### 11.4.3 Alternativ 3. Statistiske analyser av merutgifter

Også dette alternativet vil – i likhet med alternativ 1 – være et radikalt alternativ der man satser på å erstatte dagens beregningsutvalgs virksomhet fullstendig med et helt annet alternativ: å benytte rent statistiske (økonometriske) analyser av sammenhengen mellom antall personer i målgruppen for de aktuelle tilskuddsordningene og kommunenes utgifter.

Dette alternativet vil måtte ta utgangspunkt i ordinære regnskaper (Kostra-data) i alle kommuner som datagrunnlag. Alternativet har til dels blitt utprøvd som del av denne evalueringen, jf. Vedlegg 1. Alternativet er nært beslektet med logikken bak utgiftsutjevningen i inntektssystemet, dvs. at man gjennomfører statistiske analyser av hvordan ulike kriterier påvirker kommunenes utgiftsbehov og benytter disse kriteriene til å foreta omfordelinger av midler mellom kommuner.

Selv om selve analysene vil måtte gjennomføres på prinsipielt (mer eller mindre) samme måte som ved beregninger av kriterievekter og kostnadsnøkler i Inntektssystemets utgiftsutjevning, tenker vi her ikke nødvendigvis på å avvikle selve tilskuddsordningene og innlemme dem i rammefinansieringen. Denne type statistiske analyser kan i prinsippet også benyttes som informasjonsgrunnlag for å vurdere tilskuddenes størrelse og dekningsgrad – på samme måte som rapportene fra BU er dette i dag.

Erfaringene fra våre lignende beregninger vist i Vedlegg 1, er at statistiske analyser faktisk er i stand til å fange opp mye av kommunenes merutgifter knyttet til bosetting og integrering. Mens de tre tilskuddspostene på statsbudsjettet (integreringstilskudd, enslig-mindreårstilskudd og norskopplæringstilskudd) i 2017 utgjorde om lag 17 mrd. kroner, fanger våre statistiske analyser opp en integreringsrelatert merutgift på ca. 15 mrd. kroner (med 2017 som datagrunnlag). Dette anslaget er basert på de identifiserte merutgiftene i fem tjenestesektorer der vi fant signifikante utslag; sosialhjelp, grunnskole, helse, barnevern samt pleie og omsorg. For de øvrige kommunale tjenestesektorene fant vi ikke signifikante utslag.

Analysene beskrevet i Vedlegg 1 får godt fram både styrkene og svakhetene ved bruk av statistiske metoder. Beregningene vil foregå på et mer «grovkornet» eller «overordnet» nivå enn ved den type metodikk BU benytter. Den kan likevel ende opp med i nærheten av samme estimerte utgift per bosatt person. Noen utgifter vil utvilsomt ikke bli fanget opp, fordi de vil «gå under radaren» for hva statistiske analyser fanger opp. Hvis utslagene blir for små eller det blir for stor variasjon

mellom hvordan utslaget blir fra kommune til kommune, vil utslaget ikke bli signifikant og vil da måtte utelates.<sup>102</sup>

I denne type beregning vil man kunne bruke helt ordinære regnskapstall som allerede finnes per i dag som venstresidevariabel (avhengig variabel) i analysene. Det er en større utfordring å få god nok datakvalitet når det gjelder korrekt telling og registrering av alle personer som antas å skulle utløse de ekstrautgiftene man ønsker å estimere; der finnes det per i dag litt ulike datagrunnlag som ikke stemmer helt overens, jf. omtalen i Vedlegg 1 av datagrunnlag fra hhv. SSB og IMDi. Hvis en først skal bruke denne metoden, er det sentralt at det blir lagt til rette for god og korrekt måling av antall personer i relevant målgruppe i alle kommuner – ellers vil presisjonen i den statistiske sammenhengen mellom utgifter og personer bli svekket.

En annen mulig utfordring, er knyttet til at antall kommuner er i ferd med å bli betydelig lavere som følge av kommunesammenslåinger. Alt annet like vil færre observasjoner (færre kommuner) bidra til at grensedragningen mellom det som blir statistisk signifikant og ikke-signifikant, påvirkes i den retning vi ikke skulle ønske; sjansen for at utgiftsvariasjonen blir betraktet som tilfeldig (ikke-signifikant) vil da isolert sett øke. Også et lavere antall bosatte personer i målgruppen vil kunne gi lignende utfordringer. Hvis det er få bosatte personer, vil merutgiftene knyttet til disse personene bli mindre absolutt sett, og dermed utgjøre en lavere andel av de samlede utgiftene i de tjenestesektorene man analyserer. Sjansen for å identifisere disse merutgiftene med statistiske/økonometriske metoder vil dermed reduseres når antall bosatte personer i den aktuelle målgruppen (og utgifter knyttet til disse) går ned. I verste fall kan man oppleve at få eller ingen resultater blir signifikante (på normale nivåer) og at man i så fall må være forberedt på å akseptere dette eller ta i bruk alternative beregningsmåter.

En klar fordel med bruk av statistiske metoder, er at dette vil være fleksibelt når det gjelder gjennomføringsfrekvens og valg av miljøer. Hver ny årgang med regnskapsdata og persondata gjør det mulig å gjennomføre en ny analyse hvis dette er ønskelig, men man kan også evt. velge noe lavere frekvens. Det finnes mange kompetente fagmiljøer som kan påta seg et slikt oppdrag.

#### 11.4.4 Konklusjon om alternative metoder for utgiftskartlegging

Vår konklusjon basert på ovenstående gjennomgang, er at det finnes få alternativer til dagens metode (med visse justeringer). Det eneste alternativet som overhodet synes å være aktuelt, er å gå over til rent statistiske (økonometriske) analyser. Dette alternative vil trolig være i stand til å identifisere og tallfeste de største merutgiftene kommuner har til å bosette og integrere flyktninger. Men ambisjons- og detaljnivået vil bli lavere, og man kan risikere at man med færre kommuner og færre bosatte vil kunne få lavere statistisk utsagnskraft enn våre beregninger i Vedlegg 1 tyder på. Man vil neppe få i

---

<sup>102</sup> Vi forutsetter her at man forholder seg til de samme krav til signifikans som er vanlig i denne type analyser.

nærheten av like god oversikt over alle aktuelle delaktiviteter og delutgifter som totalt oppstår i kommunene i forbindelse med deres bosettings- og integreringsarbeid, som ved å fortsette omtrent som med dagens kartleggingsmetode. Man vil heller ikke få like godt grunnlag for differensiering av tilskuddssatser etter familiesituasjon, botid, alder, el.

Vår vurdering er derfor at det fortsatt trengs et Beregningsutvalg som bør fortsette sin utgiftskartlegging på om lag samme måte som i dag. Resten av dette kapitlet bygger derfor på en forutsetning om at BUs arbeid og aktivitet vil fortsette også i årene framover, og fokuserer på å finne ulike forbedringsmuligheter i utvalgets beregningsmetodikk og framstillingsform.

## 11.5 Overordnet om aktuelle utgifter og inntekter og sammenheng mellom disse

For den videre framstillingen omkring BUs kartleggingsmetode og framstillingsform, samt våre vurderinger omkring dette, er det nyttig å ta utgangspunkt i en figur med alle aktuelle utgifts- og inntektsbegreper som totalt sett angår målgruppen bosatte flyktninger. Merk at størrelsen på de ulike inntekts- og utgiftstypene i figuren kun i begrenset grad er forsøkt skalert basert på kategoriernes betydning. Poenget er å lage en visualisering som gjør det lettere å se for seg den prinsipielle sammenhengen mellom de ulike utgifts- og inntektskategoriene som inngår i de samlede beregningene.

For den videre lesningen av de kommende underavsnittene, er det trolig en stor fordel å skrive ut figuren og ha denne liggende klar som et separat ark for lettere å se sammenhenger mellom de ulike utgifts- og inntektsbegreper som blir omtalt.

Figur 11-1. Prinsippskisse over totale bruttoutgifter og totale inntekter knyttet til bosetting og integrering av flyktninger.

BRUTTO UTGIFTER		INNETEKTER		
Kartlagte utgifter	U1. Ikke kartlagte («ordinære») utgifter	I1. Ordinære inntekter (rammetilskudd og skatt)	I2. Andre ordinære inntekter	
	U2: VO-undersøkelse	I3. Andre inntekter, norskopplæring	I4. Tilskudd 1 norskopplæring	
	U3. ADM-undersøkelse uten EM-utgifter	I5. Andre inntekter, ADM-ikke EM.	I6. Andre inntekter, ADM-kun EM.	I7. Tilskudd 2 EM-tilskudd
		I8. Tilskudd 3 funk.hem.	I9. Tilskudd 4.1 INT-særtilskudd	I10. Tilskudd 4.2. INT-ordinært
		U4. EM-utgifter fra ADM-unders.		
	U5: Helseutgifter (INT+EM)			
	U6: Sosialhjelp (INT+EM)			
U7: Introstønad (INT+EM)				
		Underdekning/overdekning		

De fire aktuelle per capita tilskuddene er i figuren kalt hhv. I4 (norskopplæring), I7 (enslige mindreårige), I8 (nedsatt funksjonsevne/atferdsvansker) og I9 og I10 (Integreringstilskuddet). Integreringstilskuddet er altså her delt i to inntektskategorier I9 og I10, der I9 er særtilskudd og ekstra engangstilskudd til barn i barnehagealder og eldre (over 60). De tidligere ekstratilskuddene fra perioden 2015-2017 ville også falle inn under I9<sup>103</sup>. I10 er hoveddelen av integreringstilskuddet, dvs. de ordinære satsene for år 1, 2, 3, 4 og 5. Årsaken til at vi har valgt å dele integreringstilskuddet, er at BUs beregninger alltid har vært fokusert mot å sammenligne et utgiftsbegrep opp mot samlet tildeling av summen av inntekter gjennom ordinær sats for integreringstilskudd for år 1-5. Da må også de øvrige tilskuddselementene i integreringstilskuddet trekkes fra et eller annet trinn i beregningen.

### 11.5.1 Kartlagte og ikke-kartlagte utgifter

Skillet mellom kartlagte og ikke-kartlagte utgifter dreier seg om hva som skal skilles ut i den øverste «etasjen» i figuren ovenfor, dvs. hvilke utgifter U1 som ikke anses som relevante for BUs utgiftskartlegging og hvilke ordinære inntekter I1 (rammetilskudd og skatteinntekter) og I2 (eksempelvis øremerkede tilskudd eller brukerbetaling) som skal holdes utenom.

<sup>103</sup> Se oversikt over alle elementer inn under Integreringstilskuddet i Tabell 7-3.

Skillet mellom ordinære og ekstraordinære utgifter og inntekter går her på at alle innbyggere (flyktninger eller ikke) antas å påføre en kommune et ekstra utgiftsbehov. Det utgiftsbehovet en «vanlig» eller gjennomsnittlig innbygger påfører en kommune, er definert som de ordinære utgiftene, U1 i figuren. Disse utgiftene skal i prinsippet finansieres av kommunenes ordinære finansieringskilder, I1 skatt og rammetilskudd og I2 andre ordinære inntekter.

Bosetting av flyktninger innebærer en merutgift ut over de ordinære utgiftene. Dette er grunnen til at kommunene har behov for særskilt finansiering i form av ulike tilskudd.

I de første rapportene fra BU utover 90-tallet var det drøfting av skillet mellom «ordinære» og ekstraordinære» utgifter. Kommunesektoren argumenterte for at alle utgifter, dvs. både ordinære og ekstraordinære, skulle kartlegges, mens statens representanter argumenterte for at det kun var de ekstraordinære som burde kartlegges. Se nærmere beskrivelse av dette i Agenda Kaupangs vurdering av BU fra 2011. Det synes nå å være samstemthet mellom statens og kommunenes representanter i BU om at utvalget i prinsippet ønsker å kartlegge de *ekstraordinære* utgiftene, mens man forsøker å holde de ordinære utgiftene utenom kartleggingen. Overordnet kan vi dermed si at finansieringen av flyktninger – og BUs kartlegging – er basert på at:

- Det oppstår ordinære utgiftsbehov U1 når flyktninger bosettes, på linje med bosetting av alle andre innbyggere. Disse skal finansieres av ordinære inntekter I1 og I2, og BU ønsker å holde disse utgiftene og inntektene utenfor sin kartlegging.
- Siden bosetting av flyktninger krever diverse ekstra tiltak og tjenester som ikke øvrige innbyggere har behov for, oppstår det også merutgifter eller ekstraordinære utgifter ut over de ordinære utgiftene. Dette er utgiftene U2 til U7 i figuren.
- De ekstraordinære utgifter U2 til U7 skal i prinsippet finansieres av de ulike tilskuddsordningene rettet mot bosetting og opplæring av flyktninger. Dette er i hovedsak de ovenfor refererte per capita-tilskuddsordningene I4, I7, I8, I9 og I10 i figuren.
- Kommunen mottar imidlertid også noen andre inntekter (ut over per capita-tilskuddene), I3 og I5 i figuren. Disse inntektene må trekkes fra utgiftene U2-U7 for å etablere et netto utgiftsbegrep som det er relevant å vurdere per capita tilskuddene opp imot.

Når det gjelder de ordinære inntekter og utgifter, har vi i denne rapportens Vedlegg 4 gjort noen tentative beregninger som gir et anslag på hvor store ordinære inntekter av typen I1 (økt rammetilskudd og skatt) kommunene vil få ved bosetting av flere flyktninger. Disse ligger i størrelsesorden 65 000 kroner per flyktning for kommuner med omtrent gjennomsnittlig nivå på utgiftsbehov per innbygger (indeks for utgiftsbehov på ca. 1,0) og med skatteinntektsnivå på under 90 prosent av landsgjennomsnittlig nivå. For kommuner med over 90 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt, vil nivået isolert sett synke med om lag 9 000 til omkring 56 000 kroner per flyktning. Dette anslaget gjelder på kort sikt, før

flyktningene bidrar med økt skatteinntekt. For nærmere detaljer rundt disse beregningene, se vedlegg 4.

BU har – så vidt vi har oppfattet – ingen data eller opplysninger i dagens eksisterende materiale som kan si noe om ordinære utgifter knyttet til bosatte flykninger, U1 i figuren, er omtrent på samme nivå som ordinære inntekter I1 i figuren. Vi støtter logikken som ligger til grunn for dette valget, dvs. at man forsøker å kartlegge alle *ekstraordinære utgifter*, utgifter U2-U7, men ikke «vanlige» eller ordinære utgifter til barnehager, skoleplasser osv. som i prinsippet koster det samme enten barnehagebarna eller skolebarna er bosatte flykninger (eller barn av disse) eller ikke. Hvis barnehagebarn eller skolebarn med flyktningebakgrunn derimot har forårsaket utgifter ut over det som gjelder for alle barn, da skal disse utgiftene inkluderes og fanges opp gjennom utgiftskategoriene U3 og U4 i figuren. Dagens beregningsopplegg er i prinsippet utformet i tråd med dette.

Det kan likevel finnes betydelige utfordringer knyttet til avgrensning mellom utgifter til hhv. U1 og U2-U7. Så lenge en bosatt person er i målgruppen for integreringstilskuddet (femårsperioden etter bosetting), skal alle ekstrautgifter dekkes av tilskudd og disse ekstrautgiftene skal tas med i utgiftskartleggingen blant utgiftskategoriene U2-U7. Straks den samme personen går ut av målgruppen for integreringstilskuddet, vil imidlertid innbyggeren være «ordinær». Da skal utgiftene til denne personen i prinsippet være omfattet av utgifter definert som U1 og bli finansiert av rammetilskudd og skatt I1.

Det er selvsagt ikke rimelig å anta at alle former for ekstrautgifter tar slutt akkurat i det personen går ut av målgruppen for integreringstilskuddet. Derfor er det da også et eget kriterium i utgiftsutjevningen som i prinsippet skal sørge for at merutgifter knyttet til bosatte flykninger som har vært bosatt i mer enn 5 år, blir kompensert gjennom økt rammetilskudd. Ansvar for å vurdere utgifter og finansiering av bosatte flykninger som har bodd her i mer enn fem år, ligger i prinsippet utenfor BUs mandat og beregningsopplegg. Dette er naturlig og følger logikken og arbeidsdelingen mellom tilskuddsfinansiering og ordinær finansiering. Problematikken omkring overgang mellom tilskuddsfinansiering i femårsperioden og rammetilskuddsfinansiering fra år 6 og videre, er likevel langt fra triviell og kunne gjerne være gjenstand for ytterligere vurdering, men ikke nødvendigvis fra BU.

Grensedragningen mellom kartlagte og ikke-kartlagte utgifter og vurderinger om nivå på ikke-kartlagte utgifter dekkes av inntekter som holdes utenom beregningene (ordinær inntekt gjennom rammetilskudd og skatt) kan tenkes å endres over tid. Det vil derfor fra tid til annen kunne være behov for å gjøre nye vurderinger omkring dette. Våre noe forsøksvise beregninger av merinntekt gjennom inntektssystemet i Vedlegg 4 kan forhåpentligvis være et relevant innspill i denne forbindelse.

### 11.5.2 Norskopplæringen som separat vurdering

Rent prinsipielt ville man trolig ønske en best mulig samlet oversikt over alle utgifter og alle inntekter som har med den samme målgruppen – bosatte flykninger – å gjøre. Slik sett ville det være interessant å rapportere alle utgifter

U2-U7 samlet og vurdere disse opp mot alle samlede inntekter I3-I10. Det mest interessante begrepet for å måle grad av underdekning eller overdekning i den samlede finansieringen, vil da være residualen vist i Figur 11-1, dvs.  $\text{Overdekning/underdekning} = (U2-U7)-(I3-I10)$ .

I praksis er det imidlertid betydelige utfordringer forbundet med å summere utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap (U2), dvs. utgiftene kartlagt i utvalgets Voksenopplæringsundersøkelse, med de øvrige utgiftene U3-U7. Dette fordi målgruppene for norskopplæringen ikke er sammenfallende med målgruppene for integreringstilskuddet og enslig mindreårig-tilskuddet.

I utgiftskartleggingen av opplæring i norsk og samfunnskunnskap (Voksenopplæringsundersøkelsen) kartlegges *alle utgifter* til dette området, uavhengig av hvem som er målgruppen. Målgruppen vil her være alle personer mellom 16 og 67 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i den aktuelle kommunen. Målgruppen vil da bestå av både betalingsmottakere og asylsøkere, samt bosatte flykninger som utløser integreringstilskudd. Hvis man på meningsfylt vis skulle summere utgiftene til norskopplæring U2 med de øvrige utgifter knyttet til integrering og bosetting U3-U7, måtte man foretatt en avgrensning eller splitting av hvor stor andel av utgiftene til norskopplæring U2 som har med personer som også er i målgruppen for integreringstilskudd og gjøre, og hvor stor andel av utgiftene som forårsakes av at man lærer opp andre personer.

Det finnes i prinsippet oversikter over hvor mange deltakere på norskopplæringen som også er i målgruppen for integreringstilskudd. Hvis man antar at utgifter per person er den samme for alle personer, ville man dermed kunne fordelt utgiftene proporsjonalt med andel i og utenfor målgruppen for integreringstilskudd. Det er imidlertid ingen selvfølge at utgiftene per deltaker er uavhengig av om deltakeren er i målgruppen for integreringstilskuddet eller ikke. Vi tror derfor at et forsøk på å fordele utgifter til norskopplæring mellom personer i og utenfor målgruppen for integreringstilskuddet, lett vil føre til en nokså vilkårlig fordeling.

Vi mener derfor at det er en bedre framgangsmåte å gjøre som i dag, dvs. at utgiftene til all opplæring i norsk og samfunnskunnskap kartlegges separat, U2 i figuren, og at man samtidig kartlegger alle inntekter I3 separat. Dermed skal tilskuddet til norskopplæring i prinsippet dekke kommunenes nettoutgifter til norskopplæring, U2-I3. Hvis det over tid vurderes slik at nettoutgiftsbegrepet (U2-I3) er høyere enn inntektene gjennom tilskuddet til norskopplæring, bør dette vurderes for seg og løses ved å endre på tilskuddet til norskopplæring I4, ikke ved å endre øvrige inntektstyper I5-I10. Dette er i tråd med dagens praksis.

Merk at Figur 11-1 kun har en enkelt «boks» for underdekning/overdekning. Så lenge utgiftene og inntektene vedrørende norskopplæringen rapporteres og vurderes separat, vil det være grunnlag for å foreta en selvstendig vurdering av grad av overdekning/underdekning, dvs.  $\text{Underdekning for norskopplæring} = U2 - (I3+I4)$ . Også dette er i tråd med dagens praksis, jf. Beregningsutvalget (2018a), kap. 7.3. Av forenklingshensyn har vi imidlertid ikke inkludert en egen «boks» for å markere underdekning/overdekning separat for kun norskopplæringen i figuren.



### 11.5.3 Bruttoutgifter eller nettoutgifter

BUs mandat har hele tiden vært basert på at man ønsker å komme fram til et netto utgiftsbegrep som er relevant for å vurdere tilskuddenes størrelse opp imot. Dette gjør at man må trekke fra alle øvrige inntekts- eller finansieringstyper, slik at man står igjen med de nettoutgiftene som tilskuddene til norskopplæring, enslige mindreårige og integreringstilskuddet (inkludert tilskudd til funksjonshemmede/atferdsvansker) er ment å dekke. Dette er et naturlig siktemål som nokså selvsagt vil inngå i mandatet også for kommende utgiftskartlegginger.

Vi mener imidlertid at BUs rapportering med fordel også kunne vist og kommentert tallmateriale som omfatter brutto utgifter. Merk at tallgrunlaget for å vise utviklingen av kartlagte bruttoutgifter i prinsippet allerede finnes i BUs materiale, det er altså kun snakk om organisering og presentasjon av data.

Det er flere årsaker til at vi mener det ville være gunstig å gi en oversikt over både bruttoutgifter og nettoutgifter.

For det første vil leseren av rapportene få en bedre oversikt over alle sammenhenger eller koblinger mellom utgiftene og inntektene, slik Figur 11-1 ovenfor i prinsippet bidrar til. Det kan i en del tilfeller bli litt «kryptisk» eller skjult hva som egentlig har foregått hvis man kun viser og kommenterer utviklingen for nettoutgiftene. Selv om man naturlig nok fortsatt vil ha hovedfokus på nettoutgiftene, vil det som regel være interessant å vite bakgrunnen for hvorfor nettoutgiften utvikler seg slik den gjør. Stiger nettoutgiften fordi bruttoutgiften øker for et gitt nivå på inntektene eller fordi bruttoutgiften ligger uforandret mens inntekter går ned? Dette er nokså forskjellige situasjoner og vi mener man alltid burde være interessert i å vite om det er den ene eller den andre situasjonen som gjelder.

For det andre mener vi det alltid er av selvstendig interesse å følge utviklingen for bruttoutgifter over tid. Det er bruttoutgiftene som viser hvor mye ressurser som totalt sett går med til den aktuelle målgruppen. For alle spørsmål om total ressursbruk, kostnadskontroll, organisering, effektivisering osv., er det interessant å holde oversikt over hvordan bruttoutgiftene utvikler seg over tid.

Også med tanke på kvalitetskontroll og muligheter for å oppdage feil og inkonsistenser, ville det være en fordel å ha en mer gjennomført «totalrapportering» der man hele tiden bygger opp og framstiller tallene i form av bruttoutgifter – inntektsfradrag = nettoutgifter (som skal finansieres av tilskuddene).

Dagens tallmateriale viser til dels meget stor variasjon mellom kommune, men det vises bare hvordan nettoutgiftene varierer. Noen ganger vil årsaken til dette være at bruttoutgiftene varierer mye, andre ganger kan det være at inntektsfradragene varierer mye. Ved å få bedre oversikt over dette for hver kommune, kan det være lettere å tolke og forstå forskjellene. Det kan også være lettere å oppdage feilføringer eller inkonsistent eller manglende rapportering av f.eks. en del utgifts- eller inntektstyper der kommunenes praksis kan variere.

Det ville etter vår oppfatning derfor totalt sett være en viktig og interessant utvidelse eller supplement av BUs nåværende rapportering og framstillingsform



hvis BU går over til å vise tallmateriale og tidsutvikling for både bruttoutgifter, inntektsfratrekk og nettoutgifter. Dette kan kreve en justering av BUs mandat.

Forslaget gjelder både utgiftene til norskopplæring og de øvrige utgiftene (alt annet enn norskopplæring), jf. forrige avsnitt. Dvs. at BU i delkapittelet om norskopplæring burde vise både bruttoutgifter U2, inntektsfradrag I3 og nettoutgifter (U2-I3). Tilsvarende bør også utgiftene for målgruppene til hhv. integreringstilskuddet og enslig mindreårig-tilskuddet inkludere både bruttoutgifter og nettoutgifter. En mer presis angivelse av utgifts- og inntektsbegreper vedrørende INT og EM-tilskuddene kommer i senere underavsnitt. Det samme gjelder det hittil uforklarte skillet i figuren mellom inntektstypen I9 Tilskudd 4.1 (særtilskudd inn under integreringstilskuddet) og inntektstypen I10 Tilskudd 4.2 (ordinær sats for integreringstilskuddet).

#### 11.5.4 Innlemminger av tidligere øremerkede tilskudd skaper utfordringer

Logikken omkring kartlagte og ikke kartlagte utgifter og hvilke nettoutgifter tilskuddene i prinsippet skal dekke eller ikke dekke, blir utfordret i situasjoner der det over tid skjer endringer i form av innføring eller innlemming av øremerkede tilskudd. Når det gjelder bosetting og integrering av flyktninger, har det i løpet av de siste 10-12 årene vært to aktuelle eksempler på dette.

Det tidligere øremerkede tilskuddet til særskilt norskopplæring, tospråklig opplæring og morsmålsopplæring ble innlemmet i rammetilskuddet fra 1. januar 2007 (Jf. St.prp. nr. 1 2005-2006, Kunnskapsdepartementet, Kap. 225, post 64). De første årene etter innlemmingen (2007-2010) ble midlene fordelt til kommunene basert på regnskapstall for det siste tilskuddsåret (2006) gjennom såkalt særskilt fordeling i egen tabell, jf. Grønt Hefte, Tabell C-k for årene 2007-2010. Fra og med 2011 har midlene blitt tildelt på ordinær måte gjennom kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. BU har tatt hensyn til endringen ved at BU fortsatt foretar «skyggeberegninger» ved å justere det tidligere tilskuddsbeløpet til hvert års kostnadsnivå ved hjelp av kommunal deflator<sup>104</sup>. Deretter trekkes dette kostnadsjusterte, tidligere tilskuddsbeløpet fra hver kommunes utgifter under skjemaets del «Ekstratiltak i grunnskolen».

På tilsvarende måte ble så det tidligere øremerkede tilskuddet til kvalifiseringsprogrammet (Jf. St.prp. nr. 1, Arbeidsdepartementet, Kap. 621, post 62) innlemmet i rammetilskuddet fra og med 2011. Også for dette tilskuddet var det en overgangsordning med særskilt tildeling gjennom egen beregning for hver kommune i 2011 og 2012 som vist i Grønt Hefte Tabell C-k for disse to årene. Fra og med 2013 har så midlene i sin helhet blitt tildelt gjennom kostnadsnøkkelen for sosialhjelp. BU foretar her et fratrekk for inntekter basert på det kommunene tidligere fikk i øremerket tilskudd til kvalifiseringsprogrammet.

---

<sup>104</sup> Anslag på årlig kostnadsvekst i produksjon av kommunale tjenester

Dette trekkes fra de registrerte bruttoutgifter i ADM-skjemaet del «Kvalifiseringsprogram».

Det er flere momenter som kan være problematiske med denne måten å håndtere disse innlemmingene på.

For det første vil vi få en uheldig «maskering» av den egentlige utviklingen av bruttoutgiftene til hhv. ekstratiltak i grunnskolen og kvalifiseringsprogram, ved at løpende faktiske bruttoutgifter som kartlegges hvert år, anslås på basis av tildelinger av øremerkede tilskudd mange år tilbake i tid (riktignok med justering for generell vekst i kostnadene i kommunal tjenesteproduksjon).

For det andre synes dette metodikk som gradvis vil bli mer og mer problematisk hvis vi tenker mange år framover. Ved kommende utgiftskartlegging for 2018, vil man allerede ha holdt på med skyggeregnskaper tilbake til 2010 for de tidligere norskopplæringstilskuddene og tilbake til 2012 for kvalifiseringsprogrammet. Kan vi tenke oss at vi fortsatt skal korrigere for noe som skjedde i 2010 også hvis vi skal fortsette med et mer eller mindre tilsvarende beregningsopplegg også i (f.eks.) 2040?

Basert på innteks- og utgiftskategoriene i Figur 11-1 ovenfor, tilhørte de to tidligere øremerkede tilskuddene begge inntektskategorien I5 og I6. Etter innlemming blir inntektene omklassifisert til I1. Dersom også de tilsvarende utgiftene ble omklassifisert fra «ekstraordinære» utgifter i kategorier U3 og U4 til «ordinære» utgifter U1, ville både de aktuelle utgifter og inntekter blitt fjernet fra hele beregningsopplegget. Metoden som benyttes i dag, blir en hybrid løsning som utfordrer hovedskillet mellom hva som skal være ordinært og hva som skal være ekstraordinært. Utgiftene er fortsatt «ekstraordinære» eller spesifikke merutgifter knyttet til bosetting av flyktninger, men finansieringen har blitt flyttet over til den ordinære finansieringen.

Et annet problematisk moment, er at den historiske tildelingen av øremerket tilskudd til den enkelte kommune kan være basert på et helt annet antall personer enn det som er tilfellet for dagens bosetting. En kommune som tidligere evt. hadde få eller ingen bosatte, vil ha tilsvarende små eller ingen inntekter fra det tidligere øremerkede tilskuddet (og motsatt). Selv om innlemmingen blir håndtert på en budsjettneutrale måte i makro (for kommunesektoren som helhet), kan det dermed bli et betydelig misforhold mellom utgiftsbehov i 2019 og en inntektskorrigering for den enkelte kommune basert på en historisk tildeling av et øremerket tilskudd i 2010.

Problemet synes her å være at det ikke finnes noen tilgjengelig «perfekt» måte å håndtere slike omlegginger på. Det ideelle tallet å benytte, ville i prinsippet være hvor mye ekstra rammetilskudd hver kommune har fått hvert år, som følge av innlemmingen av de tidligere øremerkede tilskuddene. Slike tall finnes imidlertid ikke, vil være krevende å beregne, og ville uansett ikke fjerne det uheldige momentet med dagens metode, dvs. at man må justere manuelt eller «skyggeberegne» for endringer som skjedde for mange år siden.

Med mindre man også fjerner utgiftene fra de kartlagte utgiftene, vil man dermed måtte foreta en form for inntektskorrigering også i framtidige kartlegginger. Hvis man ikke gjør en slik korrigering, vil det bli en dobbeltfinansiering ved at utgifter

inngår både i grunnlaget for rammetilskuddet og i beregningsgrunnlaget for å vurdere dekningsgraden for de tilskuddsordningene BU skal vurdere. På dette punktet er vi imidlertid ikke i stand til å se en alternativ framgangsmåte som løser de påpekte svakhetene med dagens metode.

### 11.5.5 Forskyving eller omprioritering fra per capita tilskuddsordninger til andre tilskuddsordninger

Hovedmålet for BUs beregninger er – som før nevnt – å komme fram til et mest mulig relevant netto utgiftsbegrep som er direkte sammenlignbart med finansieringsbidragene til hhv. INT, EM og norsktilskuddet. Hvis andre tilskudd innføres eller økes, er det dermed sentralt å korrigere for dette, slik at dobbelttelling av finansieringsordninger unngås. Dersom det skjer endringer (økninger eller reduksjoner) av det vi har kalt andre finansieringsordninger (I4, I5 og I6) er det viktig at dette fanges opp og korrigeres for.

Som omtalt i kapittel 7.4 har det fra 2018 til 2019 skjedd en viss omprioritering fra per capita-tilskuddsordningene til andre tilskuddsordninger samlet under budsjettposten Kap. 292 post 62 Kommunale innvandrertiltak. Dette skal altså fanges opp som økte inntektsfratrekk i ulike deler av ADM-skjemaet, men dette vil ikke skje før i kartlegging av utgiftene for 2019 (som vil foregå i 2020).

Også dette momentet tilsier at det er interessant å fokusere på både brutto og nettoutgifter. Etter BUs nåværende metode og framstillingsform, vil en økning i andre inntekter I5 og/eller I6 isolert sett kun fanges opp og omtales som «reduerte utgifter». Hvis det som faktisk har skjedd, er en økning i bruttoutgifter U3 og/eller U4 som har blitt mer enn kompensert av en større økning i andre inntekter I5 og/eller I6, vil det være en klargjøring hvis BUs rapporter får dette fram på en bedre måte enn tallene og begrepene som presenteres i dag.

Utgiftskartleggingen gjennom ADM-skjemaet for 2018 skal i prinsippet være velegnet til å fange opp oppjusteringen av Kap. 292 post 62 Kommunale innvandrertiltak. Det er imidlertid ingen automatikk i at den enkelte kommune rapporterer tallene riktig, så det vil hele tiden være viktig å være klar over hvilke inntekter som det i prinsippet skal korrigeres for og om det skjer endringer i ordninger eller satser som bør fanges opp av det enkelte års utgifts- og inntektskartlegging.

### 11.5.6 Forholdet mellom INT-tilskudd og EM-tilskudd og deres respektive dekningsgrader

Den siste problemstillingen som er knyttet til inntekts- og utgiftskategoriene i Figur 11-1, er hvordan utgifter og inntekter fordeles mellom de to målgruppene for hhv. Integreringstilskuddet (INT) og særlig tilskudd for enslige mindreårige (EM).

Som tidligere omtalt, var det til og med 2017 et separat skjema i utgiftskartleggingen for å registrere utgifter til kun EM, dvs. U4 og med fratrekke for tilhørende inntekter I6. Fra og med årets kartlegging, dvs. kartleggingen av utgiftsåret 2018, har det som angår EM blitt slått sammen med INT i et felles ADM-skjema.

Det som kartlegges i 2018 blir dermed i prinsippet først alle utgifter til alle i målgruppen for INT-tilskuddet, dvs. (U3+U4) summert, så blir utgifter til kun EM (U4) markert som «herav». Dermed ligger det enkelt til rette for også beregne tall for U3, dvs. utgifter til personer i målgruppen for integreringstilskudd fratrukket de blant disse som også inngår i målgruppen for EM-tilskudd.

Det samme forholdet gjelder for inntektstyper. Først rapporteres det et samlet tall (I5+I6) som er inntektsfratrekk samlet for alle i målgruppen for INT-tilskudd, så rapporteres det hvilke inntekter man herav har til de som også inngår i målgruppen for INT-tilskudd. Dermed kan man i prinsippet også enkelt beregne hvilke inntekter man har mottatt for personer som kun er i målgruppen for INT og ikke samtidig i målgruppen for EM.

I dag er BUs hovedberegning av dekningsgrad for INT-tilskuddet basert på følgende beregning, jf. BU (2018a), Tabell 2.2:

*Tabell 11-1. BUs nåværende beregning av dekningsgrad for integreringstilskuddet.*

		2017	2016
A. Samlede utgifter i femårsperioden	$(U2+U3+U4+U5+U6+U7)-(I5+I6+I7+I8+I9)$	790 300	797 800
B. Beregnet utbetalt tilskudd per person		752 500	736 900
C. Dekningsgrad	$B/A*100 \%$	95,2 %	92,3 %

Kilde: Beregningsutvalget (2018a)

Det er flere problemstillinger som kan drøftes rundt dette beregningsoppsettet. Det ville etter vår oppfatning for det første vært klargjørende om selve tabellteksten brukte begrepet «samlede *nettutgifter* i femårsperioden» i stedet for kun «samlede utgifter i femårsperioden». Som vi ser av vår formel  $(U2+U3+U4+U5+U6+U7)-(I5+I6+I7+I8+I9)$  inngår det her flere ulike inntektsfradrag som lett kan forstyrre bildet betydelig.

Siden det fra 2016 til 2017 skjedde en betydelig økning i satsen for EM-tilskuddet (jf. avsnitt 7.2.2) og dette blir fratrukket som en inntekt, jf. I7 i vår formel, har denne satsøkningen for EM-tilskuddet isolert sett bidratt til at «utgiften» i femårsperioden gikk ned fra kr 797 800 i 2016 til kr 790 300 i 2017. Vi mener BU her bør vurdere andre framstillingsformer rundt disse tallene som vil gi leseren bedre og mer relevant informasjon. BU er selvsagt klar over at økningen i EM-tilskuddet har påvirket dekningsgraden for Integreringstilskuddet, jf. følgende sitat fra BU (2018b), s. 8:

«Omleggingen og økningen av dette tilskuddet har ikke bare en stor effekt for denne gruppen, men den gir også et stort utslag i administrasjonsundersøkelsen for hele målgruppen, og er hovedårsaken til at kartleggingens sluttresultat blir en nedgang i utvalgs kommunenes samlede utgifter.»

Etter vår vurdering er det en bedre framstillingsform å separere målgruppene for INT-tilskudd og EM-tilskudd fullstendig i presentasjonen av utgifter, inntekter og dekningsgrader. Dvs. at vi anbefaler å vurdere gjennomsnittlig utgift og dekningsgrad for INT-tilskuddet uten å la tallene bli påvirket av de personer som mottar både INT- og EM-tilskudd. Da ville man etter vår oppfatning fått et «renere» og bedre tallmateriale som størrelsen på INT-tilskuddet isolert sett kan vurderes opp mot. Det er intet reelt behov for å la de enslige mindreårige inngå i den isolerte dekningsgraden for Integreringstilskuddet, siden man for de enslige mindreårige uansett er avhengig av å se INT- og EM-tilskuddet i sammenheng. For de enslige mindreårige finnes det to overlappende per capita-tilskudd (INT+EM), slik at det blir en ekstra frihetsgrad til å tilpasse samlet finansiering til samlede utgifter for denne gruppen (jf. nærmere omtale av dette etter Tabell 11-3 nedenfor). Man bør da gjøre dette ved å tilpasse satsen for kun EM-tilskuddet, mens satsen for INT-tilskuddet bør fastsettes uten at EM inngår i beregningsgrunnlaget. Forslaget om separate beregninger av utgifter og dekningsgrader for hhv. EM og øvrige, vil kreve en justering av BUs mandat.

Konkret har vi dermed følgende forslag til alternativt beregningsopplegg for INT-tilskuddet. Merk at vi her innfører suffikset a eller b for å splitte de utgifts- eller inntektsbegreper som ikke fra før er splittet mellom målgruppene for INT og EM i Figur 11-1, der a er personer som kun er i INT-målgruppen mens b er personer i både INT og EM-målgruppen.

*Tabell 11-2. Alternativ beregning av gjennomsnittlig brutto og nettoutgift, samt dekningsgrad for Integreringstilskudd (eksklusive mottakere av EM-tilskudd).*

A. Bruttoutgifter	U3+U5a+U6a+U7a
B. Inntektsfratrekk	I5+I8a+I9
C. Nettoutgifter = A-B.	
D. Ordinær sats (vektet) for integreringstilskudd	I10
E. Dekningsgrad	D/Cx100 %

Kilde: Proba og Telemarksforskning

BU presenterer allerede i dag noen utgiftstall der utgiftene til enslige mindreårige er holdt utenfor, jf. Tabell 4.2 i BU (2018a). Vi mener altså at man med fordel kunne gått lengre i denne retning, ved å lage en totaloversikt for målgruppen for Integreringstilskudd, fratrukket enslig mindreårige, som vist i vår alternative tabell ovenfor, og at denne beregningen bør ha status som hovedberegningen av dekningsgrad for INT-tilskuddet.

Når det gjelder personer som er i målgruppen for både INT- og EM-tilskudd, viste BU i sin rapport om enslige mindreårige følgende beregninger av utgifter, tilskudd og dekningsgrad følgende beregning, jf. Tabell 2.2 i BU (2018b):

Tabell 11-3. BUs nåværende beregning av dekningsgrad for enslige mindreårige, jf. Tabell 2.2. i utvalgets rapport for utgifter til enslige mindreårige i 2017.

		2017	2016
A. Integreringstilskuddssats for EM over fem år	I10b	736 500	717 400
B. Samlede utgifter per EM i femårsperioden	(U4+U5b+U6b+U7b)- (I6+I7+I8b+I9b)	229 200	1 235 000
C. Dekningsgrad	A/Bx100 %	321 %	58 %

Kilde: Beregningsutvalget (2018b), Proba og Telemarksforskning

Denne tabellen viser enda tydeligere problemet med å benytte denne type nettoutgifter som det eneste utgiftsbegrepet. Det som egentlig skjedde fra 2016 til 2017 er ikke så enkelt å få øye på kun ved å se på denne tabellen. Som før omtalt var det som skjedde at satsen for EM-tilskuddet (I7) ble betydelig oppjustert samtidig som barnevernrefusjon (I6) bortfalt. Siden satsøkningen i EM-tilskuddet fra 2016 til 2017 ble høyere enn den bortfalte barnevernrefusjonen, framkommer altså dette som en stor reduksjon i samlet «utgift».

BU har også selv sett at dette er en problematisk og lite informativ bruk av tallene og har dermed selv tatt initiativ til å få endret sitt mandat. BU har i 2018 konkret foreslått følgende tilføyelser/endringer i mandatet:

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

Videre foreslo også BU følgende generelle oppmykning av mandatet:

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

Kunnskapsdepartementet har i et eget brev datert 4. desember godkjent disse endringene i mandatet, som dermed vil være gjeldende for utarbeidelsen av neste rapport.

Etter første publisering av BU (2018b) i august 2018, foretok også BU en revisjon i slutten av september. I den reviderte utgaven er det tilføyet en note til Tabell 2.2 som får fram en alternativ dekningsgradsberegning mer i tråd med den som åpnes for i det justerte mandatet, dvs. å måle samlet utgift for enslige mindreårige opp mot samlet EM- og INT-tilskudd. Vi presenterer de justerte beregningene omtalt i BUs note til Tabell 2.2. Selve tallene er her fjernet fra tabellen da vi ikke har prioritert det omfattende arbeid det (for oss) ville være å omberegne alle tall i henhold til dette alternativet beregningsopplegget. Vi viser dermed kun de prinsipielle sammenhengene koblet mot de ulike utgifts- og inntektsbegrepene fra Figur 11-1, samt den korrigerede dekningsgraden som omtales i BUs tabellnote.

Tabell 11-4. Justert beregning av dekningsgrad for enslige mindreårige i henhold til notetekst til Tabell 2.2 i revidert utgave (oktober 2018) av utvalgets rapport for utgifter til enslige mindreårige i 2017.

		2017	2016
A. Integreringstilskuddssats for EM over fem år	I10b	:	:
B. EM-tilskudd over fem år	I7	:	:
C. Samlede utgifter per EM i femårsperioden	(U4+U5b+U6b+U7b)- (I6+I8b+I9b)	:	:
D. Dekningsgrad	(A+B)/Cx100 %	113 %	87 %

Kilde: Beregningsutvalget (2018b), Proba og Telemarksforskning

Vi støtter den omleggingen av beregningsopplegget som her foreslås, men foreslår – i tråd med forslaget i Tabell 11-2 – i tillegg å inkludere to ekstra elementer, nemlig bruttoutgifter og andre inntekter, slik at man får en enda bedre totaloversikt over utviklingen for både utgiftene og de ulike inntektskategoriene. Tabell 11-5 illustrerer vårt forslag til framstilling av beregninger for de enslige mindreårige. Opplegget er helt parallelt med opplegget vist i Tabell 11-2, bortsett fra at vi her kun ser på enslige mindreårige. Merk at suffiks a her betyr at utgifter eller inntekter til EM er fratrukket de aktuelle U- eller I-begrepene slik at det her kun er personer som er i målgruppen for INT og ikke samtidig for EM.

Tabell 11-5. Forslag til alternativ beregning av gjennomsnittlig brutto og nettoutgift, samt dekningsgrad for Integreringstilskudd (eksklusive mottakere av EM-tilskudd).

A. Bruttoutgifter	U3+U5a+U6a+U7a
B. Inntektsfratrekk	I5+I8a+I9
C. Nettoutgifter = A-B.	
D. Ordinær sats (vektet) for integreringstilskudd	I10
E. Dekningsgrad	D/Cx100 %

Kilde: Proba og Telemarksforskning

For øvrig viser vi for problematikken rundt de enslige mindreårige også til avsnittene 11.5.7 nedenfor (om personer som ikke fanges opp), samt avsnitt 11.9 om problematikk rundt BUs deltall, og da særlig avsnitt 11.9.6.

### 11.5.7 Sort hull? Personer i målgruppen for EM-tilskudd som ikke samtidig er i målgruppen for INT-tilskudd

I skjemaet for kartlegging av kommunenes utgifter i 2018 (ADM-undersøkelsen) er målgruppen (i hovedsak) alle førstegangsbosatte i landet i perioden 1.1.2014-31.12.2018. De stedene der utgifter til enslige mindreårige skal spesifiseres i skjemaet, er denne målgruppen avgrenset som følger:

- Person må ha utløst integreringstilskudd i 2018
- Person må ha utløst særskilt tilskudd for enslige mindreårige i 2018



Som omtalt i beskrivelsen av tilskuddsordningene for hhv. integreringstilskudd og EM-tilskudd i avsnittene 7.2.1 og 7.2.2, er imidlertid varigheten for EM-tilskuddet knyttet til personens alder og varer til og med det året personen fyller 20 år, mens INT-tilskuddet kun gis til og med det femte året etter bosettingen. Enslige mindreårige som ankommer landet som relativt unge, vil altså falle utenfor BUs nåværende kartlegging og skal verken telle med i registreringen av antall personer i målgruppen eller i utgiftskartleggingen.

Denne avgrensningen framkommer også klart fra utvalgets mandat for 2017-kartleggingen: «Med enslige mindreårige menes i denne sammenheng personer som omfattes av særlig kommunalt tilskudd for enslig mindreårige ved bosetting av flyktninger og som er i målgruppen for integreringstilskuddsordningen.» (Vår kursivering).

Dersom en person ankommer landet som enslig mindreårig flykning i 2019 og denne personen fyller 14 år i løpet av 2019, vil denne personen utløse integreringstilskudd i de fem årene 2019-2023, mens den samme personen vil utløse enslig mindreårig-tilskudd fra bosettingstidspunktet til og med utløpet av 2025. De utgifter som kommunen måtte ha i årene 2024 og 2025 faller altså fullstendig utenfor alle kartlegginger etter dagens metode. Samtidig vil altså kommunen etter 2019-satsene motta betydelige inntekter på ca. 755 tusen per person per år også i de to årene etter at denne personen faller ut av kartleggingen.

Det er altså to litt ulike problemer med dagens behandling av slike tilfeller. For det første finnes det inntekter som i prinsippet er en kjent størrelse, men som det ikke tas hensyn til. For det andre er det helt ukjent hvilke utgifter kommunene måtte ha til disse enslige mindreårige. Vi kan kanskje spekulere i at utgiftene for en del 19- eller 20-åringer som har bodd lenge i landet i en del tilfeller kan være relativt begrensede. I så fall vil det ligge en viss «overfinansiering» av enslige mindreårige som ikke fanges opp i dagens tallmateriale.

En indikasjon på hvor stor andel av de enslige mindreårige som vil være i målgruppen for EM-tilskudd lengre enn i målgruppen for INT-tilskuddet, får vi fra følgende tall hentet fra IMDi årsrapport for 2017:

*Tabell 11-6. Antall og andel av enslig mindreårige over og under 15 år, 2014-2017.*

	2014	2015	2016	2017	Sum
Bosatte enslige mindreårige	536	691	1 599	759	3 585
Herav over 15 år	453	571	1 138	486	2 648 (73,9 %)
Herav under 15 år	83	120	461	273	937 (26,1 %)

Kilde: IMDi årsrapport 2017.

Alle enslige mindreårige som er under 15 år, vil få EM-tilskudd i minst ett år lenger enn INT-tilskudd. Skillet får for personer som fyller 16 år det året de førstegangsboettes. Disse vil gå ut av målgruppen for både EM- og INT-tilskudd



ved utløpet av det femte året etter at de bosettes. Det vil altså være et ikke helt neglisjerbart antall personer som vil utløse EM-tilskudd i flere år enn INT-tilskudd. Det synes uheldig at utgiftene og inntektene til disse personene faller fullstendig utenfor grunnlaget for BUs beregninger av utgifter, inntekter og dekningsgrader for de enslige mindreårige. Vi anbefaler derfor at det bør vurderes en mandatendring på dette punkt.

## 11.6 Endringer og effektivisering

Vårt mandat omfatter både å kartlegge de viktigste forbedringene og effektiviseringstiltakene utvalget har gjennomført de siste årene, og å vurdere utvalgets rutiner for å fange opp endringer i kommunale kostnader knyttet til tjenester for flyktninger. Disse to henger på en del områder sammen, og vi samler derfor våre vurderinger omkring begge disse mandatpunktene i dette delkapittelet.

Generelt oppfatter vi at utvalgets arbeidsform er preget av gradvise eller skrittvis forbedringer over tid. Utvalget vil i løpet av 2019 utgi sin 28. rapport og har gjennom alle disse årene foretatt ulike justeringer og forbedringer av sin datainnhenting og beregningsopplegg. Dels har slike justeringer blitt til som følge av svakheter man har innsett underveis, dels har de kommet som følge av nye muligheter for å kontrollere eller dobbeltsjekke mot andre registerdata/regnskapsdata, slik at dette har kunnet erstatte og/eller kvalitetssikre mer manuelt innsamlede data.

Av konkrete forbedringer eller effektiviseringer som har foregått de siste årene, har vi fanget opp følgende:

- Utvalgets eget forslag til departementet om å justere mandatet slik at en mer reell og fornuftig beregning av dekningsgrad for enslige mindreårige kan foretas (2018). Rapporteringen av dekningsgrad for enslig mindreårige for 2017-tallene var åpenbart nokså lite informativ, og den foreslåtte omleggingen vil gi klart mer relevante tall.
- Sammenslåing av skjemaene for å kartlegge utgifter til hhv. målgruppen for integreringstilskudd og enslige mindreårige (2018). Tidligere var det et problem at EM-utgiftene ble kartlagt på eget skjema, samtidig som at de samme utgiftene også skulle føres inn i ADM-skjemaet. Det var da et kjent problem at det lett kunne skje korreksjoner i det ene skjemaet som ikke ble med over i det andre skjemaet. Det er grunn til å tro at slike problemer vil bli mindre, og at konsistens og sammenheng generelt blir bedre når man først skal oppgi alle utgiftene (alle i målgruppen for INT) og rett ved siden av oppgi hvor mye av disse utgiftene som gjelder undergruppen enslige mindreårige.
- Vurdering av mulighet til å effektivisere noen av kommunebesøkene ved at disse kan gjennomføres på video. Dette vurderes gjennomført i 2019, men kun i kommuner som har vært med i utvalget i flere år og som kjenner godt til kartleggingen fra før.
- Utarbeidelse av en klarere rutinebeskrivelse for utvalgets arbeid og «årshjul» (2017/18). Blant annet ble det innført en ny rutine der alle forslag

til forbedringspunkter som kommer opp i løpet av året, blir listet opp i et eget dokument.

Når det gjelder BUs evne til å fange opp endringer i kommunenes utgifter knyttet til å bosette og integrere flyktninger over tid, oppfatter vi at metoden i hovedsak er velegnet til å fange opp dette.

Utvalget er sammensatt av fire representanter for staten og fire representanter for kommunesektoren. Medlemmene er typisk erfarne personer og som totalt sett besitter meget høy kompetanse på skjæringsfeltet mellom flyktninger/integrering og kommuneøkonomi. Dersom utvalget selv ikke skulle fange opp endringer av betydning, vil vi tro at utvalgsmedlemmene som representerer kommunesektoren/KS nok så fort ville fange opp dette gjennom sine informasjonskanaler. Vi vil derfor tro at BU i de fleste situasjoner relativt fort vil fange opp – enten direkte eller via andre informanter – endringer som påvirker kommunenes utgiftsbehov og faktiske utgifter knyttet til bosetting og integrering.

Et aktuelt eksempel kan være det nye prinsippet fra 2018 om at det for personer som kom inn i målgruppen fra og med 1. januar 2018, er slik at kommunen må registrere vedtak om opplæring i norsk og samfunnskunnskap eller vedtak om fritak for plikt i NIR for at norsktilskuddet skal bli utbetalt. En del kommuner har her vært opptatt av at de tidligere fikk tilskudd også til personer de i realiteten ikke hadde utgifter til, slik at de med disse tilskuddene kunne «kryss-subsidiere» utgiftene til de som faktisk deltok på opplæringen. Kommunene ser dermed ut til å frykte at finansieringen av de faktiske utgiftene vil bli innstrammet når de ikke lenger får tilskudd for de som ikke møter til opplæring. Så vidt vi kan forstå, vil utvalgets kartlegging av utgifter til norskopplæring og antall personer i målgruppen for tilskudd være i stand til å fange opp eventuelle slike konsekvenser, slik at dette vil bli avklart når tallene fra 2018-kartleggingen kommer.

Et annet aktuelt eksempel som har vært nevnt i samtalene med medlemmer av BU, er at det har blitt innført nye krav vedrørende norskprøver og at VO-skjemaet har blitt justert for å presisere klarere at utgifter til norskprøver må inkluderes i de registrerte utgiftene.

Hvorvidt BU oppfatter og justerer sine skjemaer og/eller beregningsopplegg på forhånd og dermed fanger opp alle endringer samme år som endringene skjer, kan sikkert variere. I en del tilfeller oppdages trolig endringer og behov for justeringer i etterkant av at de har skjedd. Det viktige er imidlertid at BU *over tid* er i stand til å fange opp og justere sine skjemaer og beregningsopplegg slik at aktuelle endringer fanges opp. Dette mener vi det er godt grunnlag for å hevde at BU er i stand til.

## 11.7 Kvaliteten ligger i stor grad i utvalgets samlede arbeidsmåte

Totalt sett har vi en positiv vurdering av kvaliteten i utvalgets arbeidsmåte og innsamlingsrutiner. Vi oppfatter at utvalget har fokus på kontinuerlige

forbedringer og at man over tid har gjennomført ulike større og mindre endringer i beregningsopplegget der man har sett behov og muligheter for dette.

Det bør understrekes at det er et ambisiøst, detaljert og omfattende beregningsopplegg som blir benyttet. Hvis en ny kommune kommer inn i utvalget og skal fylle ut alle opplysningene i ADM- og VO-skjemaet for første gang hadde blitt overlatt til seg selv, vil vi tro at denne kommunen ville få store problemer med å fylle ut riktige opplysninger for alle utgifts- og inntektspostene som inngår i beregningene. Selv om det finnes gode veiledninger og forklaringer vedrørende utfyllingen, vil det likevel være krevende for en ny og uerfaren kommunal medarbeider å skulle gjøre alt dette mest mulig «riktig». Man spør i mange tilfeller om tall som i utgangspunktet ikke finnes klare, og som dermed må beregnes på ulike måter, jf. også problemet om uttrekk og sortering av regnskapsdata omtalt i avsnitt 11.4.1. Videre vil det være lett å gå glipp av ulike inntektskategorier som det i prinsippet burde korrigeres for.

Utvalget legger av disse årsaker stor vekt på opplæring og oppfølging av nye kommuner som kommer inn i utvalget. For det første får disse betydelig opplæring og innføring i diverse detaljer på vinterseminaret i desember, året før utfyllingen begynner. Videre følges også de nye kommunene særskilt nøye opp i selve utfyllingsfasen og i forbindelse med kommunebesøkene.

«Årshjulet» for kommunenes utfyllingsprosess i forbindelse med 2018-kartleggingen starter med et to-dagers vinterseminar i starten av desember 2018. Utvalgskommunene får også tilsendt selve skjemaene (ADM og VO) i excel format i uke 50 2018. Dernest starter kommunene sin utfylling på nyåret 2019. Ukene 7-10 er så avsatt til kommunebesøk. Da kommer utvalgsmedlemmer og/eller sekretariat på besøk til valgskommunene og foretar en gjennomgang av alle detaljer vedrørende utfyllingen. Hver kommune har en første frist om å levere et ferdig utfylt skjema («førsteutgave») til BU senest 3 dager før besøket, slik at BU har tid til å gå gjennom kommunens skjema før selve kommunebesøket.

I løpet av kommunebesøket og i tiden etterpå, gjøres det så ulike korreksjoner der man finner behov og grunnlag for dette. Frist for innsending av endelige tall er i 2019 satt til 11. mars.<sup>105</sup>

Utvalget jobber så med det innsamlede tallgrunnlaget og skal så sende inn foreløpige tall til departementet i løpet av første del av mai måned.

Foreløpige tall presenteres så på BUs sommerseminar, som i 2019 er fastsatt til 5. og 6. juni.

BU arbeider så videre med tallmaterialet og med utarbeidelse av de årlige to rapportene, som vanligvis publiseres i august måned. Arbeidet med kartleggingen av utgiftsåret 2018 er i prinsippet fullført i det øyeblikket rapportene blir offentliggjort.

Det er naturlig at hele denne prosessen går enklere for kommuner som har vært med på dette flere ganger tidligere. For erfarne kommuner og medarbeidere, vil

---

<sup>105</sup> Det kan imidlertid også skje korreksjoner etter denne dato ved behov.

det være naturlig at det blir færre feil eller misforståelser rundt beregninger og datagrunnlag enn for en ny og uerfaren kommune. BU har av denne grunn vurdert om fysiske kommunebesøk kan erstattes av videomøter i en del av de mest erfarne kommunene. Dette er bare så vidt påbegynt og man har foreløpig ikke stor erfaring med hvordan dette har fungert. Vi vil imidlertid tro at dette vil kunne fungere tilstrekkelig godt overfor erfarne kommuner til at dette kan være en aktuell arbeidsform å gå videre med i årene framover.

Den samlede prosessen er altså preget av flere muligheter for kommunikasjon og korrigerings før de endelige tallene blir fastsatt og dette er nok sentralt for å forbedre kvaliteten og relevansen av de innsamlede tallene. Av denne grunn tror vi også det vil være problematisk å gjøre denne type utgiftskartlegging mer prosjektbasert, jf. argumentasjonen i avsnitt 11.4.2.

Det er meget viktig for utvalgets arbeid at andre aktører har tillit til at utvalget oppfyller sitt mandat. I intervjuene med kommunene har vi fått entydig inntrykk av at aktørene har tillit til utvalget, selv om mange påpeker at utgiftene til integrering i deres kommune ikke nødvendigvis samsvarer med utvalgets beregnede gjennomsnittsnivå. For kommunenes tillit til utvalget, er det helt avgjørende at KS og/eller kommuner deltar i arbeidet. Heller ikke noen av aktørene på sentralt nivå har stilt spørsmål ved eller kritisert utvalgets arbeid. Dette tyder klart på at utvalgets rapporter og analyser totalt sett framstår som solide og nyter tillit blant brukerne av utvalgets arbeid.

## 11.8 Ressursbruk for utvalgskommuner og vurdering av nytte opp mot kostnadene

Ressursbruken for beregningsutvalgskommunene har blitt kartlagt ved hjelp av en enkel spørreundersøkelse sendt til hver kommunes koordinator/kontaktperson. Undersøkelsen ble sendt i midten av januar og inneholdt kun tre spørsmål, samt noe veiledning som ikke vises her:

1. Hvor stor ressursinnsats i form av tidsbruk tror du din kommune bruker på å delta som kommune i Beregningsutvalget i løpet av et år? (Husk å oppgi måleenhet for ditt svar: (eks. andel av årsverk, evt. antall uker eller -månedsværk, evt. antall timer.)
2. Eventuelle andre utgifter enn ren tidsbruk. (Oppgi svar i kroner og spesifiser gjerne utgiftstype.)
3. Eventuelle andre kommentarer («åpen post») knyttet til hvordan det oppleves å være Beregningsutvalgs-kommune.

Vi har fått svar fra 9 av de 19 utvalgskommunene. Svarene på spørsmål 1 har blitt konvertert til prosent av årsverk. Anslagene på ressursbruk per kommune varierer fra minimum 5 prosent til maksimum 40 prosent av et årsverk. Gjennomsnittet er på ca. 20 prosent av et årsverk. Det synes ikke være noen klar kobling til kommunestørrelse blant de kommunene vi har fått svar fra. Dersom gjennomsnittet er representativt for alle utvalgskommunene, vil samlet ressursbruk i utvalgskommune utgjøre i underkant av fire årsverk.

Når det gjelder øvrige utgifter (spørsmål 2), dreier dette seg om nokså neglisjerbare beløp. IMDi dekker reise og overnatting for to personer til deltakelse på vinterseminar og sommerseminar. Kommunene dekker selv reise og opphold for deltakere ut over to personer, og dette ser ut til å dreie seg om gjennomsnittlig 2 ekstra personer på vinterseminar og 1 ekstra person på sommerseminar.

Totalt sett virker dermed kommunenes samlede ressursbruk å ligge på et relativt beskjedent nivå.

Vi har ikke gjennomført noen egen kartlegging av ressursbruken for IMDi, statlig sektor for øvrig, eller for KS. Det finnes en egen tilskuddsordning på Kunnskapsdepartementets budsjett, Kap. 291 post 70 «Bosettingsordningen og integreringstilskudd, oppfølging.» Denne bevilgningen er i 2019 på ca. 2,2 mill. kr og omtales i Prop. 1 S fra Kunnskapsdepartementet 2018-2019, s. 262, som følger: «Midlane blei brukte til KS sin oppfølging av tilskottsordningar, irekna Berekningsutvalet og samarbeid med IMDi og UDI, jf. Samarbeidsavtale om busetting av flyktingar i kommunane og om etablering og nedlegging av asylmottak samt omsorgssenterarbeidet med flyktingar.»

Når det gjelder spørsmål 3, med anledning til å fylle ut mer generelle opplysninger/vurderinger, har vi fått inn tre svar og disse vises nedenfor:

*«Erfaringen vår har vært positiv. Det har gitt oss en vesentlig bedre oversikt over økonomien på bosettingsområdet. Ofte har man bare oversikt over de mest direkte kostnadene, gjerne de som ligger direkte hos flyktingetjenesten, mens kartleggingen gir et mer helhetlig bilde.»*

*«Veldig positivt! Kommunen er med i andre runde og selv om det er ressurskrevende arbeid og tar mye tid i perioder, så har vi vurdert at nytteverdien er så stor at vi prioriterer å delta i arbeidet.»*

*«Lærerikt og nyttig i vårt arbeid med utvikling av integreringsarbeidet i egen kommune- både mht. tjenesteinnhold og ressursbruk. Og dialog og erfaringsutveksling med andre kommuner.»*

Disse positive kommentarene trekker i samme retning som vårt generelle inntrykk fra intervjuene og spørreundersøkelsene, dvs. en klart positiv oppfatning av beregningenes relevans og nytteverdi. Det samme gjelder BU-kommunenes egevaluering i forbindelse med BUs sommerseminar juni 2018, hvor 93 prosent av respondentene svarte at deltakelse i BU er nyttig og lærerikt i svært stor grad eller i stor grad (svarprosent 56).

Vi har ikke et informasjonsgrunnlag som er egnet for å gjennomføre noen direkte sammenligning av nytteverdi opp mot kostnader. Vår vurdering at likevel at BUs arbeid har betydelig nytteverdi for både deltakende kommuner i direkte forstand og for kommunene for øvrig. BUs arbeid og seminarer skaper også en god arena for informasjonsutveksling og kontakt mellom stat og kommuner som det ellers uansett ville være behov for. En del av IMDis og kommunenes utgifter ville derfor nokså sikkert uansett brukt til lignende arenaer for seminarer, informasjon og kunnskapsinnhenting/-utveksling. Vi finner derfor totalt sett liten grunn til bekymring for nivået på samlet ressursbruk knyttet til BU.

## 11.9 Måleproblem – deltall og personår

### 11.9.1 INT- og EM-tilskuddenes varighet

Integreringstilskuddet (INT) utbetales med full sats for år 1 (bosettingsåret) uansett når på året førstegangsbosetting skjer. Videre utbetales satsene for år 2 til år 5 gjennom hvert sine fulle kalenderår. Siste utbetaling blir dermed siste termin år 5 uansett når personen ble bosatt i år 1. En person som ankommer midt i år 1 (1. juli), vil dermed være inkludert i målgruppen for INT-tilskudd, og telle med i BUs utgiftskartlegging, i nøyaktig 4,5 år.

Fra og med 1. januar det sjette året etter bosetting, vil personen ikke lenger være med i målgruppen for INT-tilskudd, men vil i stedet bli inkludert i kriteriedataene i utgiftsutjevningens kostnadsnøkkel (kriteriet «Flyktninger uten integreringstilskudd» i delkostnadsnøkkel for sosialhjelp).

Når det gjelder enslige mindreårige (EM), vil utbetalingen av tilskudd følge bosettingstidspunkt og bli skalert trinnvis basert på 12 trinn som følger bosettingsmåned. Dvs. at en EM som blir bosatt midt i året, vil utløse et tilskudd på halvparten av helårssatsen det første året. EM-tilskuddet blir utbetalt til og med det året personen fyller 20 år, med helårseffekt også ut det siste året uavhengig av når på året denne personen fyller 20 år. Dette vil si at dersom det boettes en EM som fyller 16 år i løpet av det første bosettingsåret, vil utbetalingen av EM-tilskudd bli avsluttet samtidig som INT-tilskuddet. Forskjellen er i dette tilfellet altså kun at INT-tilskuddet utbetales fullt ut for år 1, mens det første året for EM blir avkortet jevnt ut fra hvilken måned bosetting skjer. Hvis den enslige er yngre (dvs. fyller 15 år eller mindre i løpet av bosettingsåret), vil imidlertid EM-tilskuddet bli utbetalt også i ett eller flere år etter at personen har gått ut av målgruppen for INT-tilskuddet, jf. også avsnitt 11.5.7.

Det er flere interessante problemstillinger rundt telleproblematikken for antall personer i målgruppene for hhv. INT- og EM-tilskuddet og vi går punktvis gjennom disse i de kommende underavsnitt.

### 11.9.2 BUs deltall

For å ta hensyn til at de bosatte flyktningene utløser hel sats i år 1 for INT-tilskuddet uansett når de blir bosatt, har BU utviklet et begrep kalt «deltall». Deltallet er definert som

Deltall =  $a+c+0,5x((b-a)-c) = 0,5x(a+b+c)$ , der

a = antall personer i målgruppen 1. januar,

b = antall personer i målgruppen 31. desember, og

c = antall førstegangsbosatte i løpet av det samme året.

Poenget med denne formelen er altså at tallet på førstegangsbosatte er en egen variabel c, slik at førstegangsbosatte teller *både* som bosatte ved utgangen av året *og* en ekstra gang som førstegangsbosatte. Dermed telles de førstegangsbosatte som et fullt år i formelen uansett når på året de ankommer.

### 11.9.3 Faktisk antall personer veiet med oppholdstid: personår

I det følgende definerer vi «personår» som faktisk gjennomsnittlig antall personer som bor i kommunen, vektet med faktisk botid. Dvs. at hvis en person bor i en kommune i et halvt år, vil denne personen dermed telle som 0,5 personår. Vi presiserer at begrepet personår ikke er definert av BU men av oss.

Dersom en kommune for eksempel konstant mottar 10 førstegangsbosatte hvert år, og alle disse ankommer midt i året, vil deltallet i denne kommunen ligge konstant på 50 personer, mens det gjennomsnittlig antall faktiske personer i målgruppa for INT-tilskudd vil være 45.

### 11.9.4 Stiliserte eksempler på bosettingsprofiler

Følgende stiliserte talleksempler kan gi bedre grunnlag for å forstå hvordan hhv. BUs deltall og faktisk antall personer i målgruppen (personår) utvikler seg over tid. Vi antar i disse eksemplene at alle førstegangsbosatte ankommer 1. juli hvert år og ingen flytter til annen kommune. Videre antar vi at de bosatte personene fyller 16 år i løpet av bosettingsåret, slik at de er omfattet av både INT- og EM-tilskuddene i bosettingsåret og de fire påfølgende år. I det første eksemplet starter vi med null personer i målgruppen ved inngangen til det første året, men holder deretter bosettingen konstant på 10 nye bosatte hvert år i 10 år.

*Tabell 11-7. Stilisert eksempel på beregning av deltall og personår: konstant bosetting hvert år.*

År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	sum
Målgr. 1.1	0	10	20	30	40	40	40	40	40	40	
Bosatte 1.7	10	10	10	10	10	10	10	10	10	10	
Målgr. 31.12	10	20	30	40	50	50	50	50	50	50	
Personår	5	15	25	35	45	45	45	45	45	45	350
Deltall	10	20	30	40	50	50	50	50	50	50	400
Delt./Pers.år	2	1,33	1,2	1,14	1,11	1,11	1,11	1,11	1,11	1,11	1,14

Kilde: Proba og Telemarksforskning

Vi ser her at deltallet er dobbelt så høyt som personårstallet det første året, men synker deretter relativt raskt ned mot et stabilt forholdstall på 1,11 (dvs. at deltallet er 11 prosent høyere enn personår) fra og med år 5. Logikken bak forholdstallet på 1,11 er her at man får inntekter i 5 år for personer som gjennomsnittlig er bosatt i 4,5 år, dvs.  $5/4,5 \approx 1,11$ . For hele 10-års perioden samlet, ser vi at deltallet i dette tilfellet er 1,14 eller 14 prosent høyere enn faktisk antall personer (personår).

I det neste eksemplet starter vi også med null i målgruppen ved inngangen til det første året, men antar så at bosettingen først er økende over tid til og med år 5 for deretter å synke jevnt mot null ekstra bosatte i år 10.



Tabell 11-8. Stilisert eksempel på beregning av deltall og personår: periode med økende, deretter synkende bosetting.

År	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	sum
Målgr. 1.1	0	10	30	60	100	140	160	160	140	100	
Bosatte 1.7	10	20	30	40	50	40	30	20	10	0	
Målgr. 31.12	10	30	60	100	150	180	190	180	150	100	
Personår	5	20	45	80	125	160	175	170	145	100	1 025
Deltall	10	30	60	100	150	180	190	180	150	100	1 150
Delt./Pers.år	2	1,5	1,33	1,25	1,2	1,13	1,09	1,06	1,03	1,0	1,12

Kilde: Proba og Telemarksforskning

Sammenlignet med forrige eksempel, ser vi at forholdstallet mellom deltall og personår holder seg på et høyere nivå til og med år 6. Forholdstallet blir naturlig nok lavt når bosettingen går over til å bli fallende og det kommer få nybosatte de siste årene, men det kan jo per definisjon ikke bli et lavere forholdstall enn 1,0.

Fra begge disse eksemplene framgår det klart at deltallet kan bli betydelig høyere enn faktisk gjennomsnittlig antall bosatte (personår) i situasjoner der antall nye bosatte er høyt relativt til antall personer i målgruppen ved inngangen til året.

### 11.9.5 For INT-tilskudd følger tilskuddsutbetaling deltallet, mens utgiftsbehovet følger personår

Som nevnt over er poenget med deltallet å ta hensyn til at det utbetales fullt INT-tilskudd år 1 uansett når en person bosettes. Dermed teller deltallet hver bosatt person i til sammen 5 fulle år i beregningen av deltall.

Når det gjelder utgiftene, virker det rimelig å anta at disse er knyttet til faktisk botid, slik at en person som ankommer midt i år 1 vil utløse ca. et halvt års utgiftsbehov sammenlignet med en person som kommer i starten av året. I praksis betyr dette at utgiftene (utgiftsbehovet) vil bestemmes av personår, mens inntektene fra INT-tilskuddet bestemmes av deltallet.<sup>106</sup>

Med mindre alle personer bosettes i starten av år 1, vil kommunene dermed alltid få tilskudd for et høyere antall personer (deltall) enn faktisk bosatte personer vektet med botid (personår). Når man dividerer registrerte utgifter på deltallet, vil man dermed få en lavere utgift per capita enn dersom man dividerer på personår.

Forskjellen mellom deltall og personår vil kunne slå særlig sterkt ut for sammenlignbarhet over tid eller ved sammenligning mellom kommuner. Hvis enten gjennomsnittlig bosettingstidspunkt eller antall nye bosatte relativt til antall i målgruppen ved inngangen til året, endrer seg over tid eller varierer mellom kommuner, vil forholdet mellom utgiftsbehov (drevet av personår) og INT-tilskudd

<sup>106</sup> I praksis vil neppe utgiftene per år være fullt ut proporsjonale med botid. Blant annet vil det trolig være en del engangskostnader knyttet til bosettingen som er mer å betrakte som faste utgifter enn som variable med antall måneders botid. Vi ser imidlertid her bort fra dette og betrakter som en forenkling alle utgifter som rent proporsjonale med botiden.



(drevet av deltall) forskyve seg. Hvis man ikke tar høyde for dette når slike tall beregnes, vil det lett kunne oppstå feiltolkninger.

Hvis f.eks. en kommune A har gjennomsnittlig bosetting av sine år 1-flyktninger 1. april, mens kommune B har bosatt sine år 1-flyktninger 1. oktober, vil kommune A ha utgiftsbehov knyttet til sine år-1 flyktninger  $\frac{1}{2}$  år lengre enn kommune B. Uten å ha informasjon om forskjeller i gjennomsnittlig bosettingstidspunkt, vil man lett kunne tolke dette som at kommune B har lavere utgifter per bosatt flyktning enn kommune A.

### 11.9.6 For EM-tilskudd følger verken tilskuddsutbetaling eller utgiftsbehov deltall

Som forklart i avsnitt 11.9.1, blir utbetalingen av første års EM-tilskudd skalert ut fra hvilken måned bosetting skjer. Hvis vi – som i forrige avsnitt – antar at utgiftsbehovet er proporsjonalt med antall bosettingsmåneder, blir dermed både tilskuddsutbetaling og utgiftsbehovet i tilfelle med EM korrekt målt av personår. BU bruker imidlertid deltall også når de foretar beregninger vedrørende utgifter per EM i sine beregninger. Dette framstår som en kilde til skaleringsfeil når man skal beregne utgifter og inntekter per person for EM-gruppen.

I den justerte beregningen for dekningsgrad for INT- og EM-tilskudd i henhold til revidert mandat for BU, skal BU nå foreta en felles beregning av dekningsgrad for summen av EM og INT-tilskudd. Det synes her problematisk å bruke deltall som felles mål på antall personer i målgruppen for både INT- og EM-tilskuddene, når det egentlig bare er utbetaling av INT-tilskuddet som følger deltallet.

De stiliserte eksemplene med beregning av deltall og personår viste at deltallet i enkelte tilfeller kan bli betydelig høyere enn personår-tallene. Dette særlig dersom antall nye bosatte er et høyt tall relativt til antall personer i målgruppen ved inngangen til året.

Fra IMDis årsrapport for 2017 framgår det at antall førstegangsbosatte EM var raskt økende fra 2014 til 2015 og til 2016. Nærmere bestemt var det:

- 536 bosatte EM i 2014
- 691 bosatte EM i 2015
- 1599 bosatte EM i 2016
- 759 bosatte EM i 2017

Disse tallenes utvikling tilsier at deltallet ble særlig høyt i 2016. Når deltallet er høyt relativt til faktisk gjennomsnittlig antall bosatte EM (personår), vil man her få en feil skalering i beregningene av kommunenes utgifter og inntekter (EM-tilskudd) per enslig mindreårig når man bruker deltallet som nevner i disse beregningene.

Det synes fortsatt å være uklare forhold rundt overgangen fra barnevernrefusjon til og med 2016 til forhøyet per capita tilskudd til EM fra 2017. Vi har omtalt denne overgangen bl.a. i kapitlene 8.2. Beregningene i BU (2018b) tyder klart på at økningen i per capita tilskudd i 2017 var betydelig høyere enn det gjennomsnittlige nivået på barnevernrefusjoner per person i målgruppen (EM) i 2016. Imidlertid kan her bruk av BUs deltall som mål på antall personer i målgruppen for EM-tilskudd ha påvirket disse resultatene. Dette særlig siden

2016 var et år med særskilt mange nye bosatte enslige mindreårige. Hvis deltallet i 2016 lå betydelig høyere enn faktisk antall personår, kan beregningen av gjennomsnittlige barnevernutgifter per person i målgruppen ha blitt lavere enn det som er realiteten.

Vi oppfordrer derfor BU til å vurdere om de momentene vi her har anført når det gjelder telling av antall personer i målgruppen for EM-tilskudd (deltall) bør revurderes, og også om bruk av deltall kan utgjøre deler av forklaringen på hvorfor satsøkningen i EM-tilskuddet i 2017 framstår som så mye høyere enn gjennomsnittlig nivå på barnevernsrefusjoner i 2016. Se for øvrig også neste underkapittel.

### 11.9.7 Et mulig alternativ: skalering av alle per capita-tall basert på personår

Følgende beregningsopplegg framstår som et mulig alternativ:

Personår kan brukes i alle beregninger av utgifter for å fordele sum utgifter til per capita beløp. Dette skal i prinsippet gi riktig sum utgift per person per år i målgruppen/målgruppene.

Personår kan også brukes i alle beregninger vedrørende EM-tilskudd, siden dette tilskuddet også følger personår (dvs. blir løpende avkortet for hver måned utover i første bosettingsår.)

I eksemplene der vi har antatt at personer gjennomsnittlig blir bosatt midt i bosettingsåret, ville vi med et slikt opplegg fange opp utgifter som har oppstått i løpet av en faktisk gjennomsnittlig botid på 4,5 år for personer i målgruppen for INT-tilskuddet, og delt dette på 4,5 personår til en «riktig» utgift per capita per år.

INT-tilskuddet blir utbetalt for fem hele tilskuddsår, men skal bare dekke utgiftene i de 4,5 år en gjennomsnittlig person er i målgruppa. Reelt er altså tilskuddet per personår høyere enn satsene i tilskuddet. Vårt forslag er å regne tilskuddet per personår i stedet for over en ekstrapolert femårsperiode som i dag. I en situasjon med stabil bosetting og ankomst midt i år 1 vil dette innebære å dele sum INT-tilskudd på 4,5.

Så vidt vi kan se, vil denne framgangsmåten sikre en mer konsistent og sammenlignbar skalering til per capita tall for både utgifter og tilskudd for de aktuelle målgruppene. Våre beregninger i avsnitt 8.2.2 og Figur 8-3 representerer forsøk på en omskalering basert på virkelige data for deltall og personår for enslige mindreårige. Det er imidlertid noen uavklarte momenter vedrørende datagrunnlaget for denne omskaleringen og beregningene må derfor mer anses som illustrasjoner av problemstillingen enn på et fasitsvar når det gjelder korrekte per capita-beløp for målgruppen.

Tilgang til gode data for personår kan her representere en praktisk utfordring. Som nevnt ovenfor, er EM-tilskuddet for år 1 inndelt i 1/12-sprang ut fra hver måned i bosettingsåret. Avrunding til nærmeste hele måned vil være mer enn presis nok registrering for å få gode personårsdata til denne type beregninger. Også vekting av bosetting basert på kvartalsdata, dvs. vekt på helt år for alle som

er bosatt i 10-12 måneder, vekt på  $\frac{3}{4}$  år for alle som er bosatt i 7-9 måneder, osv., vil trolig gi en brukbar tilnærming til gjennomsnittlig faktisk antall personår i målgruppene. Vi kjenner ikke til alle detaljer angående hvor problematisk det vil være å måle personår med tilstrekkelig presisjon; dette har både med riktig registrering av første bosettingstidspunkt og håndtering av sekundærflytting mellom kommuner (eller ut av landet) å gjøre. Gitt at det er mulig å registrere personår på tilstrekkelig presis måte, mener vi BU bør utrede videre om bruk av personår som foreslått i dette avsnittet vil gi riktigere beregninger på per capita-nivå enn det dagens metodikk basert på deltall gir.

## 11.10 Inkonsistent valg av kalkulasjonsrente for kommunale boliger

I beregning av kostnader til kommunalt eide boliger, inngår det en såkalt kalkulatorisk rente. Man beregner da en årlig kapitalkostnad ved å multiplisere investert kapital i kommunalt eide boliger med den valgte kalkulasjonsrenten. I siste hovedrapport, BU (2018a), s. 66, framgår det at BU de senere årene har valgt en kalkulasjonsrente på 4 prosent. Dette valget begrunnes ut fra anbefalt reell kalkulasjonsrente i offentlige prosjekter i NOU 2012:16. Denne reelle kalkulasjonsrenten er igjen basert på en antatt risikofri realrente på 2,5 prosent og et risikotillegg på 1,5 prosentpoeng.

En slik reell kalkulasjonsrente er ment brukt til diskontering av en reell prosjektvurdering eller kontantstrøm, for eksempel en beregning av framtidige nytte- og kostnadskomponenter der en regner alle beløp i faste (reelle) priser.

BU benytter imidlertid vanlige regnskapstall i løpende priser (nominelle priser) som grunnlag for sine beregninger. Det blir prinsipielt feil å kombinere nominelle regnskapstall med en reell kalkulasjonsrente. Hvis man først mener at realrenten på 4 prosent fra NOU 2012:16 er på riktig nivå, burde man legge til forventet inflasjon på ca. 2,5 prosentpoeng slik at man benytter en nominell, risikostjustert kalkulasjonsrente på ca. 6,5 prosent.

Det er imidlertid nokså åpenbart at grunnforutsetningen i NOU 2012:16 om en risikofri realrente på 2,5 prosent er dårlig tilpasset dagens generelle rentenivå. En risikofri realrente på 2,5 prosent ville med tillegg for forventet inflasjon bli en antatt risikofri nominell rente på omkring 4,5 til 5 prosent.

Den risikofrie nominelle renten ligger som kjent på et langt lavere nivå enn dette, og har nå i flere år vært på under 2 prosent.

Vi tror BU med fordel heller burde basere sin begrunnelse på valg av kalkulasjonsrente i Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, KMD (2014). Kalkylerenten i disse beregningene er ment å reflektere kommunens rentekostnad på lånefinansierte anleggsmidler samt bortfall av renteinntekt på egenkapitalfinansierte anleggsmidler over tid. Kalkylerenten er fastsatt ut fra det til enhver tid gjeldende gjennomsnittlige nivået på 5-årig swaprente, pluss et risikotillegg som er fastsatt til  $\frac{1}{2}$  prosentpoeng. Gjennomsnittlig 5-årig swaprente i 2018 beregnes av Kommunalbanken. Denne var på 1,87 prosent og kan sies å være et godt uttrykk for det gjeldende risikofrie

rentenivået i finansmarkedet. Med et risikotillegg på ½ prosentpoeng blir dermed kalkylerenten for kommunale selvkostberegninger for 2018 på 2,37 prosent.

Et risikotillegg på kun ½ prosentpoeng er lite, og mye kan tale for at et slikt lavt risikotillegg undervurderer risikoen som kommunene står overfor ved å investere realkapital i et bygg. Rent prinsipielt kan man argumentere for at avkastningskravet for offentlige investeringer bør ligge på samme nivå som mest mulig sammenlignbare investeringer i privat sektor. Slik sett kan en alternativ kilde til relevant informasjon om kalkulasjonsrenten for kommunale boliger, hentes fra statistikk over avkastningskrav (yield) på private eiendomsinvesteringer. Det vil i så fall være sentralt å definere private eiendommer som har mest mulig sammenlignbar bygningstype og risikoprofil som kommunale bygg og boliger. Vi overlater til BU å vurdere om risikotillegget bør settes høyere enn det som benyttes i selvkostberegningen. I NOU 2012:16 Samfunnsøkonomiske analyser, heter det at «For offentlig forretningsdrift i direkte konkurranse med private aktører vil det være naturlig å benytte en kalkulasjonsrente tilsvarende den som private bedrifter står overfor».

Avviket fra dagens valgte rente på 4 prosent kalkulasjonsrente, trenger ikke være veldig stort. Poenget er snarere at begrunnelsen for dagens rente på 4 prosent uansett er misvisende og bør dermed revurderes helt uavhengig av hvilket konkrete prosenttall man ender opp med å benytte.

## 11.11 Andre momenter/problemstillinger

BUs utgiftskartlegging er ikke uten ufordringer og svakheter. Vi har allerede omtalt en del av dem, og BU gir selv i sine rapporter en eksplisitt omtale av datakvalitet og mulige svakheter. Det ligger i sakens natur at noen utgiftskategorier er vanskeligere å anslå korrekt enn andre. Eksempler er boligutgifter, utgifter til lokaler til undervisning i norsk m.v. Slike utgifter har et mer kalkulatorisk preg der fastsetting og fordeling blir mer vilkårlig enn i tilfeller der utgiftene er mer konkrete, betalbare og enklere avgrensbare til aktuell målgruppe. Også Agenda Kaupang (2011) omtalte utgifter til støttetjenester og lokaler som et problematisk område. Vi oppfatter imidlertid at BU selv er klar over utfordringene og svakhetene, og at metoden har blitt forsøkt justert og tilpasset ut fra det man har funnet muligheter til.

De sjablongmessig fastsatte helseutgiftene (se avsnitt 11.3) er et velkjent problemområde, og ble også omtalt av Agenda Kaupang (2011). En fullstendig ny kartlegging av faktiske helseutgifter til målgruppen vil isolert sett utvilsomt være ønskelig, men vil også være ressurskrevende. Helseområdet inneholder dessuten noen særskilte utfordringer knyttet til taushetsplikt og datatilgang.

Status per i dag er at BU og kommunene uformelt har et inntrykk av at helseutgiftene trolig er høyere enn sjablongsatsen. Samtidig er det noe uklart om det er balanse mellom utelatte (ordinære) utgifter og utelatte (ordinære) inntekter i form av rammetilskudd og skatt. Behovet for en reell kartlegging av faktiske helseutgifter bør derfor også vurderes opp mot nivå på utelatte utgifter og inntekter, jf. diskusjonen i avsnitt 11.5.1.

## 11.12 Oppsummering – våre viktigste vurderinger og forslag

I hovedsak har vi en klart positiv vurdering av kvaliteten og relevansen av BUs beregningsopplegg. Samtlige intervjuer og informasjon for øvrig tilsier at BUs beregninger oppfattes som relevante og at kommunene har tillit til beregningene. Selv om vurderingen er positiv og vi anbefaler at BU bør fortsette sitt arbeid langs samme linjer som i dag, har vi også noen forslag til endringer i beregningsopplegg og/eller framstillingsform. Disse forslagene oppsummeres punktvis i det følgende:

- Bruttoutgifter bør inkluderes i tallmaterialet. Hovedoversikter over utvikling over bruttoutgifter, annen finansiering, nettoutgifter, tilskudd og dekningsgrad bør rutinemessig rapporteres.
  - Ved å vise både bruttoutgifter, fratrukk for annen finansiering, og nettoutgifter (det som i prinsippet skal finansieres av per capita-tilskuddene), vil framstillingen bli mer pedagogisk og enklere å tolke.
  - Feil eller avvikende rapportering mellom kommuner vil også kunne observeres og forstås bedre hvis man hele tiden fokuserer på både bruttoutgiftene, inntektsfradragene og de derav følgende nettoutgiftene.
  - Bruttoutgifter er interessant i seg selv for å vise utvikling i samlet ressursbruk, totale utgifter og utgiftsvekst, som er relatert til den her aktuelle målgruppen.
  - Dette forslaget tilsier en justering av BUs mandat.
- Beregning av bruttoutgift, nettoutgift og dekningsgrad for INT-tilskuddet bør gjøres separat for hhv. i) de som kun utløser INT-tilskudd og ii) for de som utløser både INT- og EM-tilskudd. Det virker lite hensiktsmessig å la endringer i satsene for EM-tilskuddet få innflytelse på vurderingen av integreringstilskudds dekningsgrad. Vurderingen av INT-tilskuddets størrelse vil bli riktigere hvis man ikke lar beregningene knyttet til INT-tilskuddet bli influert av hvor høyt EM-tilskuddet er. Også dette forslaget tilsier en justering av BUs mandat.
- Vurderingen av finansieringen av de enslige mindreårige bør gjøres samlet, dvs. som summen av utgifter som skal dekkes av INT- og EM-tilskudd. Dette er i tråd med revidert mandat som gjelder fra og med 2018-kartleggingen. Med to overlappende per capita-tilskudd (INT+EM) for denne målgruppen, vil man ha en ekstra frihetsgrad til å tilpasse tilskuddssatser til utgifter for denne gruppen. Man bør da gjøre dette ved å tilpasse satsen for EM-tilskuddet, ikke INT-tilskuddet, og beregningsopplegget bør justeres for å legge godt til rette for dette.
- Enslige mindreårige som er med i målgruppen for enslig mindreårig-tilskudd lenger enn de fem kalenderår det er omfattet av integreringstilskuddet, faller per i dag fullstendig utenfor både utgiftskartlegging og hensyn til at kommunene faktisk får EM-tilskudd for

disse personene. Det bør vurderes et opplegg som fanger opp disse ukjente utgiftene og ukorrigerede inntektene. Dette vil kreve en justering av BUs mandat.

- Deltallet bør vurderes, både for målgruppen for INT-tilskuddet men særlig for enslige mindreårige. Det bør legges til rette for en mer korrekt måling av faktisk antall personår (antall personer vektet med oppholdstid) i de aktuelle målgruppene.
- Den valgte kalkulasjonsrenten for å inkludere kalkulatorisk rentekostnad på kommunalt eide bygg er i dag basert på en anbefalt realrente på 4 prosent. BUs beregninger foretas imidlertid på nominelle tall, dvs. vanlige regnskapsførte utgifter som måles i løpende priser fra år til år. Det er dermed prinsipielt feil å bruke en realrente i en ellers nominell beregning.
- Prinsipielt bør kalkulatorisk rente (avkastningskrav) på kommunalt eide bygg ligge på samme nivå som for sammenlignbare bygg (og med sammenlignbar risiko) i privat sektor. Vi foreslår at BU ev. heller bør basere sin kalkulasjonsrente på anbefalt kalkylerente i kommunenes selvkostberegning. Denne er beregnet ut fra (nominell) 5-årig swap-rente pluss et tillegg på ½ prosentpoeng. BU bør så vurdere om påslaget på swap-renten bør settes høyere for kommunale bygg/boliger enn det som er tilfelle for de kommunale selvkostberegningene (½ prosentpoeng).
- Det har gått lang tid siden BU eller andre har foretatt noen realitetsvurdering av hvilke utgiftsbehov som er knyttet til helseutgifter. Sjablongsatsen for helseutgifter har kun blitt prisjustert hvert år fra 1997.
- Det vil være noe flytende grenser mellom hvilke utgifter og inntekter som skal holdes innenfor og utenfor beregningsopplegget. En ny realitetsvurdering av helsesatsen bør også sees i sammenheng med grensdragningen mellom utgifter og inntekter innenfor og utenfor beregningsopplegget, herunder også beregninger av hvilke ordinære inntekter (rammetilskudd og skatt) som utløses ved bosetting av flyktninger.
- Utvalgets rapporter bærer preg av at man har vektlagt at de samme tallene rapporteres og framstilles på samme måte hvert år (med mindre man ser behov for endringer), slik at man får kontinuitet i måten rapportene er bygget opp på. Dette er naturlig og isolert sett ønskelig å fortsette med.
- Det kunne imidlertid være aktuelt å inkludere et kapittel (evt. flere) med mer fleksibelt format, som en form for temakapittel. Altså at BU kan gå mer i dybden og kartlegge og analysere utvalgte temaer som kan variere fra år til år. I et slikt kapittel kan framstillingen være friere og utvalget får bedre anledning til å belyse et tema som er dagsaktuelt eller trenger nærmere avklaring. Et godt eksempel kan være et temakapittel som går mer i dybden på overgangen fra barnevernsrefusjon til økt per capita tilskudd for enslige mindreårige fra 2016 til 2017. Det ville trolig vært lettere for BU å belyse og forklare konsekvensene av denne omleggingen ved å bruke en mer målrettet og skreddersydd framstillingsform for akkurat denne

problemstillingen, i stedet for kun å følge de samme standardiserte beregninger og tabeller som i forutgående rapporter.

# Litteratur

Aarsether og Vabo (2002): *Fristilt og velstyrt? Fokus på kommune-Norge*. Oslo: Samlanget.

Agenda Kaupang (2017): *Effekter av statlig styring av kommunesektoren*. Rapport nr. 1020175

Agenda Kaupang (2011): *Inntekter og utgifter for kommuner som bosetter flyktninger*. Rapport for Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, 15.02.2011, Agenda Kaupang.

Andersen, L.H., M.L. Scholtz-Nielsen og T. Tranæs (2012): «Starthjælpens betydning for flygtninges levevilkår og beskæftigelse», Arbejdsrapport Nr. 25, Rockwool Fondens Forskningsenhed

Arendt, Jacob Nielsen; Iben Bolvig, Christophe Kolodziejczyk og Jacob Seier Petersen (2016): *Kommunernes integrationsindsats på beskæftigelsesområdet. Effektive indsatser, veje igennem systemet og benchmarking mellem kommunerne*. København: KORA.

Askim, J. m.fl. (2013): *Hvordan påvirker det statlige tilsynet kommunene og det lokale selvstyre?* NIBR-rapport 2013:20

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet Prop. 1 S (2012-2013)

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

Beregningsutvalget (2018b): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2017*. IMDi, august 2018. (Revidert utgave, oktober 2018.)

Beregningsutvalget:

«Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger», diverse årganger

«Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag», diverse årganger

Berg, B. og Haugen, G. M. D. (2018). *Evaluering av familiehjem som bo- og omsorgsløsning for enslige mindreårige flyktninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Berg, S. L., m.fl. (2016): «Kostnader ved mangelfull utdanning av asylsøkere og flyktninger». Rapport nr. 32-2016

Bolvig, Iben, Kurt Houlberg, Christophe Kolodziejczyk og Nicolai Kristensen (2017) «Benchmarking- og effektivitetsanalyse på integrationsområdet – Kommunernes udgifter til integrationsprogrammet og succes med at få nyttilkomne i beskæftigelse». KORA

Bolvig, Iben og Jakob Nielsen Arendt (2018): «Nationale rammer for integrationsindsatsen», VIVE



- Borge, L.E. og Ratsø, J. (2005): Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger. SØF-Rapport 3/2005
- Borge, L.E. og Haraldsvik (2006): Empirisk analyse av handlingsplanen for eldreomsorgen. SØF-rapport nr. 06/06
- Bratsberg, B. & Raaum, O. & Røed, K. (2016) "Job Loss and Immigrant Labor Market Performance", IZA Discussion Papers 9729, Institute for the Study of Labor (IZA)
- Bratsberg, B. & Raaum, O. & Røed, K. (2018) "Immigrant Responses to Social Insurance Generosity," IZA Discussion Papers 11482, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2010). "Active labour market policy evaluations: A meta-analysis". *The economic journal*, 120(548), F452-F477.
- Danmarks statistikk (2016): «Ikke-vestlige indvandrere på arbejdsmarkedet i Danmark, Norge og Sverige: Hvordan klarer Danmark sig?», DST-analyser 2016:25
- Danmarks statistikk (2017): «Markant flere ikke-vestlige indvandrere på kontanthjælp finder arbejde», DST-analyser 2017:10
- Dekker, R. m.fl. (2015): Local Dimension of Integration Policies? A Comparative Study of Berlin, Malmö, and Rotterdam. *International Migration Review*. Fall 2015, 1-26.
- Deloitte (2013): Bedre samordning av statlig tilsyn og kommunal egenkontroll på opplæringsområdet. Mars 2013
- Difi (2016): «Statens tilsyn med kommunene Organisering, omfang, nytte og forbedringsmuligheter», Difi-rapport 2016:05
- Djuve, A.B., H.C. Kavli, E. Braanen Sterri og B. Bråten (2017): «Introduksjonsprogram og norskopplæring. Hva virker – for hvem?» Fafo-rapport 2017:31
- Drangslund, K. A. K., M. Dahle, M. Karlsen (2016): «Norskopplæring for personer i asylmottak», Rapport 2-2016 Uni Research Rokkansenteret
- Dyrstad, K., & Ose, S. O. (2014). Kommunalt rusarbeid og innlemming av statlig rustilskudd i den kommunale rammen (SINTEF A26099). Trondheim: Sintef.
- Dzamarija, M. T og T. Sandnes (2016): «Familieinnvandring og ekteskapsmønster1990–2015», SSB-rapport 2016/39
- ECON. (2007). *Bo- og omsorgstiltak for enslige mindreårige i kommunene. ECON-rapport*. Oslo: ECON
- Emilsson (2015): A national turn of local integration policy: multi-level governance dynamics in Denmark and Sweden. *Comparative Migration Studies* (2015) 3:7.
- Finansdepartementet (2014): Rundskriv R-109/2014
- Finansministeriet (2018): «Beskæftigelsen stiger blandt ikke-vestlige indvandrere», Økonomiske analyser, februar 2018

Finansministeriet (2018b): «Færre indvandrere fra ikke-vestlige lande på offentlig forsørgelse», Økonomiske analyser, februar 2018

Garvik, M., Paulsen, V. og Berg, B. (2016). *Barnevernets rolle i bosetting og oppfølging av enslige mindreårige flykninger*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Henriksen, K. (2010): Levekår og kjønnsforskjeller blant innvandrere fra ti land. SSB Rapport 6/2010

Hella, O.M. (2016) Tilsyn i utdanningsektoren. Effektiv statleg styring? Masteroppgåve i organisasjon og leiing – helse- og velferdsleiing og utdanningsleiing. Høgskulen i Sogn og Fjordane.

Hetland, Aslak (2017): «Sambruk av velferdsytelser», Rapporter 2017/19, SSB

Holden, M.B., I. Rasmussen, T. Ekhaugen (2018): «Incentivordningers muligheter og begrensninger». Rapport 2018/20, Vista analyse

Holmøy, E. og B. Strøm (2017): «Betydning for demografi og makroøkonomi av innvandring mot 2100». SSB-rapport 2017/31

Hovelsen, M.B.F. og Tennfjord, M.B. (2017): Etterlevelse av kommunal beredskapsplikt i Rogaland. Masteroppgave i samfunnssikkerhet. Det samfunnsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Stavanger.

Håkonsen. L., Løyland. K. og Lie, K. (2000): Statlig styring av kommunene. Effektivitets- og fordelingsvirkninger. Telemarksforskning. Rapport 180.

Håkonsen, L., Lunder, T.E. og Løyland, K. (2005): Evaluering av forsøk med øremerkede tilskudd. Telemarksforskning. Rapport 220.

Håkonsen, L., m.fl. (2006): «Evaluering av integreringstilskudd - Flyktingenes rammetilskudd», Rapport nr 236, Telemarksforskning.

Håkonsen. L. og Løyland. K. (2011): Er øremerking treffsikkert? Om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring. Telemarksforskning, rapport 290.

Indset, M., Klausen, J.E., Møller, G., Smith, E. og Zeiner, H. (2011): Likeverdighet mellom stat og kommunesektor. Samarbeidsrapport NIBR/Telemarksforskning.

IMDi (2015): «Metodehåndbok - Statlig tilsyn med kommunenes forvaltning av: Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)»

Jacobsen, R. H. m.fl. (2016): «Benchmarking og effektivitet af danskuddannelse for udlændinge», KORA

Joyce, Patrick (2017) Inspiration för integration – en SIO-rapport om arbetsmarknadspolitik för nyanlända i fem länder.

Kommunal- og moderniseringsprogrammet (2014): Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, Rundskriv H-3/14.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016): Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017): Prop. 128 S - Kommuneproposisjonen 2018

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2017b): «Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren», Rapport fra ekspertgruppe

Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Meld. St. 6 (2018–2019) Oppgaver til nye regioner

KS (2013). *Forslag om å redusere refusjonen av kommunenes utgifter til enslige mindreårige fra 100 til 80 %*. Brev til Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget datert 13.11.2013

Kunnskapsdepartementet (2018): «Integrering gjennom kunnskap – regjeringens integreringsstrategi»

Leknes, S., S. A. Løkken, A. Syse og M. Tønnessen (2018): «Befolkningsframskrivingene 2018 - Modeller, forutsetninger og resultater», SSB-rapport 2018/21

Liebig, Thomas og Kristian Rose Tronstad (2018): «Triple disadvantage - A first overview of the integration of refugee women» (No. 216). OECD Publishing.

Lillegård, M. og A. Seierstad (2013): «Introduksjonsordningen i kommunene - En sammenligning av kommunenes resultater». SSB-rapport 55/2013

Lillevik, R. og G. Tyldum (2018): «En mulighet for kvalifisering - Brukerundersøkelse blant deltakere i introduksjonsprogrammet», Fafo-rapport 2018:35

Lunder m.fl. (2005): Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat – Sluttrapport. Telemarksforsking, rapport 225.

Markussen, S. & K. Røed (2012): *“Social Insurance Networks”*, IZA Discussion paper no 6446

Meld.St. 14 (2014-2015): Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.

Møller, Geir (2004): Evaluering av nye finansieringsformer i Aetat. Arbeidsrapport nr. 20.

Nergård Eriksen, T.I. (2014): Fylkesmannens tilsyn i skolen. En kvantitativ studie av effekter av det felles nasjonale tilsyn med elevenes psykososiale miljø. Masteroppgave i Pedagogikk, utdanning og oppvekst. Trondheim, våren 2014. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Pedagogisk institutt.

NOU 2011:7 «Velferd og migrasjon - Den norske modellens framtid»

Oxford research (2014): Er det verdt det? Kartlegging og vurdering av søknads- og rapporteringsordninger knyttet til øremerkede tilskudd til kommunesektoren.

Proba samfunnsanalyse (2017): «Evaluering av offentlig anskaffelse: Nytt avklarings- og oppfølgingstiltak - Delrapport 1», Proba-rapport 2017-01

PWC/KS (2016): «Kommunenes håndtering av enslige mindreårige flyktninger». FoU-prosjekt nr. 164016

Rambøll (2016): Vidensyntese – Viden til at komme i mål med integration», København

Redd Barna, m.fl. (2006): «*Først og fremst barn, NGOU*

Riksrevisjonen (1999-2000): Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene. Dokument nr. 3:5

Riksrevisjonen (2011-2012): Riksrevisjonens undersøkelse om det kommunale barnevernet og bruken av statlige virkemidler. Dokument nr. 3:5

Rygg, G.H. (2016): Tilsyn som oppfølgingsmekanisme for å sikre at kommunenes risiko- og sårbarhetsanalyse fungerer etter hensikten (helhetlig ROS). Masteroppgave i risikostyring og sikkerhetsledelse, Universitetet i Stavanger.

SCB (2016): «Integration – flyktingars flyttmønster i Sverige». Integration: Rapport 10

Senter for statlig økonomistyring (SSØ) (2007): «Veileder - Evaluering av statlige tilskuddsordninger», DFØ

Social- og Indenrigsministeriet (2016): Eftersyn af kommunernes økonomi på flygtninge- og integrationsområdet

St.prp. nr. 1 2005-2006, Kunnskapsdepartementet.

Svendsen, S. og Berg, B. (2017). *Enslige mindreårige - på vei mot voksenlivet*. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Svendsen, Stina og Berit Berg (2018): «Kunnskapsoppsummering om bosetting av flyktninger», NTNU Samfunnsforskning

Svendsen, S., Berg, B., Paulsen, V., Garvik, M. og Valenta, M. (2018). Kunnskapsoppsummering om enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger. Trondheim: NTNU Samfunnsforskning.

Trondstad og Hernes (2016): Komparativ analyse av introduksjonsprogram i Norge, Sverige og Danmark. NIBR-notat 2014:107.

Udlændige- og Integrationsministeriet (2017); «Startevaluering af implementering af to- og trepartsaftalerne om integration»

van Ours, J & J. Veenman (2002): “*From Parent to Child: Early Labor Market Experiences of Second-Generation Immigrants in the Netherlands*”, IZA Discussion Paper No. 649

Vista Analyse (2015): Barnevernet - et utfordrende samliv mellom stat og kommune. Rapport 2015/51.

Åslund, O., M. Engdahl (2012): “The value of earning for learning: performance bonuses in immigrant language training”, Working paper 2012:24, IFAU

Ukjent forfatter:

Først og fremst barn - Overføring av omsorgsansvaret for enslige, mindreårige asylsøkere til barnevernet. (2006). NGOU 2006:1

# Vedlegg 1: Spørreskjema

## Spørreundersøkelse om integreringstilskudd for bosetting og integrering av innvandrere

Undersøkelsen dekker spørsmål om:

- 1) dagens ordninger og situasjon
- 2) virkninger av alternative modeller for statlig finansiering av kommunenes integreringstiltak.

### Spm. 1: Slik du opplevde prosessen, hvor viktig har følgende faktorer vært for kommunens beslutning om bosetting av antall flyktninger de senere årene?

	1. Uviktig	2. Litt viktig	3. Ganske viktig	4. Svært viktig
Ønske om å ta samfunnsansvar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ønske om å følge statens anmodning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ønske om mangfold, el.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ønske om å bruke etablert kapasitet i introduksjonsprogrammet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bra for kommunens økonomi	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Spm. 2: I 2017, i hvilken grad mener du at følgende tilskudd dekket kommunens merutgifter til integrering?

	Oversteg faktiske merutgifter	Dekket om lag faktiske merutgifter	Dekket ikke faktiske merutgifter	Vet ikke
Tilskudd til norskopplæring for voksne innvandrere?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilskudd for enslige mindreårige flyktninger?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Integreringstilskudd?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Spm. 3: Lager kommunen anslag av om tilskudd til integrering dekker kommunens utgifter?

- Ja

- Nei
- Vet ikke

**Spm. 4: Oppfatter du administrasjonen av tilskuddene nevnt over som ressurskrevende for kommunen?**

- Ja, svært ressurskrevende
- Moderat ressurskrevende
- Nei, lite ressurskrevende
- Vet ikke

**Spm. 5: I hvilken grad understøtter dagens statlige tilskudd på integreringsområdet målet om..**

	I liten grad	Verken i liten eller stor grad	I stor grad
..rask bosetting?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..godt integreringsarbeid?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Spm. 6: Har du forslag til endringer i tilskuddene eller i de krav som stilles til kommunene i regelverket knyttet til disse tilskuddene? (åpent spørsmål)**

---



---



---



---



---



---

**Spm. 7: Blir rådmannen informert om følgende indikatorer for resultater i integreringsarbeidet?**

	Ja	Nei	Vet ikke
Andel av deltakerne i opplæring i norsk og samfunnskunnskap som har avlagt norskprøve	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Andel av deltakerne i introduksjonsprogrammet som er kommet i arbeid eller utdanning etter avsluttet program	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Spm. 8: Blir informasjonen om de nevnte resultatene..**

	Ja	Nei	Vet ikke
..gjengitt i kommunens årsrapport?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..rapportert til politisk ledelse?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..gjengitt i grunnlaget for politisk behandling av spørsmål om bosetting?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
..gjengitt i grunnlaget for politisk behandling av spørsmål om integreringstiltak?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Spm. 9: I den politiske behandlingen av utforming av kommunens integreringstiltak, hvor sterk vekt legges på følgende faktorer? Ranger faktorene (1. betyr at faktoren er mest vektlagt).**

	1	2	3	4	5	6	7
At utgiftene til integrering ikke skal overstige tilskuddene fra staten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
At tilskuddene skal brukes til integreringstiltak	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Behovet for å begrense kommunens driftsutgifter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bidra til gode resultater i opplæringen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Bidra til høy overgang fra introduksjonsprogrammet til arbeid eller utdanning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hindre fattigdom/utenforskap	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Begrense kommunens utgifter til sosialhjelp og andre velferdstiltak på lang sikt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Også inntektsstøtten til deltakerne i introduksjonsprogrammet kan påvirke integreringen.

**Spm. 10: Mener du at introduksjonsstøtten (som betales ut til innvandrere) bør endres?**

- Ja
- Nei
- Vet ikke

(filter: hvis ja på spm. 10.) **Hvilke endringer i introduksjonsstøtten ønsker du?**

- Den bør økes
- Den bør reduseres
- Deler av støtten bør erstattes av en bonus for bestått norskprøve
- Annet: \_\_\_\_\_

I teksten nedenfor presenterer vi alternative modeller for statlig finansiering av kommunenes integreringsarbeid. Formålet med alle modellene er å styrke kommunenes integreringsarbeid. De ulike modellene baserer seg imidlertid på ulik grad av statlig styring av kommunene. I forbindelse med gjennomføring av intervjuer i kommunene ønsker vi at dere gjennomgår og vurderer de ulike modellene på forhånd.

Modellene berører følgende tilskudd (budsjett 2019 i mill.kr. parentes):

- a. Integreringstilskudd (8 983)
- b. Særskilt tilskudd for bosetting av enslige mindreårige flyktninger (2 284)
- c. Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker (Inkludert i integreringstilskuddet i statsbudsjettet for 2019)
- d. Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (1 425)

Vi presenterer tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker (pkt. b i listen over) som et separat tilskudd, men dette er formelt en del av integreringstilskuddet. I modellene nedenfor forutsetter vi at særskilt tilskudd utbetales etter samme kriterier og med samme satser som i dag i alle modellene, bortsett fra i modell 4.

Alle modellene skal gi omlag samme totale tilskuddsbeløp til kommunene.

I kortform, presenterer vi følgende alternativer til dagens utforming av tilskuddene nevnt over:

**Rammetilskudd:** De store tilskuddene (integreringstilskudd, tilskudd til enslige mindreårige og Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere) innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Rammetilskuddet er frie midler, og kan disponeres fritt av kommunene innenfor gjeldende lover og regler.

**Sammenslåing av tilskudd:** Det innføres felles søking, utbetaling og rapportering for de store tilskuddene (integreringstilskudd, tilskudd til enslige mindreårige og Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere). Særskilt tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne beholdes som separat ordning.



**Sterkere styring:** Tilskuddene endres ikke, men statens kontroll og tilsyn styrkes. Eventuelt krever staten også tilbakebetaling av tilskudd ved manglende oppfyllelse av lovens krav.

**Delvis refusjon eller aktivitetsbasert finansiering:** Tilskudd på basis av antall personer i ulike målgrupper reduseres, men det kommer i stedet delvis refusjon av kommunenes utgifter til opplæring og arbeidsrettede tiltak.

**Resultatbasert tilskudd:** Integreringstilskuddet og Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere reduseres med omlag 10 prosent. Kommunene får omlag 75 000 kroner for hver deltaker i introduksjonsordningen som kommer i arbeid eller utdanning senest 5 år etter oppstart av introduksjonsprogrammet og 20 000 kr. for hver deltaker som består prøve i norsk på sitt spor.

Vi ønsker å få din vurdering av hvordan modellene vil påvirke bosetting og integrering, målt opp mot dagens finansieringssystem. Vi ønsker å få belyst virkninger for:

- Kommunenes vilje til å bosette flyktninger
- Kommunenes bruk av ressurser på integrering av den enkelte flyktning og andre som deltar i opplæring i norsk og samfunnskunnskap
- Måloppnåelsen i integreringsarbeidet, primært i form av norskkunnskaper og overgang til arbeid

**Spm. 11: Hvordan vil følgende finansieringsmodeller påvirke kommunenes vilje til bosetting?**

	<b>Styrke</b>	<b>Ingen effekt</b>	<b>Svekke</b>
Rammetilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sammenslåing av tilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sterkere statlig styring (og kontroll)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Delvis refusjon eller aktivitetsbasert finansiering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Resultatbasert tilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Spm. 12: Hvordan vil følgende finansieringsmodeller påvirke ressursbruken på integrering av hvert individ?**

	Økt ressursbruk	Ingen effekt	Redusert ressursbruk
Rammetilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sammenslåing av tilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sterkere statlig styring (og kontroll)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Delvis refusjon eller aktivitetsbasert finansiering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Resultatbasert tilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Spm. 13: Hvordan vil følgende finansieringsmodeller påvirke resultatene i integreringsarbeidet?**

	Bedring	Ingen effekt	Forverring
Rammetilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sammenslåing av tilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Sterkere statlig styring (og kontroll)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Delvis refusjon eller aktivitetsbasert finansiering	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Resultatbasert tilskudd	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Har du andre kommentarer til integreringstilskudd for bosetting og integrering av innvandrere eller til undersøkelsen? (åpnet spørsmål)

---



---



---



---



---



---

Undersøkelsen er avsluttet. Takk for at du deltok.

## Vedlegg 2: Utvikling i realverdi av tilskuddene

For å vurdere om kommunene har opplevd en reell økning eller reduksjon av tilskuddssatsene over tid, må vi korrigere de nominelle tilskuddssatsene med en indeks som fanger opp kostnadsutviklingen i kommunale tjenester. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi publiserer en spesiell kostnadsdeflator for kommunale tjenester i sine halvårslige rapporter. Fra disse, samt forutsetningene om forventet deflator for 2019 fra det nylig fremlagte Statsbudsjettet for 2019, har vi hentet følgende deflatortall og dernest beregnet en omregningsfaktor til faste 2019-priser. Merk at anslaget for deflator for 2018 har blitt oppjustert fra 2,6 prosent i revidert budsjett 2018 til 3,0 prosent i budsjett for 2019. Dette bl.a. for å ta hensyn til høyere energipriser enn opprinnelig forutsatt. Endelig anslag for deflator for 2018 vil imidlertid ikke komme før senere.

*Vedleggstabell 2.1. Kommunal deflator og omregningsfaktor til faste 2019-priser.*

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Deflator	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,0*	2,8*
Omregningsfaktor til 2019-priser	1,220	1,175	1,139	1,112	1,084	1,059	1,028	1,000

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, rapport juni 2018, samt budsjettforutsetninger i Statsbudsjettet for 2019. \* markerer foreløpige tall.

Ved å regne om alle nominelle tilskuddssatser vist i rapportens Tabell 7.2 til faste 2019-priser og deretter beregne prosentvis reell vekst i tilskuddssatsene fra året før, får resultatene vist i tabellen på neste side. Vi har her utelatt noen av tilskuddselementene vist i Tabell 7.2, siden noen av tilskuddselementene har vært enten midlertidige og/eller inkludert i for få år til at det er grunnlag for å beregne årlig realvekst.



Vedleggstabell 2.2. Realvekst i tilskuddssatser, prosentvis vekst fra året før. Kilde: Egne beregninger.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Integreringstilskudd							
Sats, barn (sum år 1-5)	-0,4 %	8,8 %	1,5 %	0,4 %	0,3 %	-0,6 %	-1,8 %
Sats, enslige mindreårige (sum år 1-5)	-0,7 %	5,3 %	1,5 %	0,4 %	0,3 %	-0,6 %	-2,2 %
Sats, andre voksne (sum år 1-5)	-0,7 %	5,3 %	1,5 %	0,4 %	0,3 %	-0,6 %	-1,8 %
Sats, enslige voksne (sum år 1-5)	-1,5 %	4,4 %	1,5 %	0,2 %	0,1 %	-0,7 %	-2,2 %
Engangstilskudd, personer over 60 år	-0,7 %	0,0 %	0,7 %	0,6 %	-1,0 %	-0,9 %	-0,3 %
Engangstilskudd, barn i barnehagealder	1,1 %	-0,9 %	1,8 %	-2,1 %	0,0 %	-0,2 %	-2,0 %
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger							
Sats, enslige mindreårige t.o.m. 16 år	-0,7 %	37,4 %	0,8 %	5,5 %	465,2 %	-0,4 %	-4,7 %
Sats, enslige mindreårige f.o.m. 17 t.o.m. 20 år	-0,7 %	37,4 %	0,8 %	5,5 %	253,8 %	-0,4 %	-4,5 %
Tilskudd for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker							
Tilskudd 1 (engangstilskudd)	-0,7 %	0,2 %	0,7 %	0,3 %	0,4 %	-0,4 %	-2,7 %
Tilskudd 2 (pr år i inntil 5 år)	-0,7 %	0,2 %	23,7 %	0,3 %	1,7 %	3,6 %	4,0 %
Tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere							
Grunntilskudd, 1-3 personer	2,1 %	-0,2 %	-2,3 %	0,2 %	-2,3 %	-2,9 %	-2,7 %
Grunntilskudd, 4-150 personer	23,7 %	0,6 %	-2,3 %	0,1 %	-2,3 %	-2,9 %	-2,7 %
Persontilskudd, lav sats, sum år 1-3	-0,4 %	-1,3 %	-2,3 %	4,3 %	1,2 %	0,7 %	0,6 %
Persontilskudd, høy sats, sum år 1-3	-0,4 %	-1,7 %	-2,3 %	4,7 %	0,7 %	0,0 %	0,3 %
Tilskudd for opplæring i norsk, norsk kultur og norske verdier for asylsøkere i mottak							
Tilskudd til oppl. i norsk for asylsøkere i mottak, pr person	-0,5 %	-2,5 %	-2,3 %	-32,0 %	0,0 %	-0,7 %	0,2 %
Tilskudd til oppl. norsk kult. og verdier for asyls. i mottak, pr person	:	:	:	:	:	-0,3 %	-0,2 %

## Vedlegg 3: Beregning av rammetilskudd

Rammefinansieringssystemet tildeler i utgangspunktet et fast beløp pr. innbygger fra staten til alle kommunene. For å ta hensyn til at kostnadsforholdene varierer mellom kommunene, gjøres det imidlertid en omfordeling gjennom utgiftsutjevningen. Gjennom en kostnadsnøkkel beregnes hver kommunes utgiftsbehov, og midler trekkes fra kommuner med lavt utgiftsbehov og gis til kommuner med høyt utgiftsbehov. For eksempel flyttes midler fra kommuner med lav andel uføre innbyggere til kommuner med høy andel uføre for å kompensere for forskjeller i sosialhjelpsutgifter knyttet til uføre. Målet er å kompensere for kostnadsdrivere som kommunen ikke kan velge seg bort fra. Dette siste poenget innebærer et krav om at kriteriene er såkalt «objektive», dvs. at de måler noe som er utenfor kommunens kontroll.

Kostnadsnøkkelene består av et sett kriterier, blant annet andel uføre. Hvert kriterium har en tilhørende vekt, og en høyere vekt medfører større omfordeling av ressurser. Vektene for alle kriteriene i kostnadsnøkkelene summerer seg til 1.

Kriteriene og vektene i kostnadsnøkkelene fastsettes på bakgrunn av statistiske analyser. For hver sektor som omfattes av utgiftsutjevningen, gjøres regresjonsanalyser som måler sammenhengen mellom potensielle kriterier og utgiftsvariasjonen mellom kommuner. Sektorene som inngår i analysene er de som regnes som nasjonale velferdsoppgaver. Dette er grunnskole, barnehage, barnevern, sosialtjenester, pleie og omsorg, kommunehelsetjenesten, landbruk og miljø og administrasjon. Inntektssystemet og utgiftsutjevningen dokumenteres årlig i Grønt hefte, som er et vedlegg til statsbudsjettet.<sup>107</sup>

Hvis tilskudd på integreringsfeltet skal rammefinansieres, må det inkluderes kriterier i kostnadsnøkkelene som fanger opp den kommunale variasjonen i utgifter til integrering. Det mest nærliggende vil være å bruke antall personer som i dag er i målgruppen for tilskudd, eventuelt inndelt i undergrupper etter hvem som utløser de ulike satsene.

Vi har testet to ulike strategier for å inkludere integreringsutgiftene i kostnadsnøkkelene:

1. Inkludering av antall personer som det i dag betales integreringstilskudd for i eksisterende kostnadsnøkler
2. Etablering av en egen delkostnadsnøkkel for integreringsutgifter

Antall flyktninger inngår i dag i beregningen av delkostnadsnøkkelene for sosialhjelp, men ikke de andre kostnadsnøkklene. Vedleggstabell 3.1 viser analyser av utgifter i sosialhjelp tilsvarende analysene som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkler. Dagens kostnadsnøkler er basert på statistiske beregninger som ble presentert i Kommuneproposisjonen 2017.

---

<sup>107</sup> <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/gront-hefte/id547024/>

Kommuneproposisjonen viser også grunnlagsberegningene med parameterestimater i vedlegg.<sup>108</sup>

I beregningen inngår fire kriterier og to kontrollvariabler i tillegg til konstantleddet. Kriteriene representerer kostnadsdrivere som skal kompenseres gjennom rammefinansieringen, mens kontrollvariablene representerer kostnadsdrivere som ikke skal kompenseres. Kontrollvariablene er med for at de estimerte effektene av kriteriene skal bli så presise som mulig. Konstantleddet er felles for alle kommuner, og gir heller ingen omfordeling. Den ene kontrollvariabelen er antall flyktninger med botid 0–5 år, som nettopp ikke skal kompenseres gjennom rammetilskuddet fordi utgiftene allerede blir kompensert gjennom integreringstilskuddet. Den andre kontrollvariabelen er kommunens frie inntekter. Kommuner med høye inntekter har også høyere utgifter i mange sektorer, men dette skal selvfølgelig ikke kompenseres med enda høyere inntekter.

*Vedleggstabell 3.1: Regresjonestimater – analyse av brutto driftsutgifter til sosialhjelp i 2017, ekskl. avskrivninger (n=415)\**

Kilde for flyktninger med botid 0–5 år	SSB	IMDI
Konstantledd	0,556*	0,693**
Uføre 18–49 år	6,79	8,04
Flyktninger med botid 6–30 år	12,45**	13,58***
Opphopningsindeks	13608***	13056***
Aleneboende 30-66 år	8,40**	6,55*
Flyktninger med botid 0–5 år	24,32***	26,68***
Frie inntekter 2014 (inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter)	0,006*	0,005
R <sup>2</sup> -justert	0,213	0,248

\* Signifikans er angitt ved stjerner. \*\*\* angir signifikans på 1 %-nivå, \*\* 5 %-nivå og \* 10 %-nivå.

Tabellen viser resultatene av to analyser, én hvor SSB er kilden for antall flyktninger med botid 0–5 år, og én hvor tallene er hentet fra IMDI. SSB-tallene er målt pr. 1.1., mens IMID-tallene er målt gjennom hele året. De to modellvariantene gir relativt små forskjeller i estimater.<sup>109</sup>

Tabellen viser parameterverdier i tall, og statistisk signifikans ved én, to eller tre stjerner. Signifikansen angir om en variabel - statistisk sett - har en rimelig sikker betydning for utgiftene eller om variasjonen i dataene er så stor at det

<sup>108</sup> Datagrunnlaget for analysene i Kommuneproposisjonen var fra 2014. Våre analyser er basert på 2017. Vi har også gjort tester mot data fra 2014 som viser resultater som avviker lite fra de som den gangen ble gjennomført av KMD.

<sup>109</sup> Antall kommuner i analysen er 415. Det er standard praksis at kommuner med sterkt avvikende verdier holdes utenfor analysen ettersom slike tilfeldige variasjoner blant slike kommuner kan påvirke resultatene betydelig. Dette gjelder ofte de minste kommunene med svært høye inntekter.

tilsynelatende sammenhengen like gjerne kan være en tilfeldighet. Tre stjerner angir en høy grad av sannsynlighet for at en effekt er reell, mens én stjerne er et mer usikkert resultat. Kun variabler med signifikant effekt er aktuelle som kriterier. I tillegg bør det være en teoretisk sammenheng mellom kriteriet og utgiftsbehovet. I våre data ser vi at antall uføre innbygger ikke har signifikant effekt på utgiftene. Slike forhold kan endre seg over tid.

Den estimerte parameterverdien bestemmer hvor stor betydning hvert kriterium skal ha. Parameterverdien avhenger av skalaen på variabelen, blant annet om den er beregnet pr. innbygger eller pr. 1 000 innbyggere. Analysen anslår gjennomsnittlig kostnad av en flyktning med botid 0-5 år til å være 24 320 kroner i 2017. Flyktninger med lengere botid utløser i gjennomsnitt 12 450 kroner. Ved en eventuell rammefinansiering, vil variabelen Flyktninger med botid 0–5 år endres fra kontrollvariabel til kriterium ved at kriteriet inkluderes i utarbeidelsen av kostnadsnøkkelen med en vekt basert på den estimerte parameterverdien.

Basert på analysen for sosialhjelp, beregnes en delkostnadsnøkkel for sosialhjelp. De estimerte parameterne omregnes til vekter ved å gange med summen av kriterieverdien for hele landet og dele på de totale utgiftene som skal kompenseres (sum sosialhjelpsutgifter i landet).

Videre summeres delkostnadsnøkklene til en samlet kostnadsnøkkel basert på de ulike sektorenes andel av netto driftsutgifter. I prinsippet leder dette tilbake til at kompensasjonen for et kriterium tilsvarer den verdien som parameterestimatet angir, f.eks. at Flyktninger med botid 6–30 år kompenseres med 12 450 kroner, jf. modellen basert på SSB-tall i vedleggstabell 3.1. I praksis vil det være noe avvik, først og fremst fordi regresjonsanalysene tar utgangspunkt i brutto driftsutgifter mens det er sum netto driftsutgifter som omfordeles. Dette betyr at ca. 85 prosent av den estimerte parameterverdien kompenseres gjennom den endelige kostnadsnøkkelen. Våre beregninger viser at flyktninger med botid 6–30 år kompenseres med 14 400 kroner pr. ekstra flyktning i 2017, mens parameterverdien i KMD's analyser fra 2014 viste en merkostnad på 16 400 kroner.

Ved en eventuell rammefinansiering av integreringstilskuddet, vil det være SSB-definisjonen som brukes. Tallene vi har fått fra IMID er imidlertid mer detaljerte med tanke på botid og andre forhold som utløser variasjoner i tilskudd. I det videre holder vi oss derfor til IMDI-tallene før vi kommer tilbake til SSB-tallene avslutningsvis.

## Estimater pr. sektor

Det vi tester i dette avsnittet er om kostnadene knyttet til flyktninger med integreringstilskudd kan fanges opp av systemet for rammefinansiering. Vi tester dette ved å inkludere antall flyktninger som potensielt kriterium i de modellene som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkler. Det innebærer at vi forholder oss til de samme sektorene som inngår i dagens rammefinansiering. Vi tester også effekten av ulike undergrupper som representerer målgruppene for de ulike tilskuddssatsene på integreringsområdet.



Vi følger et fast opplegg for hvilke variabler vi tester i samme modell. Avhengig av resultater i disse, tester vi enkelte ekstra modellvarianter for å finne modeller hvor kun signifikante integreringsrelaterte kriterier er med.

## Sosialhjelp

Vi presenterte regresjonsmodellen for sosialhjelp i forrige avsnitt. Resultatene viste en estimert bruttokostnad på 26 680 kroner pr. flyktning med botid 0–5 år. Variabelen inngår i dag som kontrollvariabel i beregningen av sosialhjelpsnoekkelen, men ved innlemming av integreringstilskuddet kan variabelen gjøres om til kriterium for omfordeling.

Sosialhjelpsutgiftene er i kostnadsnoekkelen definert som summen av følgende tjenestefunksjoner (brutto driftsutgifter i parentes):

- 242 Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid (6,3 mrd.kr. i 2017)
- 243 Tilbud til personer med rusproblemer (2,6 mrd.kr.)
- 276 Kvalifiseringsordningen (1,3 mrd.kr.)
- 281 Ytelse til livsopphold (6,7 mrd.kr.)

I tillegg vil vi inkludere utgiftene til introduksjonsordningen:

- 275 Introduksjonsordningen (4,9 mrd.)

Samlet utgjorde bruttoutgiftene 21,9 mrd.kr. i 2017.

De fullstendige resultatene fra våre analyser finnes i Vedlegg 1b. Analysene av sosialhjelpssektoren viser at det er lite grunnlag for å bruke en mer detaljert inndeling av antall flyktninger. Vi finner at det er små forskjeller mellom utgiftene som utløses av flyktninger i ulike bosettingsår.

I vedleggstabell 3.2 gjengir vi de modellvariantene som er mest aktuelle, basert på at kriteriene er statistisk signifikante. I nederste rad angis også den samlede utgiften som gjennom analysen knyttes til integrering i de første 5 årene etter bosetting. I alle de ulike modellene estimeres det at kommunenes sosialhjelpsutgifter overfor flyktningene er i underkant av 2 mrd. kroner.

Vedleggstabell 3.2: Estimerte effekter av antall personer som i dag utløser integreringstilskudd. Utvalgte modeller for utgifter til sosialhjelp inkludert introduksjonsordningen

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 5
Integreringstilskudd år 1–5	105,25***			
Integreringstilskudd år 1		75,05***	69,74***	
Integreringstilskudd år 1 voksne				129,02***
Integreringstilskudd år 1 enslige voksne				210,84***
Integreringstilskudd år 2–5		113,45***		115,17***
Integreringstilskudd år 2			132,50***	
Integreringstilskudd år 3			103,10***	
Integreringstilskudd år 4			102,44***	
Integreringstilskudd år 5			119,90***	
Rammetilskudd for integreringsrelaterte kriterier (mill. kroner)	6 951	6 869	6 948	7 240

Vi finner at blant de med integreringstilskudd, så er det de voksne, som har den dominerende effekten på sosialutgiftene. Det enklere alternativet (Modell 1), viser at antall personer totalt i målgruppen for integreringstilskudd også gir en rimelig god treffsikkerhet. De enslige voksne, som gir dobbelt så høyt kostnadsanslag, utgjør en liten gruppe, så det er ikke nødvendigvis avgjørende at denne kostnadsforskjellen legges til grunn for omfordeling.

## Grunnskole

Grunnskolesektoren består av følgende tjenestefunksjoner, med tilhørende bruttoutgifter i 2017.

- 202 Grunnskole (59,9 mrd.kr.)
- 213 Voksenopplæring (4,3 mrd.kr.)
- 215 Skolefritidstilbud (4,7 mrd.kr.)
- 222 Skolelokaler (12,1 mrd.kr.)
- 223 Skoleskyss (1,4 mrd.kr.)
- 383 Musikk- og kulturskoler (2,0 mrd.kr.)

For grunnskolesektoren finner vi en klart signifikant effekt av antall bosatte flyktninger. Når vi inkluderer denne variabelen i modellen, mister vi derimot effekten av antall innvandrerbarn (ekskl. Skandinavia) i skolealder som i dag inngår som kriterium i delkostnadsnøkkelen for grunnskole. De estimerte skoleutgiftene knyttet til flyktninger estimeres til ca. 3,2 mrd. kroner, mens verdien av innvandrerbarn i dagens delkostnadsnøkkel er 1,8 mrd. Baserer vi verdien på vår beregning av delkostnadsnøkkelen med 2017-tall, blir imidlertid verdien av innvandrerbarn 3 mrd., og dette er nok det tallet det er mest naturlig å sammenligne med.

Vedleggstabell 3.3 Estimerte effekter av antall personer som i dag utløser integreringstilskudd. Utvalgte modeller for utgifter til grunnskole.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 7
Innvandrerbarn 6–15 år, ekskl. Skandinavia	64,42***			48,13***
Integreringstilskudd år 1–5		49,10***		
Integreringstilskudd år 1			44,03*	
Integreringstilskudd år 2–5			50,70***	
Eldre (antall som utløser engangstilskudd for person over 60 år)				1633*** (utligger)
Rammetilskudd for integreringsrelaterte kriterier (mill. kr.)	2974	3 242	3 239	3 420

Nærmere analyser viser at dagens kriterium, «Innvandrerbarn 6-15 år», kun har signifikant effekt fordi voksenopplæringen er med i utgiftsbegrepet. Det tyder på at utgiftene til voksenopplæring av innvandrere delvis kompenseres dobbelt gjennom øremerkede tilskudd på integreringsområdet og rammetilskuddet.

Antall førsteårsbosatte flyktningbarn gir ikke signifikant effekt i våre analyser. Det gjør derimot antall eldre flyktninger, med et kostnadsanslag på 1,6 mill.kr. pr. person. Nærmere undersøkelser viser at dette resultatet avhenger av en enkelt kommune. Uten denne kommunen blir parameterverdien halvert og ikke signifikant. Det er mange kommuner som ikke har eldre flyktninger som utløser integreringstilskudd, og dette kan gjøre analysen sårbar for tilfeldige ekstremobservasjoner.

## Helse

Kommunehelsetjenesten er definert som følgende tjenestefunksjoner, med tilhørende bruttoutgifter i 2017.

- 232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste (3,9 mrd.)
- 233 Annet forebyggende helsearbeid (1,5 mrd.)
- 241 Diagnose, behandling og rehabilitering (12,5 mrd.)

I analysene av delkostnadsnøkkelen for kommunehelsetjenesten finner vi en svakt signifikant effekt av antall mottakere av integreringstilskudd. Denne gir et kostnadsanslag på ca. 923 millioner kroner knyttet til denne gruppen. Mer detaljerte bosettingstall gir stort sett ingen forbedring av kostnadsmodellen, men antall innbyggere som utløser eldretilskuddet, gir et signifikant tillegg i kostnadsanslaget på ca. 160 millioner kroner. Den målte merkostnaden pr. person som utløser eldretilskuddet er 1,2 millioner kroner og dermed betydelig høyere enn engangstilskuddet. Vi må ta høyde for at statistikken kan gi en upresis måling ettersom det kun er 148 personer i materialet som utløser dette tilskuddet, men til forskjell fra hva vi fant i analysen av grunnskole, er det ingen tydelige utligger i materialet.

Vedleggstabell 3.4 Estimerte effekter av antall personer som i dag utløser integreringstilskudd. Utvalgte modeller for utgifter til helse.

	Modell 2	Modell 7
Integreringstilskudd år 1–5	13,98*	13,69**
Eldre (antall som utløser engangstilskudd for person over 60 år)		1230**
Rammetilskudd for integreringsrelaterte kriterier (mill. kr.)	923	1 086

## Barnevern

Barnevernstjenesten er definert som følgende tjenestefunksjoner, med tilhørende bruttoutgifter i 2017.

- 244 Barneverntjeneste (4,4 mrd.kr.)
- 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet (1,4 mrd.kr.)
- 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet (8,2 mrd.kr.)

I barnevernssektoren vet vi at det ligger betydelige utgifter knyttet til enslige mindreårige flyktninger. Vi følger likevel den samme ruten for testing av kriterier.

Vi finner at antall personer som utløser integreringstilskudd i gjennomsnitt utløser ca. 17 570 kroner i barnevernsutgifter. Det er imidlertid kun i første bosettingsår at vi finner noen effekt på barnevernsutgiftene.<sup>110</sup> Når vi splitter gruppen av personer som er i sitt første boår, finner vi at det er de enslige mindreårige som utløser barnevernsutgifter. Utgiftene er estimert til ca. 790 000 kroner pr. person.

For hver dataårgang har vi kun tilgang på tall som spesifiserer enslige mindreårige i første boår, mens vi mangler spesifisering av enslige mindreårige i senere boår.<sup>111</sup> Siden vi har flere årganger med disse dataene kan vi imidlertid bruke fjorårets førstegangsbosatte som en tilnærming på antall enslige mindreårige i andre boår. Eventuelle målefeil på grunn av flytting vil trolig ikke påvirke resultatene mye. Denne variabelen er tatt med i Modell 9 i vedleggstabell 3.5, og vi ser at de totale estimerte integreringsrelaterte utgiftene til barnevern øker betydelig. Vi har også testet tall fra eldre årganger, men disse gir ikke signifikant effekt. Vi vil imidlertid anta at en variabel med antall enslige mindreårige totalt i kommunen vil gi enda noe høyere anslag.

<sup>110</sup> Når vi skiller botid på enkeltår finner vi riktignok signifikant negative og signifikant positive estimater i henholdsvis år 2 og år 3, men tallene tyder på at dette er et utslag av multikollinearitet og ikke reelle forskjeller. Se vedleggstabellen for barnevern for denne analysen.

<sup>111</sup> Tall for alle bosatte enslige mindreårige har det vist seg å være vanskelig å få ut fra IMDIs systemer.

Vedleggstabell 3.5 Estimerte effekter av antall personer som i dag utløser integreringstilskudd. Utvalgte modeller for utgifter til barnevern.

	Modell 2	Modell 3	Modell 7	Modell 8	Modell 9
Integreringstilskudd år 1–5	17,57***			12,97**	
Integreringstilskudd år 1		75,43***			
Integreringstilskudd år 1 enslige mindreårige			792,6***		744,77***
Integreringstilskudd år 1 enslige mindreårige året før					521,06***
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 2			367,6***	303,57*	333,66**
Rammetilskudd for integreringsrelaterte kriterier (mill.kr.)	1 160	1 350	1 354	1 165	1 991

Videre finner vi også en kostnadseffekt av antall personer som i dag utløser tilskudd 2 for nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker.

Modellen merket som Modell 9 i vedleggstabell 3.5 må sies å gi de mest presise resultatene. Til sammen identifiserer vi her barnevernskostnader på ca. 2 mrd.kr. som kan knyttes til integreringsområdet. Dette er altså knyttet til de enslige mindreårige i første bosettingsår, fjorårets bosatte enslige mindreårige og de som utløser tilskudd 2 ved dokumentert nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker.

### Pleie og omsorg

Pleie- og omsorgstjenesten er definert som følgende tjenestefunksjoner, med tilhørende bruttoutgifter i 2017.

- 234 Aktiviserings- og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse (6,3 mrd.kr.)
- 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon (44,2 mrd. kr.)
- 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende (57,1 mrd. kr.)
- 261 Institusjonslokaler (5,0 mrd. kr.)

I pleie og omsorg finner vi en signifikant kostnad av antall flyktninger med inntil fem års botid på 44 390 kr pr. år. Totalt gir dette en beregnet kostnad til denne gruppen på nær tre milliarder kroner i 2017. Vi finner videre at det er en ekstrakostnad knyttet til flyktninger over 60 år. Estimert for merkostnaden er svært høy, 3,3 millioner kroner pr. person, og skyldes utelukkende ekstremobservasjoner i én kommune.

Vedleggstabell 3.6 Estimerte effekter av antall personer som i dag utløser integreringstilskudd. Utvalgte modeller for utgifter til pleie og omsorg

	Modell 2	Modell 7
Integreringstilskudd år 1–5	44,39***	43,74***
Enslige voksne, år 1		
Eldre (antall som utløser engangstilskudd for person over 60 år)		3351** (utligger)
Rammetilskudd for integreringsrelaterte kriterier (mill. kr.)	2 931	3 384

### Øvrige sektorer

For barnehagesektoren finner vi ingen kostnadseffekt av flyktninger som utløser integreringstilskudd (se vedleggstabellen for barnehage). Heller ikke et kriterium basert på antall personer som utløser engangstilskuddet for barn i barnehagealder gir signifikant effekt. Dette er imidlertid ikke overraskende ettersom det er snakk om et tilskudd som utgjør en svært liten del av barnehagesektorens totale utgifter (ca. 0,13 prosent).

Vi finner heller ingen signifikante resultater for sektoren administrasjon. Delkostnadsnøkkelen for landbruk er ikke testet.

## Oppsummering av sektoranalysene

For de fleste sektorene ser antall flyktninger med botid 0-5 år ut til å være det mest aktuelle kriteriet. Unntaket er barnevernssektoren hvor de enslige mindreårige utløser betydelige utgifter og hvor presisjonen vil bli best om denne gruppen utgjør kriteriet. Her får vi også signifikant utslag på antall flyktninger som utløser ekstratilskudd til personer med nedsatt funksjonsevne eller atferdsvansker, men det er tvilsomt om dette egner seg som kriterium og om tilskuddet bør rammefinansieres. I vedleggstabell 3.7 har vi laget en samlet oversikt som viser de beregnede integreringsrelaterte kostnader i de aktuelle sektorene dersom vi kun holder oss til den samlede målgruppen for integreringstilskuddet som kriterium. Her har vi også tatt med resultater basert på flyktningetallene til SSB ettersom det trolig er disse som vil legges til grunn om denne modellvarianten skulle bli aktuell.

Det er noe større forskjell på sektornivå enn på summert nivå når vi sammenligner resultatene vi får fra henholdsvis IMDI-tallene og SSB-tallene. Summert over alle de fem sektorene hvor vi finner signifikante effekter, blir den totale estimerte bruttoutgiften knyttet til integrering nesten identisk, med henholdsvis 15,2 og 14,8 mrd.kr. Det er vanskelig å si i hvilken grad dette er tilfeldig. Forskjellen i anslått kostnad pr. person er noe større ettersom det er forskjell på totalt antall flyktninger i de to datasettene. Antall personer i

målgruppen er ca. 10 prosent høyere i tallene fra IMDI, som dekker hele 2017, sammenlignet med SSB sine tall pr. 1.1.2017.

Summen av de estimerte sektorkostnadene er 230 291 kr. pr. person basert på IMDI-tallene og 246 642 basert på SSB-tallene. Vi nevnte over at kun ca. 85 prosent av dette beløpet vil bli lagt inn i utgiftsutjevningssystemet. Ved en eventuell innlemming vil vi dermed anslå at kommunenes kompensasjon ved bosetting av en flyktning vil være rundt 210 000 kr. per år i 5 år ved bruk av SSBs tall på flyktninger.

*Vedleggstabell 3.7 Beregnede integreringsrelaterte kostnader i 2017 basert på kriteriet antall flyktninger med botid 0–5 år, mill. kroner.*

	Pr. person (kroner)		Totalt (mill. kroner)	
	IMDI 66 041 pers.	SSB 60 063 pers.	IMDI 66 041 pers.	SSB 60 063 pers.
Sosialhjelp	105 255	99 857	6 951	5 998
Grunnskole	49 097	56 820	3 242	3 413
Helse	13 983	21 989	923	1 320
Barnevern	17 570	22 054	1 160	1325
Pleie og omsorg	44 386	45 922	2 931	2 758
Sum	230 291	246 642	15 207	14 814

Vi estimerer altså integreringsrelaterte kostnader for disse fem sektorene til å være totalt rundt 15 milliarder kroner i 2017. Tilskuddene på integreringsområdet var i samme år:

- Integreringstilskudd: 11,5 mrd.
- Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap 2,3 mrd.
- Særskilt tilskudd til enslige mindreårige 3,3 mrd.
- Tilskudd til bosetting av personer med alvorlige funksjonshemninger og atferdsvansker 0,5 mrd.

Til sammen utgjør dette ca. 17,9 mrd. Vi fanger altså ikke opp alle kostnadene, men dette skyldes nok delvis at vi mangler fullstendige tall for enslige mindreårige i analysen av barnevernssektoren. Her måler vi kun en ekstrakostnad på 1,2 mrd. mens *Særskilt tilskudd til enslige mindreårige* er på 3,3 mrd. Den alternative analysen i tabellen over, hvor vi tok med fjorårets førsteårs enslige mindreårige, økte anslaget fra 1,2 til 2 milliarder for barnevernssektoren. Videre er det enkelte sektorer vi ikke dekker på utgiftssiden, hvor kommunale boliger trolig er den viktigste.

Som omtalt, har vi også identifisert en mulighet for at utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i stor grad kompenseres gjennom dagens delkostnadsnøkkel for grunnskole. Ved en eventuell innlemming av dagens tilskudd til opplæring, risikerer man at kriteriet «Innvandrerbarn 6–15 år, ekskl. Skandinavia» faller ut av kostnadsnøkkel. På nasjonalt nivå er det omtrent like stort beløp som omfordeles etter dette kriteriet. Korrelasjonen mellom de to

kriteriene er 0,4. Det er altså til en viss grad de samme kommunene som har mange flyktninger med kort botid og mange barn med innvandringsbakgrunn.

## Analyser av beregningsutvalgets tall

Formålet med denne analysen er å se om det vil være en bedre løsning å lage en egen delkostnadsnøkkel for integrering enn å inkludere kriterier for målgruppen i de eksisterende delkostnadsnøkklene, som er alternativ 1.

Analysene av de eksisterende delkostnadsnøkklene tyder på at alternativ 1 er i stand til å fange opp integreringsutgifter omtrent på nivå med de som dokumenteres av beregningsutvalget. For at alternativ 2 skal være å foretrekke må metoden i større grad gi grunnlag for en mer treffsikker kostnadsmodellering, med presise estimater for undergrupper av målgruppen.

Fordelen ved høyere presisjon må også være større enn kostnadene som følger med å opprette en egen integreringssektor. Dette alternativet vil ganske sikkert kreve at kommunenes regnskapsføring i KOSTRA tilpasses. Normen for KOSTRA er at funksjonsinndelingen følger tjenester og ikke brukergrupper, og en integreringssektor vil i noen grad bryte med dette prinsippet. Videre vil fordelene av en mer findelt gruppering av målgruppen utfordres av at personvernreguleringene ikke vil tillate offentliggjøring av antall personer i en kommune når disse er færre enn tre. I dag er kriteriet «Personer med flyktningbakgrunn med botid 6–30 år» allerede rammet av dette, og for en del kommuner er verdien satt til 1,5. Hvis mer marginale grupper skal inn som kriterium, kan dette bli et omfattende problem.

KOSTRA gir oss ikke de utgiftstallene vi trenger. Datagrunnlaget for analysen er derfor begrenset til kommunene som er med i undersøkelsene til Beregningsutvalget, men for å øke antall observasjoner benytter vi flere årganger.<sup>112</sup> Vi inkluderer årene 2013 og 2015-2017. For årgangen 2014 mangler vi tall for introduksjonsstøtten.

Vi inkluderer brutto barnevernsutgifter, sosialhjelpsutgifter og utgifter til voksenopplæring slik disse er målt av Beregningsutvalget.

Resultatene er vist i tabellen i vedleggstabell 3.14. Disse viser at beregningsutvalgets tall ikke gir grunnlag for å differensiere finansieringen til grupper av flyktninger etter botid, alder eller andre inndelinger som ligger til grunn for dagens tilskuddssatser. For de fleste variantene er resultatene generelt upresise. Totaltallet for antall flyktninger med botid inntil fem år gir signifikant estimat, med 186 715 kroner pr. år. Alternativt gir antall bosatte med 2-5 års botid et estimat på 235 080 kroner. Bruker vi Beregningsutvalgets deltall, i stedet for de målgruppetallene vi har fått fra IMDI, blir anslaget 208 570 kroner pr. person

---

<sup>112</sup> Vi tar hensyn til at det er samme kommuner som er med i flere årganger ved å bruke cluster-robuste standardfeil i målingen av statistisk signifikans. Vi inkluderer også årsspesifikke binærvariabler for å ta hensyn til gjennomsnittlig kostnadsutvikling.



og år. Estimatenes ligger altså i nærheten av estimatene som vi fikk fra KOSTRA-tallene.

## Samlet diskusjon

Vi finner at den statistiske metoden som benyttes ved beregning av kostnadsnøkler, fanger opp mange av de samme kostnadene som beregningsutvalget gjør. Ulempene ved å opprette en egen integreringssektor fremstår som store, og fordelene, sammenlignet med å ta utgangspunkt i dagens sektorinndeling, er uklare. Dermed anbefaler vi at en eventuell rammefinansiering gjennom dagens inntektssystem baserer seg på den etablerte sektorinndelingen. Introduksjonsordningen må i så fall inkluderes i en av sektorene, og det er naturlig å legge denne til sosialhjelpssektoren. Det kan eventuelt også sees på om utgifter til bolig (tjenestefunksjon 265) legges til samme sektor. Beregningsutvalget finner også kostnader knyttet til kultur og sysselsettingstiltak, men disse er små.

Vi finner ikke grunnlag for at inntektssystemet kan gi like findelt kompensasjon som dagens øremerkede tilskudd. I praksis vil man trolig måtte nøye seg med et felles kriterium for alle flyktninger med botid 0–5 år. Skal tilskudd til enslige mindreårige også rammefinansieres, bør disse med som et kriterium i barnevernssektoren. Utfordringen er at antall flyktninger og antall enslige mindreårige av personvern hensyn ikke kan angis nøyaktig i kommuner hvor antallet er lavt. Dette håndteres for flyktninger med botid 6–30 år, som i dag er et kriterium, men problemet vil ganske sikkert gjelde flere kommuner om enslige mindreårige skal brukes som kriterium. Når det gjelder målgruppen for integreringstilskuddet, flyktninger med botid 0–5 år, er dette for øyeblikket et mindre problem. Selv om flyktninger med kortere botid totalt sett utgjør langt færre enn gruppen av flyktninger med botid 6–30 år, så er de mer jevnt fordelt mellom kommunene og det er dermed færre kommuner som har 1-3 personer i denne gruppen.

Vedleggstabell 3.8: Sosialtjenesten (n=415)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
Konstantledd	0,87**	0,89**	0,95***	0,67*	0,76**	0,84**
Uføre 18–49 år	14,22*	14,52*	14,34*	17,33**	15,82*	15,15*
Flyktninger med botid 6–30 år	10,61*	9,41****	9,83*	12,36**	12,65**	9,84*
Opphopningsindeks	17926***	18630***	18044***	15531***	15547***	19236***
Aleneboende 30-66 år	-1,80	-1,68	-1,09	0,62	0,36	-1,73
Frie inntekter	0,0069*	0,0067*	0,0047	0,0062*	0,0056	0,0070*
Flyktninger med botid 0–5 år	105,25***					112,49***
Bosatte, år 1		75,05***	69,74***			
År 1 voksne				137,47**	129,02**	
År 1 barn				-12,87		
År 1 enslige mindreårige				-42,21		
År 1 enslige voksne				210,30***	210,84***	
Alle flyktninger i år 2-5		113,45***		115,36***	115,17***	
Flyktninger år 2			132,5***			
Flyktninger år 3			103,1***			
Flyktninger år 4			102,4***			
Flyktninger år 5			119,9***			
Barnehagetilskudd						-141,48**
Eldretilskudd						-545,68
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 1						-696,04***
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 2						10,73
R <sup>2</sup> -justert	0,610	0,613	0,612	0,630	0,634	0,619
Antall observasjoner	415	415	415	415	415	415
Summert kostnadseffekt for integreringsrelaterte kriterier (mill. kroner)	6 951	6 869	6 948	7 165	7 240	6 755

Vedleggstabell 3.9: Grunnskole (n=422)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
Konstantledd	-4,36***	-5,02***	-5,00***	-5,28***	-5,01***	-5,13***	-5,11***
Antall barn 6–15 år	91,68***	98***	98***	100***	98,17***	98,71***	99,02***
Innvandrerbarn 6–15 år, ekskl. Skandinavia	64,42***	10,35	9,07	3,29	13,02	10,24	14,29
Sonekriteriet	0,109***	0,107***	0,107***	0,106***	0,106***	0,1087***	0,1095***
Basiskriteriet	1665***	1512***	1507***	1616***	1457***	1521***	1538***
Frie inntekter	0,141***	0,133***	0,133***	0,135***	0,133***	0,134***	0,132***
Flyktninger med botid 0–5 år		49,10***				52,37***	48,13***
Bosatte, år 1			44,03*	38,20			
				57,46			
				62,56			32,80
				-154,29*			
				93,31			
Alle flyktninger i år 2-5			50,70***		49,84***		
			49,80**				
			5,59				
			95,58**				
			129,14**				
Barnehagetilskudd						-117,26	
Eldretilskudd						1546,02**	1633,33**
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 1						370,93	
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 2						-79,10	
R <sup>2</sup> -justert	0,719	0,751	0,751	0,753	0,753	0,744	0,754
Rammetilskudd for signifikante integreringsrel. kriterier (mill. kroner)		3 242	3 239	3 538	3 321	3 493	3 420

Vedleggstabell 3.10: Helsetjenesten (n=423)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
Konstantledd	-1,99***	-1,93***	-1,90***	-2,10***	-1,87***	-1,91***	-1,88***
Antall innbyggere over 67 år	5,20**	4,57**	4,33*	5,07**	4,13	4,27*	4,20*
Sonekriteriet	0,032**	0,032**	0,033**	0,029*	0,034**	0,034**	0,034**
Basiskriteriet	1072***	1036***	1051***	878***	1062***	1057***	1064***
Frie inntekter	0,081***	0,078***	0,077***	0,079***	0,078***	0,077***	0,077***
Flyktninger med botid 0–5 år		13,98				18,62**	13,69**
Bosatte, år 1			29,34	25,85			
År 1 voksne					-15,86		
År 1 barn					43,00		
År 1 enslige mindreårige					88,27		
År 1 enslige voksne					34,08		
Alle flyktninger i år 2-5			9,88		10,18		
Flyktninger år 2				24,91			
Flyktninger år 3				-26,17			
Flyktninger år 4				69,10*			
Flyktninger år 5				-20,47			
Barnehagetilskudd						-69	
Eldretilskudd						1158*	1230**
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 1						127	
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 2						-227	
R <sup>2</sup> -justert	0,63	0,632	0,632	0,634	0,630	0,635	0,635
Rammetilskudd for signifikante integreringsrel. kriterier (mill. kroner)		923	968	1005	912	1066	1086

Vedleggstabell 3.11: Barnevern (n=416)

Modell 2 4Modell 2	Modell 8 Modell 6 Modell 4	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7	Modell 8	Modell 9
Konstantledd		0,61	0,70	0,61	0,56	0,70	0,78	0,79	0,81	0,65
Antall barn 0–15 år med enslig forsørger		30,68**	30,90**	34,72**	30,27**	24,71*	20,09*	19,62	25,85*	21,78
Antall personer med lav inntekt		28,33***	26,76***	24,76***	26,62***	24,39***	25,04***	24,08***	26,40***	21,51***
Frie inntekter		0,0052	0,0001	0,002	0,0032	0,0041	0,0055	0,0048	0,0005	0,0058
Flyktninger med botid 0–5 år			17,57**						12,97**	
Alle flyktninger i år 1				75,43***	91,94					
År 1 voksne						-23,48				
År 1 barn						-8,81				
År 1 enslige mindreårige						793,03***	794,25***	792,58***		744,77***
År 1 enslige voksne						28,05				
Alle flyktninger i år 2-5				2,52		7,37				
Flyktninger år 2					-54,20**					
Flyktninger år 3					46,11**					
Flyktninger år 4					26,64					
Flyktninger år 5					-53,45					
Bosatte enslige mindreårige i fjor										521,06***
Barnehagetilskudd							-75,00			
Eldretilskudd							-432,14			
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 1							-593,86			
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 2							454,97***	367,57***	303,57*	333,66**
R <sup>2</sup> -justert		0,069	0,079	0,891	0,120	0,233	0,251	0,250	0,085	0,30
Summert kostnadseffekt for integreringsrelaterte kriterier (mill. kroner)			1 160	1 350	935	1 280	969	1 354	1 165	1 991

Vedleggstabell 3.12: Barnehage (n=420)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6
Konstantledd	-1,21***	-1,22***	-1,20***	-1,20***	-1,18***	-1,20***
Barn uten kontantstøtte	135,72***	133,94***	132,47***	130,48***	132,10***	134,83***
Antall personer med høy utdanning	3,29***	3,28***	3,29***	3,24***	3,22***	3,35***
Antall barn i alderen 2–5 år	150,93***	150,39***	151,37***	151,11***	150,80***	151,40***
Frie inntekter	0,028***	0,028***	0,028***	0,029***	0,028***	0,027***
Flyktninger med botid 0–5 år		2,11				2,97
Alle flyktninger i år 1			-2,74	1,12		
År 1 voksne					39,65	
År 1 barn					-15,66	
År 1 enslige mindreårige					29,05	
År 1 enslige voksne					-50,55*	
Alle flyktninger i år 2-5			3,47		2,92	
Flyktninger år 2				-10,76		
Flyktninger år 3				9,03		
Flyktninger år 4				16,30		
Flyktninger år 5				-5,41		
Barnehagetilskudd						24,64
Eldretilskudd						31,92
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 1						-210,01
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 2						-70,85
R <sup>2</sup> -justert	0,735	0,734	0,734	0,733	0,734	0,734
Summert kostnadseffekt for integreringsrelaterte kriterier (mill. kroner)		140	128	49	-97	98

Vedleggstabell 3.13: Pleie og omsorg (n=419)

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell6	Modell 7
Konstantledd	-7,82***	-7,26***	-7,25***	-7,29***	7,30***	-7,04***	-6,95***
Ressurskrevende brukere	1547***	1523***	1497***	1472***	1520***	1525***	1540***
PU i vertskommuner	1553***	1566***	1555***	1569***	1536***	1539***	1530***
PU 16 år og over	204**	190**	177**	183**	175**	186**	192**
Innbyggere 67–79 år	25**	22**	21*	21**	21*	24**	23**
Innbyggere 80–89 år	137***	141***	139***	139***	138***	139***	136***
Innbyggere over 90 år	208***	196***	199***	198***	204***	193***	192***
Dødelighet	1079***	1026***	1052***	1039***	1043***	972***	970***
Sone	0,059*	0,066**	0,070**	0,067**	0,067**	0,071**	0,070**
Basis	675	565	623	480	601	647	633
Frie inntekter	0,183***	0,173***	0,173***	0,173***	0,172***	0,172***	0,172***
Flyktninger med botid 0–5 år		44,39***				39,30***	43,74***
Alle flyktninger i år 1			118**	95*			
År 1 voksne					312		
År 1 barn					19		
År 1 enslige mindreårige					-35		
År 1 enslige voksne					121		
Alle flyktninger i år 2-5			25		24		
Flyktninger år 2				88**			
Flyktninger år 3				-4			
Flyktninger år 4				-51			
Flyktninger år 5				128			
Barnehagetilskudd						104	
Eldretilskudd						3443**	3351**
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 1						1021	
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 2						-163	
R <sup>2</sup> -justert	0,806	0,810	0,811	0,811	0,810	0,812	0,813
Summert kostnadseffekt for integreringsrelaterte kriterier (mill. kroner)		2 931	3 141	3 200	3 410	3 591	3 384

Vedleggstabell 3.14: Analyse av integreringskostnader fra Beregningsutvalget

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5	Modell 6	Modell 7
Konstantledd	1700***	296*	488	196	209	470	-157
År 2013 (referanseår 2017)	-1551***	432**	355*	410*	341**	83	215
År 2015	-1286***	561**	604**	501	399*	174	203
År 2016	-1293***	1454***	1408***	1422***	1492***	1331***	1478***
Deltall fra Beregningsutvalget							208572***
Flyktninger med botid 0–5 år	186715***					241019***	
Alle flyktninger i år 1		-193145*	-154807				
År 1 voksne				-9525			
År 1 barn				-369042			
År 1 enslige mindreårige				-252719			
År 1 enslige voksne				-13714			
Alle flyktninger i år 2-5		281115***			235084***		
Flyktninger år 2			155182				
Flyktninger år 3			476301***				
Flyktninger år 4			461904				
Flyktninger år 5			-135555				
Barnehagetilskudd						-2286522***	
Eldretilskudd						-4349966*	
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 1						-349534	
Nedsatt funksjonsevne, tilskudd 2						332693*	
R <sup>2</sup> -justert	0,898	0,924	0,928	0,926	0,917	0,937	0,948





## Vedlegg 4. Effekt av bosetting på rammetilskudd og skatteinntekt

### V4.1 Innledning

Kapittel 11.5.1 gir en omtale av alle utgifter og inntekter som i prinsippet oppstår i en kommune som følge av bosetting av flyktninger. Beregningsutvalgets oppgave er å kartlegge kommunenes *merutgifter* knyttet til bosetting av flyktninger. Med merutgifter menes her utgiftsøkninger ut over ordinære utgifter som oppstår for alle innbyggere, også ikke-flyktninger. Beregningsutvalget sammenligner så kommunenes merutgifter opp mot tilskuddene kommunene mottar til bosetting og integrering. Kommunens inntektsøkninger i form av økt rammetilskudd og skatteinntekter holdes da utenfor. Økt bosetting av flyktninger vil imidlertid også påvirke kommunenes ordinære inntekter i form av rammetilskudd og skatt. I dette vedlegget gjør vi noen tentative beregninger på hvor store beløp dette kan dreie seg om.

Inntektssystemets «basiskomponent» er innbyggertilskuddet. For budsjettåret 2019 er dette på kr. 24 710 per innbygger (før utgiftsutjevning). Videre er anslaget på gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger for 2019 på kr. 30 599. Hvis bosatte flyktninger ble bosatt i en gjennomsnittskommune og i tillegg utløste gjennomsnittlig rammetilskudd og skatteinntekt, ville altså en ekstra bosatt flyktning gi en økning i kommunens ordinære inntekter på omlag 55 tusen kroner i 2019. Fullt så enkelt er det imidlertid neppe.

Også Agenda Kaupang (2011) foretok beregninger av hvordan flere flyktninger ble antatt å påvirke kommunenes frie inntekter, jf. deres rapport kap. 5. Vårt mål er å belyse samme problemstilling som Agenda Kaupang analyserte i sin rapport fra 2011, men basert på en noe annen framgangsmåte. Vår innfallsvinkel er å benytte KS' prognosemodell for beregning av rammetilskudd og skatt for en enkelt kommune. Prognosemodellen framstår etter vår oppfatning som et godt egnet verktøy for å gjennomføre denne type scenarioanalyse.

Som det vil framgå av de følgende avsnitt, vil det imidlertid være en del skjønnsmessige vurderinger som vil gjøre at vi uansett ikke får noe absolutt fasitsvar. Prognosemodellen vil gi en god oversikt over hvilke uklare punkter som gjenstår og er også velegnet til å kartlegge hvilke forutsetninger som eventuelt er kritiske (gir store tallmessige utslag) eller mindre kritiske.

### V4.2 Om prognosemodellen og Larvik som eksempelkommune

KS' prognosemodell er utviklet som et hjelpemiddel for å gi anslag på framtidige inntekter, bl.a. i forbindelse med økonomisk planlegging og budsjettering for det kommende budsjettår. Den enkelte kommune vil da få en inntektsprognose basert på alt som er kjent om kommuneøkonomien og inntektssystemet, herunder gjeldende kriterieverdier for kostnadsnøklene per 01.07.2018.

Siste versjon av modellen er oppdatert etter framleggelsen av Statsbudsjettet for 2019 og tallmaterialet som finnes i Grønt Hefte for 2019 (Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 2019). Denne versjonen av modellen (versjon 0418) er satt opp slik at brukeren manuelt kan legge inn nye kriteriedata (befolkningsdata m.v.) for 2018 og lese av effekter for rammetilskudd og skatt for budsjettåret 2019.

For å kunne gjøre en scenarioanalyse av hvordan en kommunes inntekt utvikler seg, må vi velge en konkret kommune som i det følgende benyttes som gjennomgangseksempel. Vi har her valgt å bruke Larvik kommune som eksempel. Larvik er velegnet siden den har et beregnet utgiftsbehov som ligger svært nært landsgjennomsnittet. Nærmere bestemt har Larvik for 2019 en indeks for beregnet utgiftsbehov på 1,0013, målt ut fra et landsgjennomsnitt på 1,0. Det vil si at utgiftsbehovet i Larvik er beregnet til å være kun 1,3 promille høyere enn landsgjennomsnittet. Videre har antall bosatte flyktninger i Larvik de siste årene ligget på et antall som har kretset rundt en middelværdi på omkring 100 personer per år. Vi benytter tallet 100 i regneeksemplene nedenfor, men selve regneeksemplene er for så vidt uavhengige av hvilket absolutt antall flyktninger vi tar utgangspunkt i.

Når det gjelder Larviks skatteinntekter, ligger disse på ca. 86,8 prosent av landsgjennomsnittet. I inntektssystemet for kommunesektoren skjer det en inntektsutjevning basert på nivået på skatteinntekter. Larvik er en lavinntektskommune og får derfor en positiv omfordeling via inntektsutjevningen. Inntektsutjevningen har 60 prosent symmetrisk kompensasjonsgrad og i tillegg 35 prosent kompensasjon for kommuner med skatteinntekt under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Dette vil si at Larvik får kompensert 95 prosent av forskjellen mellom sitt skatteinntektsnivå og 90 prosent av landsgjennomsnittet og 60 prosent av forskjellen opp til landsgjennomsnittet. Vi går først gjennom økt utgiftsutjevningen og kostnadsnøklenes kriterier, og ser deretter på skatt og inntektsutjevningen.

### V4.3 Nye kriterieverdier ved bosetting av 100 ekstra flyktninger

Hvis 100 ekstra flyktninger skal legges inn i prognosemodellen, trenger vi et anslag på aldersfordelingen på disse 100 ekstra personene. Beregningsutvalgets siste rapport, BU 2018a, vedleggstabell 3, viser følgende data for aldersinndeling på alle personer i målgruppen for integreringstilskuddet per 31.12.2017:

*Vedleggstabell 4.3. Aldersfordeling for alle personer i målgruppen for integreringstilskuddet per 31.12.2017.*

	Antall personer	Prosent
0-5 år	5 688	9,4
6-15 år	13 065	20,3
16-18 år	4 793	7,9
19-25 år	10 750	17,0
26-35 år	17 392	26,7
36-45 år	8 253	12,5
46-55 år	2 809	4,3
56-66 år	979	1,5
67 år og over	333	0,5

Kilde: IMDi (2018), vedleggstabell 3

Denne aldersinndelingen for personer som utløser integreringstilskudd avviker litt fra aldersinndelingen for inntektssystemets kriteriedata. For de avvikende alderskategoriene har vi benytter proporsjonal fordeling når vi har skalert om aldersfordelingen vist ovenfor til inntektssystemets alderskategorier. Resultatet er vist i tabellen nedenfor. Vi ser at de nyankomne flyktningene gjennomgående har en yngre aldersprofil enn den generelle befolkningen, og dermed vil slå ulikt ut for kommunens inntekter, sammenlignet med 100 personer som har samme aldersfordeling som landsgjennomsnittet. Tabellen inkluderer også hvilken kriterievekt hver aldersgruppe har i den samlede kostnadsnøkkelen.

*Vedleggstabell 4.4: Antatt aldersfordeling for år-1 bosatte som utløser integreringstilskudd, sammenlignet med generell befolkning basert på folketall per 01.07.2018.*

Aldersgruppe	Kriterievekt i kostnadsnøkkel 2019	Andel i hele befolkningen (01.01.18)	Andel for bosatte flyktninger i 2017
0-1 år	0,0055	2,2 %	3,0 %
2-5 år	0,1401	4,6 %	5,9 %
6-15 år	0,2628	12,0 %	20,4 %
16-22 år	0,0229	8,7 %	17,1 %
23-66 år	0,1031	57,5 %	53,1 %
67-79 år	0,0553	10,8 %	0,5 %
80-89 år	0,0760	3,4 %	0,0 %
90 år og over	0,0383	0,8 %	0,0 %
SUM	0,7040	100 %	100 %

Kilde: SSB, IMDi og egne beregninger.

Summerte vekter for de rene demografiske kriteriene (kun aldersgruppene) er som vist i nederste rad på 0,704. Dvs. at de resterende 29,6 prosent av utgiftsbehovet forklares av andre kriterier enn kun antall personer i de rene

alderskriteriene. Vi kommer mer tilbake til effekter som går via endringer i de andre (ikke-demografiske) kriteriene i nedenfor.

#### V4.4 Effekt på rammetilskudd av å bosette 100 ekstra flyktninger; trinn 1 (kun demografikriterier)

Vi legger nå inn 100 ekstra personer i kriteriedataene i prognosemodellen per 01.01.2019 (for innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen) og per 01.01.2019 (for skatteprognosene og inntektsutjevningen). For å illustrere forskjellen på 100 ekstra flyktninger med aldersprofilen vist i den høyre kolonnen i Vedleggstabell 4.4 og 100 «ordinære» innbyggere med aldersprofilen vist til venstre i samme tabell, har vi beregnet utslaget av begge disse aldersprofilene.<sup>113</sup> Resultatene vises i tabellen nedenfor:

*Vedleggstabell 4.5: Effekt på rammetilskudd (før inntektsutjevning) av 100 ekstra innbyggere. 100 ekstra innbyggere med hhv. samme aldersprofil som gjennomsnittet av befolkningen i landet per 01.01.2018 og aldersprofilen for år-1 flyktninger*

	Økt rammetilskudd (uten inntektsutjevning) per ekstra innbygger
100 ekstra innbyggere med landsgjennomsnittlig aldersprofil	24 590 kr
100 ekstra flyktninger med vår antatte aldersprofil for år-1 flyktninger fra Vedleggstabell 4.4	27 980 kr

Beregningen viser at hver ekstra flyktning i gjennomsnitt utløser et noe *høyere* ekstra rammetilskudd enn det innbyggere med landsgjennomsnittlig aldersfordeling vil gjøre. Riktignok er det få eldre personer som isolert sett vil ha høye utgiftsbehov pga. høyt antatt omsorgsbehov. Men dette blir mer enn oppveid av at det er desto flere personer i barnehage- og grunnskolealder, som jo også er ressurskrevende tjenesteområder for kommunen. Totaleffekten er dermed at en ekstra flyktning med en gjennomsnittlig aldersprofil som vist i høyre kolonne i Vedleggstabell 4.4, isolert sett utløser et ekstra rammetilskudd som er ca. 3400 kr høyere enn en ekstra «ordinær» innbygger.

Agenda Kaupang (2011), kap. 5.4, kom fram til at utgiftsbehovet knyttet til målgruppen for integreringstilskuddet i årene 2005 til 2010 i gjennomsnitt lå nær gjennomsnittet for befolkningen for øvrig, varierende fra 95,1 prosent til 101,1 prosent. Tallene i vår Vedleggstabell 4.5 indikerer at flyktningebefolkningen per 2017 blir litt dyrere og dermed utløser noe mer midler via utgiftsutjevningen. Dette kan være på grunn av at det har blitt en noe økt andel i de «dyre» alderstrinnene i barnehage- og grunnskolealder. Det kan også være et utslag av at vår

<sup>113</sup> For de som er kjent med prognosemodellen, presiserer vi at vi har lagt til de 100 ekstra personene per 01.07.2019 (og 01.01.2020) i arkfane «Gdata», både for eksempelkommunen Larvik og for kriteriedatane for innbyggere i alt i landet.

beregningsmetodikk avviker noe fra framgangsmåten som ble valgt av Agenda Kaupang.

#### V4.5 Effekt på rammetilskudd av å bosette 100 ekstra flyktninger; trinn 2 (anslag på endringer i kriterier utenom rene demografikriterier)

Prognosemodellen er satt opp slik at kriterieverdiene på de ikke-demografiske kriteriene oppskaleres med kommunens generelle befolkningsvekst fra året før.<sup>114</sup> Dette gjelder følgende kriterier:

- Sonekriteriet
- Nabokriteriet
- Landbrukskriteriet
- Innvandrere 6-15 år ekskl. Skandinavia
- Norskfødte med innvandrerforeldre 6-15 år eksklusive Skandinavia
- Flyktninger uten integreringstilskudd
- Dødelighetskriteriet
- Barn 0-15 med enslige forsørgere
- Lavinntektskriteriet
- Uføre 18-49 år
- Opphopningsindeks
- Urbanitetskriteriet
- Aleneboende 30-66 år
- Psykisk utviklingshemmede 16 år
- Ikke-gifte 67 år og over
- Andel barn 1 år uten kontantstøtte
- Innbyggere med høyere utdanning

Effekten av dette modelleringsvalget er at de ekstra 100 flyktningene antas å påvirke verdiene på disse kriteriene på samme måte som om de 100 ekstra personene var like gjennomsnittet blant de innbyggerne som fra før bor i kommunen. For enkelte av kriteriene vil dette være en grei forutsetning. For særlig tre av kriteriene er dette imidlertid åpenbart en lite rimelig antagelse.

Det klareste eksemplet, er kriteriet «innvandrere 6-15 år ekskl. Skandinavia». Her vet vi jo fra aldersinndelingen i Vedleggstabell 4.4 ovenfor at det blant 100 ekstra flyktninger vil være ca. 20 personer som faller i aldersgruppen 6-15 år og som dermed vil bli registrert som en økning i dette kriteriets tallgrunnlag. I tabellen nedenfor, rad i) har vi vist den isolerte effekt av å øke kriterieverdien på dette kriteriet manuelt med 1 ekstra person (ut over proporsjonal økning som følge av 100 ekstra personer). Vi ser at dette isolert sett gir 390 kroner mer per ekstra innbygger.

Lavinntektskriteriet vil også nokså åpenbart bli påvirket av bosetting av 100 ekstra innvandrere. Lavinntektskriteriet er målt på husholdningsnivå etter en

---

<sup>114</sup> Eneste unntak er basistillegget, som beholder verdien fra året før uavhengig av befolkningsveksten.

metode utviklet av SSB, jf. Langørgen m.fl. (2005), vedlegg C. Det virker rimelig å anta at de fleste bosatte innvandrerfamilier vil ha et inntektsnivå som ligger under halvparten av medianinntekten, iallfall fram til de får permanent arbeid. I mange tilfeller vil vi også anta at det arbeidet de etter hvert får, er dårlig betalte jobber som gjør at familien i mange tilfeller fortsatt vil bli definert som «lav inntekt» slik dette kriteriet er utformet. Imidlertid er kriteriet målt to år på etterskudd, ved at kriterieverdiene i Grønt Hefte for 2019 er basert på inntektsnivåer i 2016, dvs. to år forut for de demografiske dataene. Det vil altså ta en del tid før bosetting av flere innvandrere vil slå ut på dette kriteriet. I rad ii) i tabellen nedenfor har vi vist effekten av å øke antall personer som faller inn under lavinntektskriteriet (manuelt, ut over proporsjonal økning som følge av 100 ekstra personer) med 1 ekstra person. Dette gir isolert sett 120 kroner mer per ekstra innbygger.

Det har også lenge vært en tendens til at innvandrerfamilier i gjennomsnitt benytter kontantstøtte mer og barnehager mindre enn gjennomsnittsbefolkningen. Dette vil trolig påvirke antallet personer som faller inn under kriteriet «Barn 1 år uten kontantstøtte». Hvis vi ser på aldersprofilen på de ekstra 100 flyktingene i Vedleggstabell 4.4, ser vi at det vil være 3 i alder 0-1 år ved ankomst til landet. Imidlertid er det jo rimelig å anta at det også vil bli flere ettåringer underveis i bosettingsperioden på fem år pga. flere fødsler. Igjen har vi i tabellen nedenfor illustrert effekten av en endring for én person, men denne gang i negativ retning, altså at antall ettåringer uten kontantstøtte isolert sett blir en person mindre. Dette reduserer kommunens inntekt per ekstra innbygger med 1 210 kroner.

Vedleggstabell 4.6: Effekt av utslag på øvrige kriterier i utgiftsutjevningen ut over rene demografiske data. Trinnvise effekter av endring i hvert kriterium, samt samlet effekt.

		Økt rammetilskudd (uten inntektsutjevning) per ekstra innbygger	Trinnvis endring per kriterium ut over rene demografikriterier
i)	Innvandrere 6-15 år eksklusive Skandinavia: en ekstra person	28 370 kr	+ 390 kr
ii)	Lavinntektskriteriet: en ekstra person	28 490 kr	+ 120 kr
iii)	Antall barn 1 år uten kontantstøtte: en person mindre	27 270 kr	-1 220 kr
iv)	«Scenario» med kombinert effekt av: 100 ekstra innvandrere, herav: 20 ekstra personer 6-15 med innvandrerbakgrunn, 50 ekstra lavinntekt, 2 færre ettåringer uten kontantstøtte	37 700 kr	

Kilde: Egne beregninger, Telemarksforsning

I tabellens siste rad iv) har vi laget en «pakke» av forutsetninger der vi for det første har økt antall innbyggere med 100 personer, etter aldersinndelingen for flyktninger. Videre har vi antatt at:

- 20,4 av disse personene er i grunnskolealder, 6-15 år.
- 50 av de 100 personene faller inn under lavinntektskriteriet. Vi vil tro at flere enn 50 i realiteten vil ha lavinntekt i starten av bosettingen, men på den annen side tar det også 2 år før kriteriet oppdateres. Vi har dermed valgt 50 som en illustrasjon i mangel av et mer kvalifisert anslag.
- Endelig har vi også antatt at bosetting av de ekstra 100 innvandrere vil øke bruken av kontantstøtte og dermed redusere antall ettåringer uten kontantstøtte med 2 personer.<sup>115</sup>

Den samlede effekten av disse kriterieendringene blir da at kommunen vil få en samlet økning i sitt rammetilskudd (før inntektsutjevning) på 3 770 000 kroner, dvs. 37 700 kroner per ekstra flyktning.

<sup>115</sup> I denne scenarieberegningen har vi først fjernet den proporsjonale «automatiske» endringen i de tre nevnte kriteriene som følge av 100 ekstra personer, før vi så manuelt har lagt til hhv. 20,4 flere personer med 6-15 år med innvandrerbakgrunn, 50 flere på lavinntektskriteriet og 2 færre ettåringer uten kontantstøtte.



Det er også andre kriterier som kunne vært trukket inn. Bl.a. inngår lavinntektskriteriet også i formelen for beregning av Opphopningsindeksen. Isolert sett vil imidlertid endringen i verdi på opphopningsindeksen som følge av økt verdi på lavinntektskriteriet slå nokså lite ut, så vi har ikke forfulgt dette videre her.

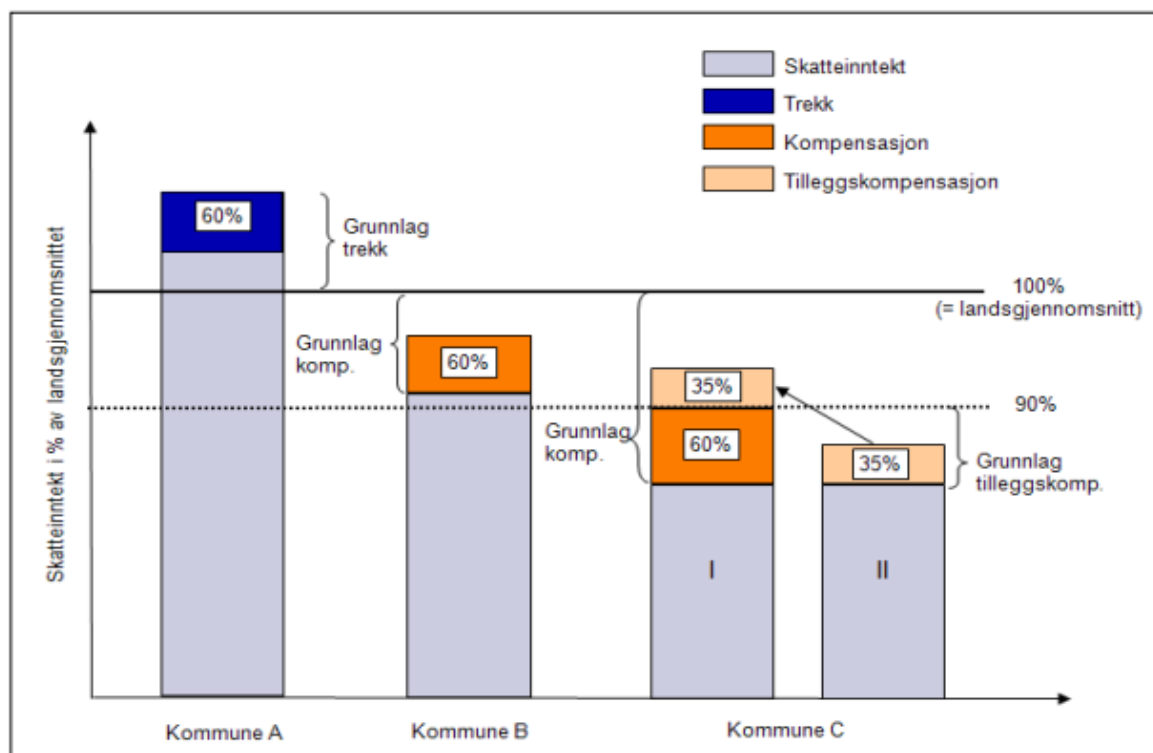
Vårt endelige scenario i tabellen bør kun betraktes som et nokså enkelt regneeksempel. Vi mener likevel at beregningen trolig fanger opp mesteparten av effektene via utgiftsutjevningen og at nivået på inntektsøkningen dermed er ganske realistisk.

Hvis man ønsker å gå videre med en mest mulig realistisk og detaljert beregning av hvilken endring i rammetilskudd som vil bli utløst av ekstra bosetting av flyktninger, mener vi at bruk av KS' beregningsmodell bør være et godt og relevant verktøy for Beregningsutvalget og KS å se nærmere på.

#### V4.6 Effekt på skatteinntekter før og etter inntektsutjevning

Følgende figur hentet fra Grønt Hefte for 2019 illustrerer inntektsutjevningdelen av inntektssystemet. Larvik vil her være representert ved Kommune C i figuren, siden Larvik har et skatteinntektsnivå som ligger lavere enn 90 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger i landet:

Figur v4.1: Inntektsutjevningen i inntektssystemet for kommunene. Figur 1 fra «Grønt hefte 2019»



Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

En kommune som har lavere skatteinntekt enn 90 prosent av gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger i landet, vil få en samlet kompensasjonsgrad på 60% + 35% = 95%. Dette vil – som vi skal se nedenfor – medføre at forutsetninger om høy, lav eller ingen ekstra skatteinntekt som følge av ekstra bosetting av flyktninger, vil slå lite ut for kommunens totale inntektssituasjon.

Noen av de ekstra bosatte 100 personene vil utvilsomt komme i arbeid underveis i femårsperioden for integreringstilskuddet. Imidlertid vil vi her for illustrasjonsformål først anta at kommunen får *null ekstra skatteinntekt*, jf. case 1 nedenfor:

### Case 1: Null ekstra skatteinntekt

Dersom de bosatte innvandrene ikke betaler kommuneskatt (fordi de ikke har skattbar inntekt eller formue), vil inntektsutjevningen slå inn og gi kommunen økt inntektsutjevning som kompensasjon for manglende skatteinntekt. Nærmere bestemt vil de 100 ekstra bosatte personene isolert sett da føre til at rammetilskuddet øker med 27 617 kroner per innbygger – ut over de 37 700 kronene vi allerede har beskrevet gjennom utgiftsutjevningen. Den samlede økningen som følge av i rammetilskudd blir dermed oppsummert i følgende tabell:

*Vedleggstabell 4.7: Samlet effekt på rammetilskudd gjennom utgiftsutjevning og inntektsutjevning av 100 ekstra bosatte flyktninger, gitt null ekstra skatteinntekt. Eksempelkommune Larvik.*

		Økt rammetilskudd per ekstra innbygger
i)	Isolert effekt av utgiftsutjevningen, per ekstra innbygger.	37 700 kr
ii)	Isolert effekt av ekstra skatteinntekt	0 kr
iii)	Isolert effekt av inntektsutjevningen, per ekstra innbygger, gitt null ekstra skatteinntekt	27 617 kr
iv)	Samlet økning i skatt og rammetilskudd per ekstra innbygger.	65 317 kr

Kilde. Egne beregninger, Telemarksforskning

### Case 2: 20 av de 100 ekstra bosatte kommer i jobb og bidrar med samme skatteinntekt per innbygger som gjennomsnittsinbyggeren i utgangspunktet

Hvis vi alternativt antar at 20 av de ekstra flyktingene kommer i jobb og at disse 20 bidrar med samme skatteinntekt per person som gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger i utgangspunktet for Larviks del (kr. 26 513), vil Larvik kommune oppleve en økning i skatteinntekten i 2019 på 530 260 kr. Hvis vi oppjusterer prognosemodellens skatteinntektsanslag for 2019 med dette beløpet, vil vi få følgende resultater:

*Vedleggstabell 4.8: Samlet effekt på rammetilskudd gjennom utgiftsutjevning og inntektsutjevning av 100 ekstra bosatte flyktninger, gitt at 20 av de ekstra personene kommer i arbeid. Eksempelkommune Larvik.*

		Økt rammetilskudd og skatt per ekstra innbygger
i)	Isolert effekt av utgiftsutjevningen, per ekstra innbygger.	37 700 kr
ii)	Isolert effekt av ekstra skatt, per ekstra innbygger	5 303 kr
ii)	Isolert effekt av inntektsutjevningen, per ekstra innbygger	22 579 kr
iii)	Samlet økning i rammetilskudd per ekstra innbygger.	65 582 kr

Kilde. Egne beregninger, Telemarksforskning

Selv om vi her har et mer optimistisk anslag på økt skatteinntekt, øker kommunens inntekt per ekstra bosatt flyktning med kun 265 kroner per ekstra flyktning eller totalt sett 26 500 kroner, sammenlignet med case 1 der skatteinntekten ikke økte i det hele tatt. Dette er selvsagt en direkte følge av at kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen i dette tilfellet er på 95 prosent: Skatteinntekten øker med kr 5 303 for hver ekstra innbygger, men samtidig synker inntektsutjevningen med 95 prosent av den ekstra skatteinntekten, dvs.  $5\,303 \cdot 0,95 = 5\,038$  kroner for hver ekstra innbygger, slik at nettoeffekten kun blir  $5\,303 \cdot 0,05 = 265$ . Dermed vil forutsetninger om hvordan skatteinntekten påvirkes, uansett slå veldig lite ut.

For kommuner som ligger over 90 prosent av landsgjennomsnittlig nivå på skatteinntekt per innbygger, blir kompensasjonsgraden 60 prosent. For slike kommuner vil naturligvis forutsetninger om hvordan skatteinntekten påvirkes, ha større betydning for det endelige anslaget på samlet inntektsendring. Dersom nye bosatte flyktninger i utgangspunktet ikke antas å bidra med særlig merkbare skatteinntekter, vil en kommune med 60 prosent kompensasjonsgrad motta en inntektsøkning i form av økt inntektsutjevning på ca. 18 000 kr per ekstra bosatt person.

## V4:7 Konklusjon

Beregningene i dette vedlegget har som mål å illustrere hvor stor økning i ordinære inntekter (rammetilskudd og skatt) bosetting av ekstra flyktninger utløser for en kommune. Isolert sett vil utgiftsutjevningen for en kommune som har et utgiftsbehov nær landsgjennomsnittet, bidra med om lag 37-38 tusen kroner i ekstra rammetilskudd per innbygger, gitt den aldersfordelingen nye bosatte flyktninger har hatt de senere årene. Vi understreker igjen at dette er et grovanslag basert på nokså enkle forutsetninger, og at økningen i rammetilskudd vil variere noe fra kommune til kommune selv om man legger inn samme *endring* i kriterieverdier.

Dersom vi antar at de nye bosatte i liten grad kommer seg ut i jobb den første tiden etter bosetting, vil det bli minimal ekstra skatteinntekt. Kommunene vil da få økt rammetilskudd gjennom inntektsutjevningen som kompensasjon for manglende skatteinntekt for disse innbyggerne. Hvis kommunene i utgangspunktet ligger under 90 prosent av landsgjennomsnittet for skatteinntekt per innbygger, er kompensasjonsgraden 95 prosent. Økt rammetilskudd gjennom inntektsutjevningen vil da bli av størrelsesorden 27-28 tusen. Totalt vil dermed hver ekstra bosatt flyktning bidra til en inntektsøkning på om lag 65 tusen kroner. Etter hvert som bosatte flyktninger kommer seg ut i jobb, vil skatteinntekten isolert sett øke, men samtidig vil da inntektsutjevningen bli avkortet med 95 prosent av den økte skatteinntekten, slik at effekten av skatteinntekt slår lite ut.

For kommuner med høyere skatteinntekt enn 90 prosent av landsgjennomsnittet, vil ekstra flyktninger isolert sett bidra med mindre umiddelbar økning i rammetilskudd gjennom inntektsutjevningen. Disse kommunene vil få om lag 18 tusen kroner i økt inntektsutjevning og dermed totalt sett ca. 56 tusen kroner i økt ordinær inntekt per ekstra bosatt flyktning. Nettoeffekten av økt skatteinntekt vil da bli større ved at kommunen selv beholder 40 prosent av hver krone i ekstra skatteinntekt.

Alle kronebeløp nevnt i dette vedlegget er basert på inntektsåret 2019.

