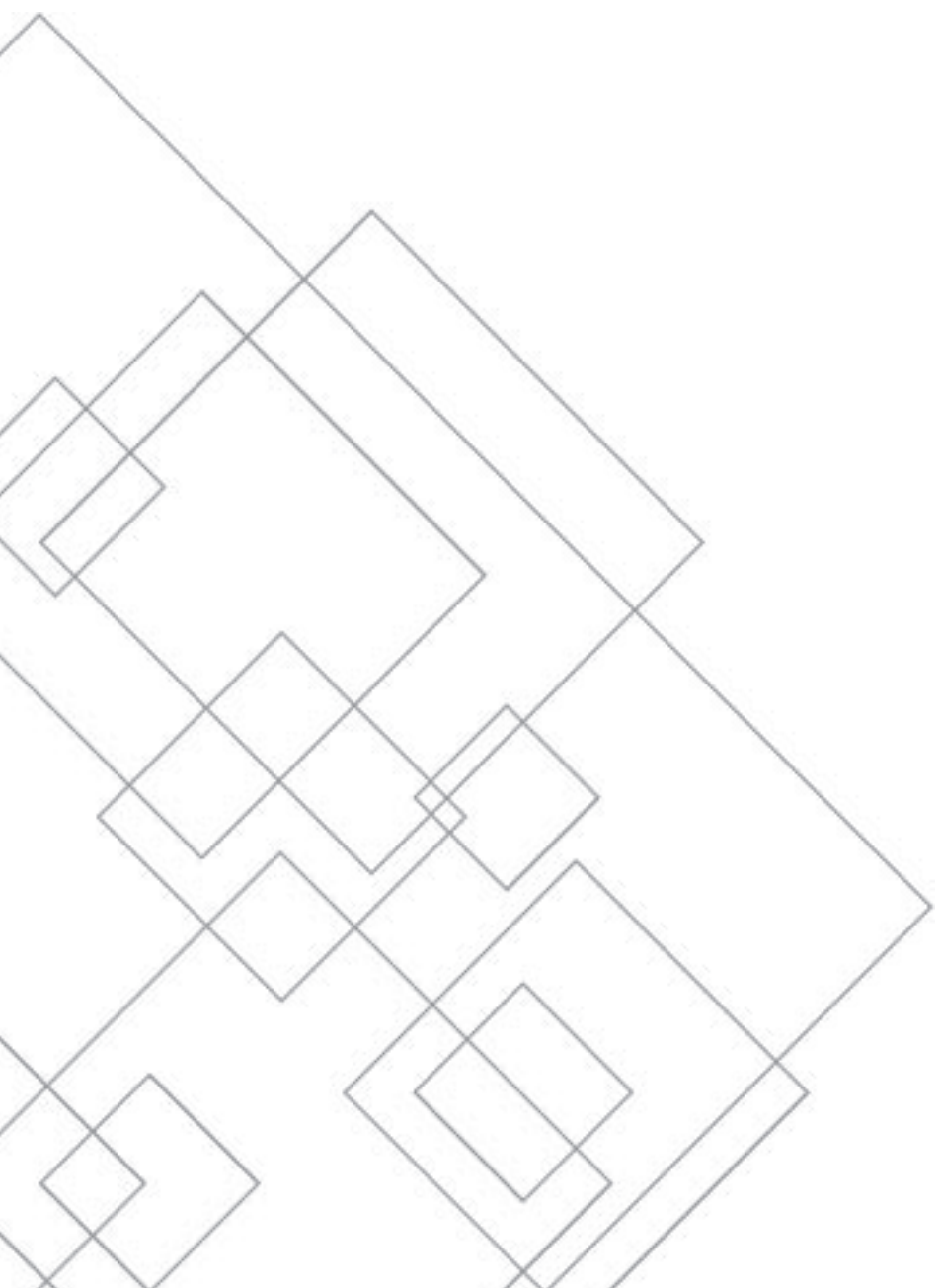


# **Kommunenes utgifter i 2016 som vertskommune for statlige mottak for enslige mindreårige asylsøkere over 15 år**

Rapport fra Beregningsutvalget april 2018



**IMDi**  
Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet

Rapporten utgitt i 2018

# Innhold

<b>1 Sammendrag</b> .....	<b>5</b>
1.1 Oppdrag .....	5
1.2 Kartleggingens resultat .....	6
1.3 Tilrådingen .....	7
<b>2 Innledning</b> .....	<b>9</b>
2.1 Mandat .....	10
2.2 Er 2016 et representativt år? .....	11
2.3 Disponering av rapporten .....	12
<b>3 Metode og gjennomføring</b> .....	<b>13</b>
3.1 Valg av vertskommuner og mottak .....	13
3.2 Spørreskjemaundersøkelse med systematisk veiledning av utvalgskommuner .....	15
3.3 Datakvalitet .....	16
3.4 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter .....	17
3.5 Utgiftsindikatorer .....	18
3.6 Tidligere vertskommunekartlegginger .....	20
<b>4 Kartlagte utgifter som skal dekkes av vertskommunetilskuddet</b> .....	<b>22</b>
4.1 Hovedfunn .....	22
4.2 Størrelsen på vertskommunetilskuddet .....	23
4.3 Totale utgifter .....	25
4.3.1 Utgifter per plass .....	26
4.3.2 Utgifter per opphold og per beboerdøgn .....	27
4.4 Fordeling av utgifter innenfor lovpålagte tjenesteområder .....	28
4.5 Vertskommunetilskuddets dekningsgrad .....	30
4.6 Bivariate sammenhenger .....	32
<b>5 Tilskuddets innretning – behov for forbedringer?</b> .....	<b>37</b>
5.1 Vurderingskriterier for vertskommunetilskuddets innretning .....	37
5.2 Alternative innretninger av vertskommunekompensasjonen .....	38
5.3 Dagens innretning .....	39
5.4 Dagens innretning med justerte satser .....	41
5.5 Et eget grunntilskudd til vertskommuner for mottak for enslige mindreårige asylsøkere .....	43
5.6 En utvidet tilskudds- eller refusjonsordning .....	45
5.7 Utvalgets tilråding .....	46
<b>Referanseliste</b> .....	<b>47</b>
<b>Vedlegg</b> .....	<b>48</b>



# 1 Sammendrag

## 1.1 Oppdrag

Beregningsutvalget er et partssammensatt utvalg med representanter for staten og kommunesektoren. Utvalgets hovedmandat er å kartlegge kommunenes utgifter på integreringsfeltet som dekkes gjennom integreringstilskudd, norsktilskudd og tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Dette er tilskuddsordninger som Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) forvalter.

På grunn av sin kompetanse kan utvalget bli bedt om å ta ekstraoppdrag utenfor sitt ansvarsområde. I dette tilfellet er utvalget bedt om å kartlegge vertskommunenes utgifter i 2016 i forbindelse med mottak for enslige mindreårige asylsøkere som er over 15 år. Kartleggingen omfatter de utgiftene som er ment dekket av tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter, forvaltet av Utlendingsdirektoratet (UDI).<sup>1</sup>

Basert på en dokumentasjon og analyse av kommunenes utgifter i 2016, har utvalget besvart tre spørsmål:

1. I hvilken grad tilskuddet i gjennomsnitt dekker kommunenes utgifter til de lovpålagte oppgavene ved drift av mottak for enslige mindreårige asylsøkere i kommunen?
2. Hvis kommunene har utgifter utover tilskuddene, er det noen systematisk variasjon i utgifter som kan knyttes til målbare forhold? Eksempler på dette kan være trekk ved beboere, lengden på oppholdstiden i mottak, eller forhold i kommunen.
3. Hvordan bør vertskommunetilskuddet for mottak for enslige mindreårige asylsøkere innrettes for å få best mulig utgiftsdekning?

Beregningsutvalget har utformet opplegget for gjennomføring av kartleggingen, innenfor formålet og problemstillingene i oppdraget. Dette er første gang det gjøres en kartlegging av vertskommunale utgifter som kun omfatter mottak for enslige mindreårige asylsøkere.

---

1 Rundskriv 2011-025 (UDI).

## 1.2 Kartleggingens resultat

### **Vertskommunetilskuddet dekket 86 prosent av de gjennomsnittlige lovpålagte utgiftene i 2016.**

Kartleggingen viser at de ni utvalgskommunene i 2016 til sammen hadde 10,4 millioner kroner i netto driftsutgifter som skulle dekkes av det kommunale vertstilskuddet. Til sammenlikning mottok de 8,9 millioner kroner i plasstilskudd og beregnet grunntilskudd. Når vi deler det beregnede vertskommunetilskuddet på nettoutgiftene, viser dette at tilskuddet i snitt dekker 86 prosent av nettoutgiftene for utvalgskommunene samlet.

Helsetjenester utgjorde hele 72 prosent av utgiftene som vertskommunetilskuddet er ment å dekke, etterfulgt av barnevern (14 prosent), administrasjon (7 prosent) og tolk (7 prosent). Gjennomsnittlig utgift per avtalt plass for alle utvalgskommunene var 22 279 kroner, mens utgift per disponert plass var 37 126 kroner. Den gjennomsnittlige utgiften per beboerdøgn for kommunene i denne undersøkelsen var 102 kroner, mens gjennomsnittlig utgift per opphold var 16 546 kroner.

Dekningsgraden av vertskommunetilskuddet avhenger ikke bare av kartlagte utgifter, men også av hvordan inntektsandelen av grunntilskuddet beregnes. I beregningen er det lagt til grunn at inntekten fra grunntilskuddet er lik den prosentandelen som EMA-plasser utgjør av det totale antallet mottaksplasser i utvalgskommunene.

Den lave kapasitetsutnyttelsen på 60 prosent har sannsynligvis vært en medvirkende årsak til den relativt høye samlede dekningsgraden i utvalgskommunene i 2016. Den lave forekomsten av kostbare barnevernstiltak til målgruppen i utvalgskommunene i 2016 har også hatt betydning for dekningsgraden.

Undersøkelsen har ikke avdekket andre målbare forhold enn ovennevnte, heller ikke ved kommunene, som kan forklare de store forskjellene i vertskommunetilskuddets dekningsgrad fra 51 prosent til 178 prosent i de ni utvalgskommunene. Et hovedfunn er at kommunene er svært forskjellige og at det derfor er vanskelig å utforme generelle ordninger som gir like god utgiftsdekning i alle kommuner.

## 1.3 Tilrådingar

Utvalget har vurdert vertskommunetilskuddet etter seks ulike vurderingskriterier:

- I. *Dekningsgrad* (av de samlede utgiftene for vertskommunene)
- II. *Treffsikkerhet* (forskjell i utgiftsdekning for hver enkelt kommune)
- III. *Provenyvirkning* (statens samlede utgifter til tilskuddsordningene)
- IV. *Administrasjonskostnader* (ved å forvalte og drifte tilskuddsordningene)
- V. *Objektivitet* (ved at kommunene i liten grad selv kan påvirke tilskuddsutbetalingene)
- VI. *Forutsigbarhet* (i hver kommunes planlegging og budsjettering)

Kartleggingen har vist at vertskommunetilskuddet i 2016 dekket 86 prosent av utvalgskommunenes utgifter til lovpålagte tjenester til beboere på asylmottak for enslige mindreårige. I rapporten har denne moderate underdekningen blitt sett i sammenheng med den relativt lave kapasitetsutnyttelsen på mottakene, som samlet var på 60 prosent. Dersom kapasitetsutnyttelsen blir høyere i årene fremover, slik UDI også tilstreber, kan man regne med at utgiftene vil øke og at dekningsgraden vil synke – dersom man ikke foretar justeringer av vertskommunetilskuddet.

I valget mellom å justere opp plasstilskuddet og å justere opp grunntilskuddet, vil førstnevnte alternativ være det som i størst grad treffer beboere på asylmottak for enslige mindreårige, fordi grunntilskuddet i mange kommuner hovedsakelig går til tjenester til beboere på ordinære mottak. Andelen mottaksplasser for enslige mindreårige i utvalgskommunene varierte fra 8 prosent til 100 prosent. Samtidig er det også mulig å foreta justeringer i grunntilskuddet, nettopp for å kompensere for at det er såpass stor variasjon mellom kommunene i hvordan beboerpopulasjonen er satt sammen.

Beregningsutvalget anbefaler både en betydelig oppjustering av plasstilskuddet, og at det innføres en høy sats for grunntilskuddet for kommuner som har mer enn ett asylmottak. Utvalget anbefaler at plasstilskuddet økes med om lag 40 prosent, og at den høye satsen for grunntilskuddet settes til om lag 40 prosent høyere enn det ordinære grunntilskuddet, utover ordinær årlig prisjustering. I 2016-kroner tilsvarer dette en høy sats for grunntilskuddet på om lag 850 000 kroner og et plasstilskudd på om lag 20 000 kroner. Dette nivået samsvarer videre med beregningen av full utgiftsdekning ved et scenario med 70 prosents kapasitetsutnyttelse, slik det er beskrevet i delkapittel 5.4. En full utgiftsdekning ved enda høyere kapasitetsutnyttelse vil kreve enda høyere oppjusteringer av vertskommunetilskuddet.

Kartleggingen tyder også på at det har vært få tilfeller av spesielt kostnadskrevende barnevern- eller helsetiltak i utvalgskommunene i 2016. Dersom man opplever flere slike tilfeller i årene fremover, kan dette bidra til underdekning av kommunenes utgifter. Utover dette kan det være barnevernfaglige grunner til å vurdere en tilskudds- eller

refusjonsordning som også omfatter andre tiltak enn omsorgsovertakelse, slik at barneverntjenesten lettere kan gå inn på et tidligere tidspunkt. Beregningsutvalget anbefaler at det vurderes nærmere hva som er erfaringene med omleggingen fra en barnevernsrefusjonsordning som også dekket forebyggende tiltak for enslige mindreårige asylsøkere, til et særtilskudd avgrenset til omsorgsplassering forvaltet av UDI. Erfaringene bør gjennomgås i regi av UDI, Bufdir og KS. Det vises også til at UDI planlegger FoU-aktiviteter om sektormyndighetenes innsats rettet mot statlige mottak. For øvrig vil utvalget anbefale at senere kartlegginger av vertskommunetilskuddet også bør omfatte utgifter til grunnskoleopplæring for barn og unge.



## 2 Innledning

Mennesker som søker om beskyttelse i Norge, har en lovfestet rett til et sted å bo mens de venter på at søknaden deres blir behandlet.<sup>2</sup> Asylmottak er et frivillig botilbud for asylsøkere og det finnes flere typer asylmottak<sup>3</sup>. Asylsøkere bor vanligvis i ordinære mottak mens søknaden deres blir behandlet, mens de venter på å bli bosatt i en kommune eller skal returneres. Kommunene har ansvar for å gi lovpålagte tjenester til beboerne i ordinære asylmottak. For å sikre at beboerne får de tjenestene de har krav på, får vertskommunene et tilskudd fra staten som skal dekke deres gjennomsnittlige utgifter til de tjenestene som de skal yte.<sup>4</sup>

UDI har omsorgsansvaret for enslige mindreårige mellom 15 og 18 år. Dette omsorgsansvaret er delegert til mottakene. For å ivareta dette, får enslige mindreårige asylsøkere mellom 15 og 18 år tilbud om å bo i egne mottak eller avdelinger som i større grad enn andre mottak er tilpasset behovene deres. Disse mottakene er døgnbemannede, og stiller flere krav til omsorgsarbeidet, og har færre plasser enn andre mottak. Det utbetales en egen tilskuddssats fra UDI per avtalt plass for enslige mindreårige asylsøkere. Denne satsen er høyere enn satsen for en ordinær mottaksplass.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Beregningsutvalget foretatt en kartlegging av kommunenes utgifter som vertskommune for ordinære mottak for enslige mindreårige i 2016. Kartleggingen omfatter ikke utgifter til andre typer mottak som eksempelvis transittmottak eller tilrettelagte mottak. Formålet med denne kartleggingen er å dokumentere forholdet mellom kommunens faktiske utgifter (nettoutgifter) og vertskommunetilskuddet. Dette vil gi et sikrere grunnlag for å foreta eventuelle justeringer i tilskuddordningen.

Det er første gang det gjennomføres en kartlegging som utelukkende omfatter vertskommuners utgifter knyttet til mottak for enslige mindreårige. Tidligere kartlegginger av vertskommunale utgifter har hovedsakelig undersøkt utgifter knyttet til ordinære asylmottak, og kun hatt med svært få asylmottak for enslige mindreårige.

Situasjonen for vertskommunene i 2016 var preget av mange og raske omstillinger. Dette skyldes blant annet høye asylankomster året før, som krevde en rask utvidelse av mottakskapasiteten. I første halvår i 2016 var det mange nye mottak for enslige mindreårige som ble opprettet. Som et resultat av at asylankomstene deretter ble sterkt

---

2 I henhold til utlendingsloven § 95.

3 Ulike typer mottak inkluderer transittmottak, ordinære mottak, mottak for enslige mindreårige, forsterkede mottak og ventemottak. Les mer om ulike typer mottak på [udi.no](http://udi.no).

4 RS 2011-025 (UDI).

reduisert, ble mange av disse mottakene lagt ned senere på året. Samtidig var det mange ledige plasser på gjenværende asylmottak. Kartleggingen av 2016 viser altså vertskommunenes utgifter i en situasjon hvor asylmottakene hadde mye ledig kapasitet sammenliknet med en «normalsituasjon». At asylfeltet i sin natur er preget av store svingninger, gjør det imidlertid vanskelig å snakke om en «normalsituasjon». Dette omtales nærmere i rapporten.

## 2.1 Mandat

### **Oppdrag til Beregningsutvalget – kartlegging av kommunenes utgifter som vertskommune for mottak for enslige mindreårige asylsøkere**

*Hensikten er å kartlegge kommunenes utgifter som vertskommuner for mottak for enslige mindreårige over 15 år i 2016. Kartleggingen skal baseres på innhentede opplysninger fra vertskommuner med denne type mottak eller ordinære mottak med avdelinger for gruppen. Beregningsutvalget skal foreta en kartlegging av alle utgifter kommunene hadde gjennom hele året i 2016. Mottak som har startet opp i løpet av 2016 vil ikke inkluderes i undersøkelsen. Det er kun de utgiftene som er ment dekket av vertskommunetilskuddet, som skal kartlegges. Refusjoner og andre inntekter som kommunen mottar skal trekkes fra.*

*Vi ønsker at Beregningsutvalget ser på og forsøker å besvare følgende problemstillinger:*

- I hvilken grad dekker vertskommunetilskuddet, i gjennomsnitt, kommunenes lovpålagte oppgaver innenfor helse og barnevern, utgifter til tolk og utgifter til administrasjon i forbindelse med drift av mottak for enslige mindreårige over 15 år i kommunen?*
- Dersom kommunene har utgifter utover tilskuddene på de spesifiserte områdene, er det en systematisk variasjon i utgiftene som kan knyttes til målbare forhold? Kan for eksempel variasjon i utgifter knyttes til kommunens størrelse, eventuelt andre generelle kjennetegn ved kommunen eller beboere? På hvilke områder har kommunene eventuelt ekstra utgifter utover det som dekkes av de spesifiserte tilskuddene?*
- Hvordan bør vertskommunetilskuddet for mottak for enslige mindreårige over 15 år innrettes for å få best mulig utgiftsdekning?*

*Svar på problemstillingene skal være basert på en systematisk analyse av de påløpte, kommunale kostnadene i 2016. Data fra andre år kan benyttes ved behov.*

*Basert på dokumentasjon av faktiske utgifter, og en analyse av disse, ønsker vi anbefalinger om eventuelle endringer i tilskuddsordningen. Anbefalingene om eventuelle endringer i ordningene skal være best mulig i tråd med ordningenes formål, og skal ta*

*hensyn til at ordningene skal administreres på en hensiktsmessig og mest mulig kostnadseffektiv måte.*

### **Gjennomføring av kartleggingen**

*Beregningsutvalget står fritt til å utforme et opplegg for gjennomføring av kartleggingen, gitt problemstilling, formål og andre forutsetninger som er gitt i dette dokumentet. Beregningsutvalget er selv ansvarlig for å fastsette metoder for innhenting og gjennomgang av opplysninger om utgiftene fra kommunene, valg av beregningsmetoder og hva det er rom for å dekke innenfor prosjektets avtalte økonomiske ramme. UDI vil bistå i arbeidet som tidligere avtalt.*

### **Analyse og rapportskrivning**

*Etter planen vil arbeidet med innsamling av data i kommunene pågå i perioden juni-november 2017. Beregningsutvalget vil jobbe med kvalitetssikring og analyse frem til mars 2018. Hovedresultatene skal sendes departementet innen 10. april 2018. Rapporten fra kartleggingen med endelige resultater og analyse ferdigstilles innen 30. april 2018. Departementet ønsker en oppsummering i rapporten som fremhever i) funn, ii) konklusjoner og iii) anbefalinger.*

### **Sammensetning av arbeidsgruppen**

Beregningsutvalget oppnevnte en arbeidsgruppe for å gjennomføre undersøkelsen i løpet av høsten 2017 og begynnelsen av 2018. Gruppen har bestått av:

- Bjørn Holden, IMDi, leder
- Nina Gran, KS
- Sigbjørn Iversen, Oslo Kommune
- Mats Øivind Willumsen, Fylkesmannen i Vestfold

Sekretariatet har bestått av Cathinka Norløff-Mathisen (IMDi) i 2017. I 2018 har sekretariatet bestått av Fatima El Boukri (IMDi) og Jens Lunnan Hjort (IMDi).

Sekretariatet har fått bistand fra UDI i forbindelse med oppstartsseminar for kommunene, gjennomføringen av enkelte kommunebesøk og innhenting av statistikk og faktaopplysninger.

## 2.2 Er 2016 et representativt år?

Det er vanskelig å forutsi antallet asylankomster fra år til år. Asylfeltet er i sin karakter preget av store svingninger. Det gjør planleggingen av vertskommunenenes oppgaver utfordrende. Man må ha en viss kapasitet tilgjengelig, men det er vanskelig å vite noe om behovet gjennom et år.

Situasjonen i 2016 var preget av at man hadde opplevd rekordhøye ankomsttall i 2015, etterfulgt av en kraftig reduksjon. I 2016 var ankomsttallene nede på et nivå man ikke hadde opplevd siden 1990-tallet. Svingningene har vært vel så kraftige for kategorien enslige mindreårige asylsøkere som for alle asylsøkere samlet – tallet på asylsøknader fra enslige mindreårige svingte fra 1 204 i 2014, til 5 480 i 2015, til kun 320 i 2016.

Som en konsekvens av dette ble mange nye asylmottak opprettet i 2015 og første del av 2016, før man et stykke ute i 2016 begynte en prosess med mange nedleggelse og nedbygging av kapasitet på gjenværende mottak. I løpet av året ble om lag 1 750 mottaksplasser for enslige mindreårige asylsøkere lagt ned.

Disse omskiftelige omstendighetene gjør 2016 til et spesielt år, og kan gjerne tenkes å ha betydning for utgiftene kommunene har hatt som vertskommuner for asylmottak for enslige mindreårige. Forholdene på asylmottak for enslige mindreårige ble også viet en del medieoppmerksomhet i 2016. Flere steder ble det meldt om økende grad av uro, nedstemthet og dårlig psykisk helse blant enslige mindreårige ved mottakene, og et økt antall forsvinninger fra mottak. Mottaksansatte knyttet dette til lang saksbehandlingstid og dertil lang botid i mottak, som igjen er koblet til økningen i vedtak med tidsbegrensede tillatelser og frykten for å få et slikt vedtak. Det var også en økning i antallet med begrenset tillatelse på grunnlag av manglende identitetsdokumenter.

## 2.3 Disponering av rapporten

Innledningsvis presenteres metode og gjennomføring for kartleggingen av 2016 i kapittel 3. Deretter vises resultatene av kartleggingen av utgifter som skal dekkes av vertskommunetilskuddet i kapittel 4. Kapitlet innledes med en oppsummering av hovedfunnene. Deretter presenteres beregninger av vertskommunetilskuddet. Videre gis det en fremstilling av de totale utgiftene etter ulike utgiftsindikatorer, fordelingen av utgifter på de ulike tjenesteområdene, samt i hvilken grad vertskommunetilskuddet dekker kommunenes utgifter til lovpålagte oppgaver. Til slutt drøftes det om systematisk variasjon i kommunenes utgiftsnivå kan knyttes til målbare forhold. I kapittel 5 drøftes vertskommunetilskuddets innretning, og det presenteres ulike alternativer for innretning av tilskuddet. Til slutt presenteres en tilråding fra Beregningsutvalget, for å oppnå best mulig utgiftsdekning.

## 3 Metode og gjennomføring

I kartleggingen har det stått sentralt å samle inn data over kommunenes utgifter som utløses av at kommunene er vert for asylmottak for enslige mindreårige asylsøkere, siden disse dataene ikke samles inn på en systematisk måte i KOSTRA<sup>5</sup>.

Kartleggingen skulle være avgrenset til vertskommuner med *helårsdrift* av mottak for enslige mindreårige i 2016. På grunn av utfordringer knyttet til rekrutteringen av utvalgskommuner, er det likevel to mottak som er med i kartleggingen som var i drift i elleve måneder. Totalutgiftene til disse mottakene er justert opp til helårsdrift i våre beregninger av vertskommunetilskuddets dekningsgrad. Datainnsamlingen er gjort ved bruk av spørreskjema og systematisk veiledning av ti utvalgskommuner. En av disse så seg nødt til å trekke seg fra kartleggingen underveis.

### 3.1 Valg av vertskommuner og mottak

Rekrutteringen av utvalgskommuner til denne kartleggingen foregikk høsten 2017, etter en periode med kraftig nedbygging av mottak for enslige mindreårige. Mange av mottakene for enslige mindreårige som var i drift i 2016, var avviklet eller sagt opp. Til sammen ble 20 kommuner forespurgt om å delta i kartleggingen, men ti kommuner takket nei til å delta. Hovedårsaken var at mottakene enten var nedlagt eller hadde fått oppsigelse, og i et par tilfeller også begrunnet med manglende kapasitet i kommunen.

Ni vertskommuner, med til sammen elleve mottak for enslige mindreårige, har deltatt i kartleggingen. Disse var Bodø, Vågan, Lødingen, Salangen, Levanger, Volda, Hyllestad, Modum og Lyngdal.<sup>6</sup> To av disse hadde ikke lenger mottak for enslige mindreårige i drift høsten 2017. De resterende syv utgjorde nær samtlige av de gjenværende vertskommunene som fortsatt hadde ordinære mottak for enslige mindreårige (unntatt to transittmottak) i drift per høsten 2017.

De ni vertskommunene er spredt over hele landet fra nord til sør. Nord-Norge er dog representert med fire kommuner. Bodø er den største kommunen i utvalget, mens de resterende åtte kan karakteriseres som små og mellomstore. Mottak for enslige mindreårige har som regel færre plasser enn ordinære mottak. I kommunen med flest antall plasser på mottaket var det 72 plasser, mens det minste mottaket hadde

<sup>5</sup> KOSTRA står for Kommune-Stat-Rapportering og gir statistikk om ressursinnsatsen, prioriteringer og måloppnåelse i kommuner, bydeler og fylkeskommuner. KOSTRA innhentes og bearbeides av Statistisk Sentralbyrå.

<sup>6</sup> I tillegg deltok Lenvik kommune i starten av kartleggingen, men trakk seg pga. manglende kapasitet.

25 plasser. Åtte av de ni utvalgskommunene var vert for mer enn ett mottak. Syv av kommunene har private driftsoperatører, mens de resterende to har kommunale driftsoperatører.

Salangen kommune hadde 40 avtalte plasser (snitt per mnd.) for enslige mindreårige, og dette utgjorde 19 prosent av mottaksplassene i kommunen. Kommunen har lang erfaring som vertskommune både for ordinære mottak og med avdeling/mottak for enslige mindreårige.

Lødingen kommune hadde 47 avtalte plasser (snitt per mnd.) for enslige mindreårige, og dette utgjorde 16 prosent av mottaksplassene i kommunen. Kommunen har erfaring som vertskommune for ordinære mottak, og mottaket for enslige mindreårige kom i 2015 da ankomstene var på topp.

Vågan kommune hadde 72 avtalte plasser (snitt per mnd.) for enslige mindreårige, og dette utgjorde 21 prosent av mottaksplassene i kommunen. Kommunen har lang erfaring som vertskommune for ordinære mottak, og har også i en tidligere to-årsperiode for om lag 5 år siden hatt mottak for enslige mindreårige. Det nåværende mottaket for enslige mindreårige ble opprettet i 2015 da ankomstene var rekordhøye.

Bodø kommune hadde 40 avtalte plasser (snitt per mnd.) for enslige mindreårige, og dette utgjorde kun 8 prosent av mottaksplassene i kommunen. Kommunen er en erfaren vertskommune for ordinære mottak, og har også integreringsmottak. Mottaket for enslige mindreårige ble etablert i 2015 da ankomstene var rekordhøye.

Levanger kommune hadde 34 avtalte plasser (snitt per mnd.) for enslige mindreårige, og dette utgjorde 63 prosent av mottaksplassene i kommunen. Levanger har svært lang erfaring som vertskommune for flere typer mottak, og hadde i tillegg til mottak for enslige mindreårige også tilrettelagt avdeling tilpasset asylsøkere med fysiske eller psykiske hjelpebehov.

Volda kommune hadde 40 avtalte plasser (snitt per mnd.) for enslige mindreårige, og dette utgjorde 16 prosent av mottaksplassene i kommunen. Volda er en erfaren vertskommune for ordinære mottak. Avdelingen for enslige mindreårige på Volda mottak ble opprettet i oktober 2015 pga. de rekordhøye ankomstene i 2015.

Hyllestad kommune hadde 82 avtalte plasser (snitt per mnd.) fordelt på to mottak. Kommunen hadde kun mottak for enslige mindreårige. Kommunen hadde ikke tidligere erfaring som vertskommune da de to mottakene for enslige mindreårige ble opprettet primo 2015 som følge av de høye ankomstene.

Modum kommune hadde 45 avtalte plasser (snitt per mnd.). Kommunen hadde kun mottak for enslige mindreårige. Mottaket ble etablert mot slutten av 2015 som følge av de store ankomstene.

Lyngdal kommune hadde 67 avtalte plasser (snitt per mnd.) fordelt på to mottak/avdelinger for enslige mindreårige, og dette utgjorde 24 prosent av alle mottaksplassene i kommunen. Lyngdal har svært lang og sammenhengende erfaring som vertskommune, både for ordinære mottak og mottak for enslige mindreårige.

## Representativitet

Opplysninger fra UDIs statistiksider viser at det totalt var 84 mottak for enslige mindreårige i drift 2016. Av disse var det 49 som var i drift hele året. Svært mange av disse ble imidlertid lagt ned eller hadde fått oppsigelse innen denne undersøkelsen ble foretatt. I mars 2018 var det åtte ordinære mottak for enslige mindreårige igjen (og et transittmottak for enslige mindreårige).

Dette betyr at selv om det er få observasjoner med i denne kartleggingen, står de for om lag 22 prosent av mottakskapasiteten med helårsdrift i 2016, og mer enn hele mottakskapasiteten i 2018. Beregningsutvalget vil likevel være varsomme med å gjøre generaliseringer basert på såpass få observasjoner som det ni vertskommuner og elleve mottak utgjør.

Det er første gang det gjøres en kartlegging av vertskommunale utgifter som kun omfatter mottak for enslige mindreårige. Tidligere kartlegginger av vertskommunenes utgifter har hatt svært få slike mottak som del av sitt datagrunnlag. I 2006-kartleggingen<sup>7</sup> var det fem mottak for enslige mindreårige som var med i undersøkelsen. I 2011- og 2015-kartleggingene<sup>8</sup> var det kun to mottak for enslige mindreårige som var med i hver av undersøkelsene.

Som nevnt under delkapittel 2.2 var det også bestemte omstendigheter som gjorde 2016 til et særegent år for mottakene for enslige mindreårige. Ikke minst er det sannsynlig at en nokså lav gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse på mottakene vil påvirke utgiftsnivået til lovpålagte tjenester for vertskommunene.

## 3.2 Spørreskjemaundersøkelse med systematisk veiledning av utvalgskommuner

Kartleggingen besto av en spørreskjemaundersøkelse om kommunenes utgifter knyttet til å være vertskommune for mottak for enslige mindreårige i 2016. Undersøkelsen inkluderte spørsmål om kommunenes utgifter til tjenestetilbudet som vertskommune-

---

7 Beregningsutvalget (2008).

8 Rambøll (2013) og Beregningsutvalget (2016).

tilskuddet er ment å dekke. I den grad kommunene hadde utgifter utover tjenesteområdene helse, barnevern, tolk og administrasjon, har de oppgitt dette i del 2 av spørreskjemaet.

Kommunene ble først innkalt til et oppstartseminar for opplæring til utfylling av skjemaene. På seminaret fikk kommunene også mulighet til å komme med synspunkter på utformingen av kartleggingen og spørreskjemaet. Etter seminaret ble spørreskjemaet og veiledningsmaterialet oppdatert og utsendt til kommunene for utfylling.

Deretter fikk kommunene besøk av representanter for Beregningsutvalget for en mer grundig gjennomgang av skjemaene og utgiftene. Ved besøkene ble foreløpige resultater drøftet og kvalitetssikret.

I veiledningen som ble gitt til kommunene har Beregningsutvalget vært tydelige på at kommunene så langt det lar seg gjøre skal identifisere de faktiske kostnadene, til fordel for å benytte gjennomsnittsberegninger og beregnede innbyggerandeler til å komme frem til utgiftene. Etter kommunebesøket foretok kommunene eventuelle endringer i skjemaene og sendte deretter inn endelige skjemaer.

Endelige utfylte skjemaer ble kontrollert og sammenstilt i arbeidsgruppen. I de tilfeller hvor det var uklarheter ble oppfølgingsspørsmål sendt til og besvart av utvalgskommunene.

Spørsmålene som inngikk i spørreskjemaundersøkelsen og veiledning til skjemaet er dokumentert i vedlegg 1 og vedlegg 2.

Som et supplement til de innsamlede dataene i kartleggingen har vi også mottatt data fra UDI om mottakene. Dette omfatter blant annet informasjon om antall avtalte plasser, beboere og beboerdøgn gjennom året.

### **3.3 Datakvalitet**

Beregningsutvalgets erfaring er at metoden med grundig oppfølging av færre utvalgskommuner har vist seg å gi mer pålitelige data sammenliknet med web-baserte spørreundersøkelser til flere kommuner. Årsakene til dette kan være at det er en krevende oppgave å koordinere innsamling av alle relevante utgifter innenfor de ulike tjenesteområder i kommunen: helsetjenester, barnevern, tolk, og administrasjon. Det kan være til dels store forskjeller i hvordan tilbudet er organisert i kommunene, og dermed i hvordan tallene er registrert i KOSTRA-bokføringen. Erfaringen tilsier at kommunene må ha veiledning for å finne de utgiftene som er ført på andre funksjoner enn de som konkret etterspørres. Dette arbeidet er tidkrevende og krever en god kommunikasjon med kommunen.



### 3.4 Tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter

Kommunene har ansvar for å gi lovpålagte tjenester til beboerne i asylmottak og omsorgssenter. For å sikre at beboerne får de tjenestene de har krav på gis vertskommunene et tilskudd fra staten som skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter til de tjenester som de skal yte. Vertskommunetilskuddet skal dekke gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i forbindelse med drift av asylmottak i kommunen.<sup>9</sup>

Det ordinære vertskommunetilskuddet består av en grunnsats per kommune og en sats per mottaksplass. Det utbetales en grunnsats per kommune – uavhengig av antall mottak som finnes i kommunen, og uavhengig av om de er ordinære mottak eller mottak for enslige mindreårige. I 2016 var grunnsatsen 608 252 kroner, mens satsen per plass for enslige mindreårige var 14 370 kroner. Til sammenligning var satsen per plass i ordinære mottak 9 335 kroner<sup>10</sup>. Tilskuddet forvaltes av UDI.

**Tabell 3.1 Vertskommunetilskudd til kommuner som er vert for asylmottak. Satser for 2015–2018.**

Tilskudd	2015	2016	2017	2018
Grunnsats (per kommune per år)	kr 493 592	kr 608 252	kr 624 979	kr 640 791
Sats per plass for enslige mindreårige (per plass per år)	kr 13 965	kr 14 370	kr 14 772	kr 15 146
Sats per ordinære mottaksplass (per plass per år)	kr 7 560	kr 9 335	kr 9 592	kr 9 835

Tilskuddet utbetales automatisk kvartalsvis av UDI når det foreligger kontrakt med asylmottakets driftsoperatør i den respektive kommunen. Kommunene trenger ikke søke på tilskuddet. Tilskudd beregnes etter asylmottakets kapasitet og utbetales først når mottaket har startet opp. I en eventuell oppstartsfase beregnes tilskuddet etter antall tilgjengelige plasser.<sup>11</sup>

#### Refusjonsordninger for utgifter til barnevernsvernstiltak

Lov om barnevernstjenester gjelder for alle barn i Norge uavhengig av asylsøkerstatus eller statsborgerskap. Asylsøkerbarn har, som alle andre barn i Norge, rett til å motta tjenester og tiltak etter lov om barneverntjenester, dersom barnet har et særlig behov

9 RS 2011-025 (UDI).

10 RS 2011-025V1 (UDI).

11 RS 2011-025 (UDI).

for hjelp. I tillegg til det ordinære vertskommunetilskuddet, kan kommuner få dekket utgifter til barnevernstiltak til asylsøkerbarn dersom utgiftene overstiger en fastsatt egenandel. Den kommunale egenandelen ved refusjon for kommunale utgifter til barneverntiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere var på 205 200 kroner i 2016.<sup>12</sup> Av utgiftene som overstiger dette beløpet kan kommunene få refundert 80 prosent av refusjonsberettigede utgifter. Barnevernstiltak i disse tilfellene må være hjemlet i Barnevernsloven § 4-4. Denne refusjonsordningen var administrert av Bufetat.

Fra 2017 er refusjonsordningen for utgifter til kommunale barneverntiltak til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger m.fl., lagt om til en ordning med fast tilskudd fra 2017. Tilskuddet forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Denne ordningen gjelder kun enslige mindreårige flyktninger som er bosatt i en kommune. Fra 2017 blir kommunene fram til bosetting kompensert gjennom vertskommunetilskuddet for utgiftene til barnevernstiltak til enslige mindreårige eller ved omsorgsovertakelse i asylmottak.

Ekstraordinære utgifter i forbindelse med plasseringer av enslige mindreårige asylsøkere utenfor hjemmet etter barnevernloven kapittel 4 kan utløse særtilskudd til vertskommuner. Denne ordningen administreres av UDI.<sup>13</sup>

### **Andre tilskuddsordninger**

Det kan være nyttig å ha et blikk også på øvrige tilskuddsordninger som per i dag ikke omfatter enslige mindreårige asylsøkere, men som kan tenkes å være aktuelle for en utvidelse av målgruppen.

Det er en egen tilskuddsordning for flyktninger med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker som bosettes i kommunene. Ordningen forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, og dekker kun ekstraordinære utgifter som kommunene får som følge av bosettingen. Denne ordningen gjelder ikke asylsøkere/beboere i mottak.

## **3.5 Utgiftsindikatorer**

Siden mottakene skiller seg fra hverandre både når det gjelder størrelse (antall mottaksplasser) og aktivitet (hvor mange asylsøkere som har vært innom og hvor lenge de har vært der) står det sentralt å identifisere indikatorer som er sammenlignbare mellom kommunene. Hensikten med å se på flere indikatorer er å synliggjøre at det kan

---

12 Q-05/2015 (BLD) og brev fra BLD av 25.01.2016: *Satsar for kommunal egenbetaling i barneverntiltak 2016.*

13 RS 2011-025 (UDI), punkt 3.2.

være ulike årsaker til forskjellene i utgifter mellom kommunene. Vi har valgt å forholde oss til fire ulike utgiftsindikatorer. Hver og en av dem presenteres under.

*Utgifter per avtalt plass.* Utgifter per avtalt plass er et uttrykk for hvordan utgiftene varierer med kapasiteten. For å ta hensyn til kapasitetsendringer i løpet av 2016, er gjennomsnittlig kapasitet i løpet av året brukt som mål.

$$Utgifter\ per\ avtalt\ plass = \frac{totale\ utgifter}{antall\ avtalte\ plasser}$$

$$Utgifter\ per\ avtalt\ plass = \frac{totale\ utgifter}{antall\ avtalte\ plasser}$$

Dette er en interessant indikator for å illustrere sammenhengen mellom utgiftene og vertskommunetilskuddet, som utover grunntilskuddet utbetales per avtalte plass.

*Utgifter per disponert plass.* Med disponert plass menes en mottaksplass som faktisk har blitt benyttet. Ettersom det i perioder ikke er full dekning av mottaksplasser, er det også interessant å beregne utgifter knyttet til disponerte plasser. For å få fram antall disponerte plasser er totalt antall beboerdøgn<sup>14</sup> i 2016 delt på antall døgn mottaket var i drift<sup>15</sup>.

$$Utgifter\ per\ benyttet\ plass = \frac{totale\ utgifter}{antall\ disponerte\ plasser} = \frac{totale\ utgifter}{antall\ beboerdøgn/driftdøgn}$$

*Utgifter per opphold på mottak i 2016.* Vi presenterer også utgifter per beboer som har vært inntatt i utvalgskommunene i 2016, ettersom hvert opphold kan antas å generere nye utgifter for kommunen. Dette gjelder ikke nødvendigvis for interne flyttinger mellom mottakene, som det har vært mye av i 2016.

Det vil være variasjoner i oppholdstiden i mottakene, og dette kan føre med seg variasjon i utgiftene per opphold.

$$Utgifter\ per\ opphold = \frac{totale\ utgifter}{antall\ opphold}$$

14 Beboerdøgn er summen av antall døgn alle beboerne har oppholdt seg i mottaket.

15 To av mottakene hadde 11-månedersdrift.

*Utgifter per beboerdøgn.* Til slutt har vi beregnet utgifter per beboerdøgn. Dette er summen av antall døgn beboerne har oppholdt seg i mottak. Med andre ord viser utgifter per beboerdøgn hvor mye det koster per person per døgn.

$$\text{Utgifter per beboerdøgn} = \frac{\text{totale utgifter}}{\text{antall beboerdøgn}}$$

Her vil det også være variasjon mellom mottakene, for eksempel som følge av at noen mottak tar imot personer som er mer ressurskrevende enn andre (f. eks. personer med særskilte behov for helsetjenester eller barneverntiltak).

### 3.6 Tidligere vertskommunekartlegginger

Det har tidligere blitt gjennomført fire kartlegginger av kommunenes utgifter som vertskommune for ordinære<sup>16</sup> asylmottak:

- Beregningsutvalget (2016): *Kommunenes utgifter i 2015 som vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere.*
- Rambøll (2013): *Evaluering av tilskudd til kommuner med asylmottak*
- Beregningsutvalget (2008): *Kommunenes utgifter i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere*
- Buskoven, N.K., SSB (2005): *Vertskommunekompensasjonen – kartlegging av kommunenes kostnader til asylmottak.*

Foreliggende rapport bygger på metodikken som er brukt i kartleggingene fra 2016, 2013 og 2008. Erfaringene fra disse kartleggingene viser at tett oppfølging av færre utvalgskommuner gir bedre datakvalitet enn dersom kommunene blir bedt om å fylle ut spørreskjemaer uten oppfølging.

De tidligere kartleggingene dokumenterer forholdet mellom det vertskommunale tilskuddet og vertskommunenes utgifter til lovpålagte tjenestoområder, men dette gjaldt i hovedsak ordinære asylmottak. Beregningsutvalget fant i kartleggingen for 2006 at vertskommunetilskuddet i gjennomsnitt dekket 45 prosent av kommunenes utgifter. Rambølls kartlegging for 2011 viste at vertskommunen i gjennomsnitt hadde en dekningsgrad på rundt 61 prosent. Resultatet av kartleggingen for 2015 viste en dekningsgrad på 65 prosent.

---

<sup>16</sup> Beregningsutvalget gjennomførte i 2010 også en kartlegging av vertskommunenes utgifter for transittmottak. Beregningsutvalget (2010): *Kommunenes utgifter som vertskommuner for statlige transittmottak for asylsøkere i 2008.*

Som nevnt tidligere, er dette første gang det gjøres en kartlegging av vertskommunale utgifter som kun omfatter mottak for enslige mindreårige. Tidligere kartlegginger av vertskommunenes utgifter har hatt svært få av disse mottakene som del av sitt datagrunnlag. I 2006-kartleggingen var det fem mottak for enslige mindreårige som var med i undersøkelsen. I 2011- og 2015-kartleggingene var det kun to slike som var med i hver av undersøkelsene. Det er derfor vanskelig å bygge videre på, og sammenlikne med resultatene fra de tidligere kartleggingene, i denne rapporten.

## 4 Kartlagte utgifter som skal dekkes av vertskommunetilskuddet

I dette kapitlet gjennomgås resultatene av kartleggingen som gjelder utgifter som skal dekkes av vertskommunetilskuddet. Utgiftene rapportert her inkluderer kun de lovpålagte tjenesteområdene som vertskommunekompensasjonen er ment å dekke, altså helsetjenester, barnevern, tolketjenester og administrasjon. Innledningsvis oppsummeres hovedfunnene. Deretter presenteres beregninger av vertskommunetilskuddet. Videre gis det en fremstilling av de totale utgiftene etter ulike utgiftsindikatorer, fordelingen av utgifter på de ulike tjenesteområdene, samt i hvilken grad vertskommunetilskuddet dekker kommunenes utgifter til lovpålagte oppgaver. Til slutt drøftes det om systematisk variasjon i kommunenes utgiftsnivå kan knyttes til målbare forhold. Funnene som presenteres i dette kapitlet baserer seg på ni utvalgskommuner.

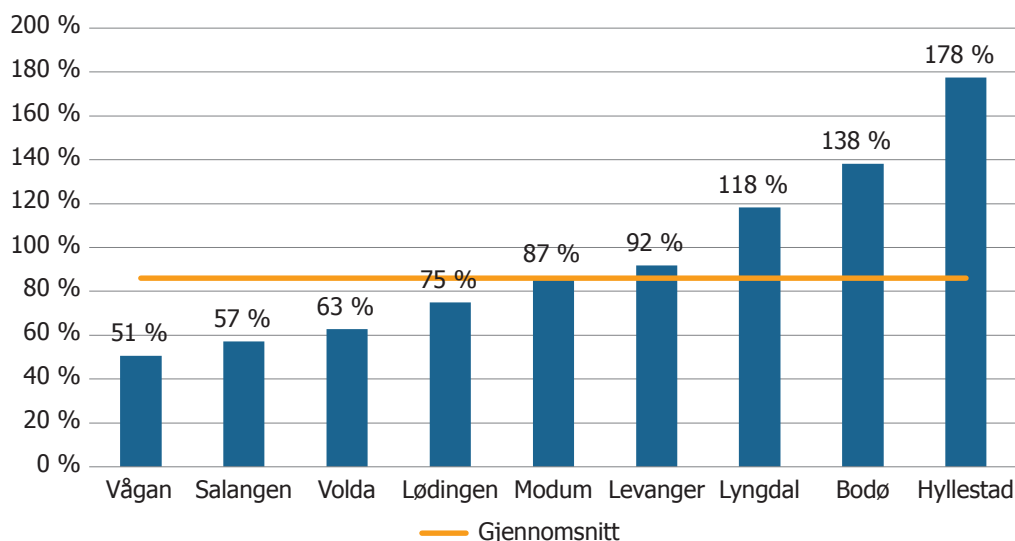
### 4.1 Hovedfunn

Kartleggingen viser at de ni utvalgskommunene i 2016 til sammen hadde **10,4 millioner kroner** i netto driftsutgifter (nettoutgifter) som skulle dekkes av det kommunale vertstilskuddet. Til sammenlikning mottok de **8,9 millioner kroner** i plasstilskudd og beregnet grunntilskudd.

Når vi deler det beregnede vertskommunetilskuddet på nettoutgiftene, viser dette at tilskuddet dekker **86 prosent** av nettoutgiftene for utvalgskommunene samlet.

Som det fremgår av figur 4.1, er det store forskjeller i vertskommunetilskuddets dekningsgrad blant utvalgskommunene. I tre kommuner var dekningsgraden over 100 prosent. I de resterende seks varierte den mellom 51 prosent og 92 prosent.

**Figur 4.1. Dekningsgrad for vertskommunetilskuddet i utvalgskommunene, i prosent.**



## 4.2 Størrelsen på vertskommunetilskuddet

Vertskommunetilskuddet består av et grunntilskudd og et plasstilskudd. Størrelsen på plasstilskuddet er beregnet ved å gange satsen per plass, 14 370 kroner, med antall avtalte plasser. I tilfeller der antall avtalte plasser har variert gjennom året, er det beregnet et gjennomsnittlig antall avtalte plasser per måned. Til sammen har utvalgskommunene mottatt 6 710 790 kroner i plasstilskudd.

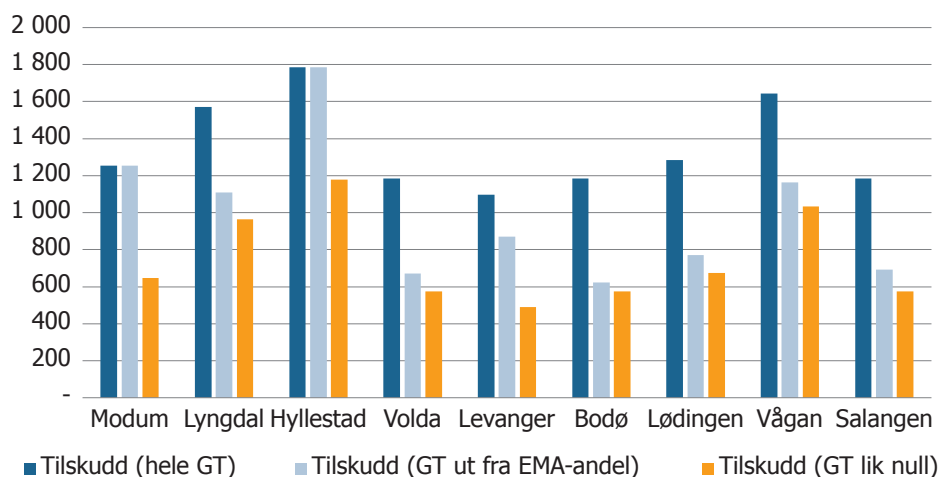
Utvalgskommunene har også mottatt til sammen 5 474 268 kroner i grunntilskudd. Kommunene får imidlertid grunntilskudd uavhengig av antall og type asylmottak som finnes i kommunen. Samtidig varierer andelen plasser for enslige mindreårige av totalt antall mottaksplasser stort mellom utvalgskommunene. I to kommuner hadde man kun mottak for enslige mindreårige og ikke ordinære mottak i 2016. I en kommune var andelen mottaksplasser for enslige mindreårige 63 prosent, mens andelen i de resterende kommunene varierte mellom 8 og 24 prosent. Samlet for utvalgskommunene utgjør plassene for enslige mindreårige 23 prosent av mottaksplassene, men dersom vi tar et gjennomsnitt mellom kommunene får vi 40 prosent.

Dette innebærer at mens noen kommuner kan bruke hele grunntilskuddet på utgifter knyttet til enslige mindreårige asylsøkere, har andre kommuner et betydelig antall ordinære mottaksbeboere som grunntilskuddet også skal bidra til å dekke utgifter for.

Man kan dermed se for seg flere måter å beregne størrelsen på vertskommunetilskuddet på. I figur 4.2 har vi beregnet vertskommunetilskuddet på tre måter, ett der hele grunntilskuddet er tatt med, ett der grunntilskuddet er utelatt, og til sist ett der

grunntilskuddet er vektet med andelen mottaksplasser for enslige mindreårige i kommunen.

**Figur 4.2 Vertskommunetilskudd ved ulike forutsetninger om grunntilskuddet (GT), 1000 kroner.**



Hvordan vi beregner grunntilskuddet gir altså store utslag på størrelsen på vertskommunetilskuddet, og i neste omgang vil det gi store utslag på dekningsgraden. Utvalgets vurdering er at en vekting av grunntilskuddet ut fra andelen EMA-plasser er det som ligger nærmest å gi et presist bilde av inntekter kommunene har til rådighet når de skal yte tjenester til målgruppen. Med denne beregningsmåten blir den samlede størrelsen på grunntilskuddet 2 232 893 kroner. **Den samlede størrelsen på vertskommunetilskuddet, som vi i neste instans skal sammenligne med kartlagte utgifter, blir dermed 8 943 683 kroner.**

**Tabell 4.1 Beregnet vertskommunetilskudd til mottakene for enslige mindreårige i utvalgskommunene.**

	Avtalte plasser (snitt per mnd.)	Plass-tilskudd	Andel EMA-plasser i kommunen	Beregnet grunntilskudd ut fra EMA-andel	Verts-kommune-tilskudd
0632 Modum	45	646 650	100 %	608 252	1 254 902
1032 Lyngdal	67	962 790	24 %	145 372	1 108 162
1413 Hyllestad	82	1 178 340	100 %	608 252	1 786 592
1519 Volda	40	574 800	16 %	97 320	672 120
1701 Levanger	34	488 580	63 %	383 199	871 779
1804 Bodø	40	574 800	8 %	48 052	622 852
1851 Lødingen	47	675 390	16 %	95 496	770 886
1865 Vågan	72	1 034 640	21 %	128 949	1 163 589
1923 Salangen	40	574 800	19 %	118 001	692 801
<b>Totalt</b>	<b>467</b>	<b>6 710 790</b>	<b>23 %</b>	<b>2 232 893</b>	<b>8 943 683</b>



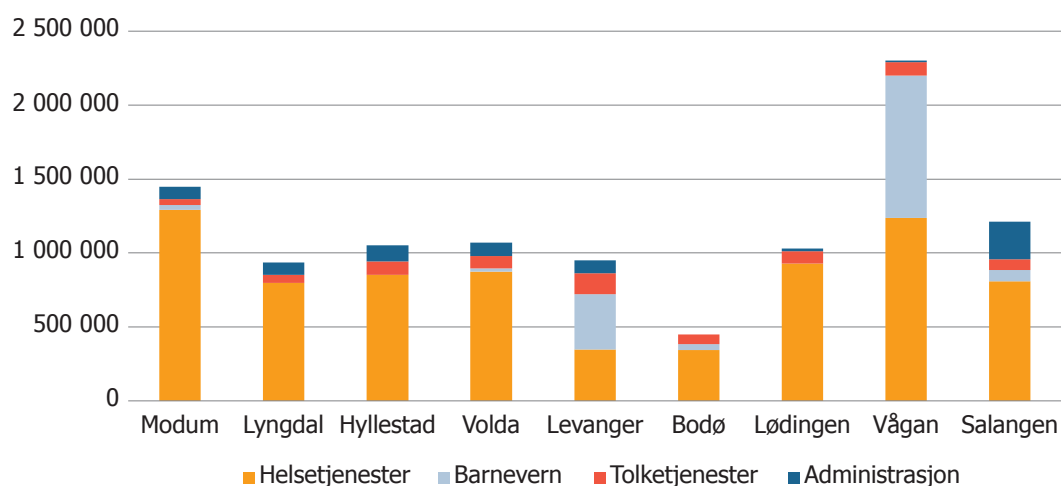
## 4.3 Totale utgifter

Samlet sett hadde de ni utvalgskommunene 10,4 millioner kroner i nettoutgifter som skulle dekkes av det vertskommunale tilskuddet.

Figur 4.3 gir en oversikt over de totale kartlagte utgiftene i utvalgskommunene, fordelt mellom ulike tjenesteområder. Merk at figuren ikke tar hensyn til at kommunene har hatt ulike antall mottaksplasser.

I alle utvalgskommunene har den høyeste andelen av utgiftene gått til å dekke helsetjenester. Utgifter til barnevern har ofte vært en større utgiftspost i tidligere kartlegginger. Enkelte kontaktpersoner i kommunene viste til høye barnevernsutgifter tilknyttet enslige mindreårige asylsøkere i 2015 eller 2017, men i 2016 var det få slike tilfeller.

**Figur 4.3. Kommunenes totale utgifter fordelt på lovpålagte tjenesteområder. Kroner.**



Bodø skiller seg ut som kommunen med lavest totale utgifter. Få kommuner har hatt høye utgifter til administrasjon, men her skiller Bodø seg også ut med å ikke ha ført utgifter til administrasjon overhodet. Dette kan tenkes å ha sammenheng med omstendighetene for mottaksdriften i Bodø, der mottaket for enslige mindreårige inngår i en kontekst med mye øvrig mottaksaktivitet. De 40 plassene på mottaket for enslige mindreårige utgjorde kun 8 prosent av mottaksplassene i kommunen. Det kan tenkes at Bodø har hatt lave utgifter som følge av stordriftsfordeler, eller at man har kunnet lene seg på en tjenestestruktur der utgiftene føres andre steder i kommuneregnskapet.

### 4.3.1 Utgifter per plass

Tabell 4.2 presenterer totale utgifter både per *avtalt plass*<sup>17</sup> og per *disponert plass*<sup>18</sup>. Disponert plass er her definert som faktisk benyttet plass. Antallet avtalte plasser er kapasiteten som er avtalt med UDI. Plasstilskuddet utbetales per avtalt plass i mottaket, ikke per beboer i mottaket. Utgift per avtalt plass viser hvor mye utgifter kommunen har knyttet til kapasiteten. Kapasitetsutnyttelsen på et mottak i løpet av et år kan påvirke utgift per avtalt plass.

Ettersom det i perioder vil være ledige plasser på mottaket som ikke er disponert, er det nyttig å beregne utgiftene knyttet til de plassene som faktisk blir disponert. Derfor er det beregnet utgifter per *disponert plass*. Dette er et mål for hva en disponert mottaksplass faktisk koster kommunen. Forskjeller mellom utgifter per avtalt og disponert plass forklares av den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen, det vil si hvor stor andel av mottaksplassene som ble benyttet i 2016 i gjennomsnitt. Kapasitetsutnyttelsen for de ulike utvalgskommunene varierer fra 50 prosent til 77 prosent, og presenteres i en egen kolonne i tabell 4.2.

**Tabell 4.2. Totale utgifter per plass for utvalgskommunene og totalt.**

	Utgift per avtalt plass	Gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse	Utgift per disponert plass
0632 Modum	32 178	66 %	48 543
1032 Lyngdal	13 985	59 %	23 770
1413 Hyllestad	12 275	50 %	24 619
1519 Volda	26 791	76 %	35 331
1701 Levanger	27 912	60 %	46 240
1804 Bodø	11 269	77 %	14 619
1851 Lødingen	21 894	54 %	40 290
1865 Vågan	31 958	56 %	57 356
1923 Salangen	30 285	57 %	53 215
<b>Totalt</b>	<b>22 279</b>	<b>60 %</b>	<b>37 126</b>

I Modum og Hyllestad hadde ikke mottakene fullt ut 12 måneders drift. For å kunne sammenligne med de andre kommunene er totalutgiftene omregnet til helårsdrift.

Gjennomsnittlig utgift per avtalt plass for alle utvalgskommunene er **22 279 kroner**, mens utgift pr disponert plass er på **37 126 kroner**. Utgift per disponert plass er for alle utvalgskommunene høyere enn utgifter per avtalt plass, siden det naturlig nok ikke var full kapasitetsutnyttelse i mottakene hele året. Kommuner som har lavere kapasitetsutnyttelse har også en større forskjell mellom utgift til avtalt plass og disponert plass.

<sup>17</sup> Antall avtalte plasser er her beregnet som gjennomsnittlig antall avtalte plasser per måned.

<sup>18</sup> Antall disponerte plasser er beregnet ut fra tall over beboerdøgn fra UDI. For å komme frem til størrelsen er beboerdøgn i 2016 for utvalgskommunene delt på antall driftsdøgn.

Den generelt lave kapasitetsutnyttelsen (60 prosent) er en viktig forklaring på at den gjennomsnittlige utgiften per avtalt plass ikke er høyere. Dette medvirker til en høyere dekningsgrad av kommunenes utgifter.

### 4.3.2 Utgifter per opphold og per beboerdøgn

Vi beregner også totale utgifter per opphold på mottak i 2016, ettersom hvert nye opphold kan generere nye utgifter for kommunen. En høy gjennomstrømning av beboere på et mottak kan for eksempel være av betydning for utgiftene fordi mottaket må gi førstegangs helseundersøkelse til alle nye beboere. Dette gjelder ikke for interne flyttinger mellom mottakene, som det har vært mye av i 2016. I snitt var utgift per opphold 16 546 kroner.

Tabell 4.3, viser at mottakene med høyest gjennomsnittlig botid per opphold, har de høyeste utgiftene per opphold. Dette er som forventet, for jo lengre tid en person befinner seg i et mottak, jo mer kostnader vil han eller hun akkumulere. Bodø skiller seg imidlertid ut her med lave utgifter per opphold og lang botid, men dette skyldes at de i utgangspunktet har lave totalutgifter. Variasjonene i gjennomsnittlig botid er dessuten en viktig årsak til variasjonene i utgifter per opphold.

Utgifter per beboerdøgn viser hvor mye en person bosatt i mottak koster kommunen per døgn. Denne utgiftsindikatoren gjør det mulig å rendyrke sammenligningen mellom kommunene, i og med at den ikke er sårbar for forskjeller i kapasitet, kapasitetsutnyttelse og gjennomsnittlig botid. Den gjennomsnittlige utgiften per beboerdøgn for kommunene i denne undersøkelsen er 102 kroner.

Ifølge tabell 4.2 har Vågan den høyeste utgiften per beboerdøgn, dette kan skyldes at kommunen hadde en større andel ressurskrevende beboere enn hva som var tilfellet i de andre kommunene.

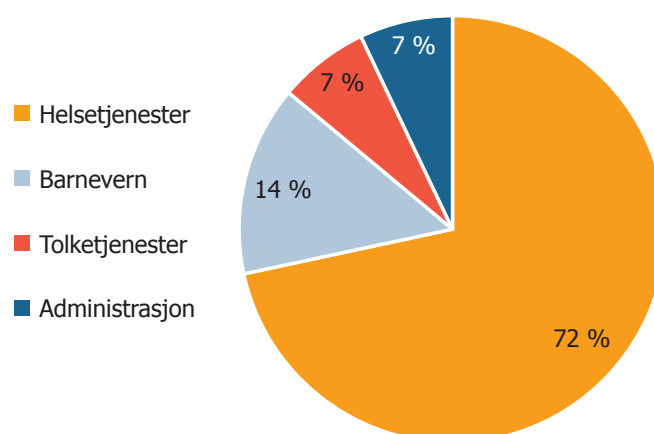
**Tabell 4.3. Gjennomsnittlig botid, utgifter per beboerdøgn og opphold.**

	Gjennomsnittlig botid	Utgift per beboerdøgn	Utgift per opphold
0632 Modum	161	145	23 355
1032 Lyngdal	120	65	7 808
1413 Hyllestad	178	68	12 057
1519 Volda	154	97	14 884
1701 Levanger	144	127	18 250
1804 Bodø	194	40	7 772
1851 Lødingen	217	109	23 930
1865 Vågan	212	157	33 348
1923 Salangen	132	146	19 229
<b>Totalt</b>	<b>163</b>	<b>102</b>	<b>16 546</b>

## 4.4 Fordeling av utgifter innenfor lovpålagte tjenesteområder

Samlet sett hadde de 9 utvalgskommunene 10,4 millioner kroner i nettodriftsutgifter som skal dekkes av det vertskommunale tilskuddet. Figur 4.4 viser hvordan de totale utgiftene fordeler seg mellom de ulike tjenesteområdene. Helsetjenester utgjør hele 72 prosent av utgiftene som vertskommunetilskuddet er ment å dekke, etterfulgt av barnevern (14 prosent), administrasjon (7 prosent) og tolk (7 prosent).

**Figur 4.4. Totale utgifter for utvalgskommunene fordelt på tjenesteområder.**



Sammenlignet med tidligere kartlegginger av vertskommunale utgifter tilknyttet ordinære asylmottak, utgjør helseutgifter her en ekstra høy andel. I tre slike kartlegginger (Beregningsutvalget, 2008; 2016, Rambøll, 2013) utgjorde helseutgifter mellom 55 og 60 prosent av de vertskommunale utgiftene.

### Utgifter til helse

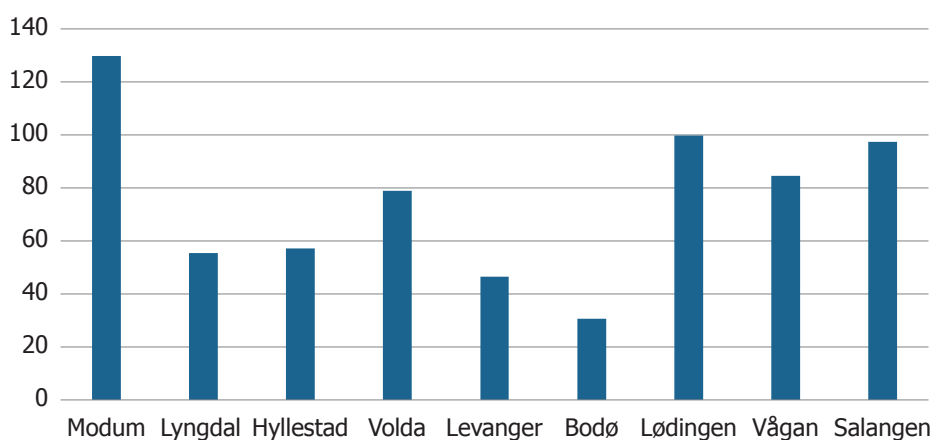
Totale utgifter til helse var litt i underkant av 7,5 millioner kroner i utvalgskommunene i 2016. Både organiseringen av helsetilbudet og hvordan utgiftene føres varierer mellom utvalgskommunene. I alle kommunene er det imidlertid avsatt hele eller deler av stillinger (for eksempel helsesøster eller lege) til arbeidet med enslige mindreårige asylsøkere. Dette medfører høyere utgifter for kommunen, men gir også kapasitet til å yte lovpålagte tjenester til denne gruppen, som ofte vil ha sammensatte behov.

Figur 4.5 viser at variasjonen i helseutgifter per beboerdøgn går fra 31 kroner til 130 kroner. Mye av denne variasjonen kan skyldes forskjeller mellom kommunene i organiseringen av helsetilbudet og beboernes ulike behov for oppfølging. Enkelttilfeller

med særskilt behov for helsetjenester kan være en kostnadsdriver i kommunene, men i denne kartleggingen har det vært få slike tilfeller.

En annen mulig forklaring kan være interne flyttinger mellom mottakene, som vi vet at det var mye av i 2016. Det kan derfor tenkes at kommuner med mange beboere på asylmottak som allerede har fått førstegangs helseundersøkelse i en annen kommune, vil ha lavere utgifter til helsetjenester.

**Figur 4.5. Utgifter til helsetjenester i kommunene. Per beboerdøgn. Kroner.**



### Utgifter til barnevern

I denne kartleggingen utgjorde utgifter til barnevern totalt 1,5 millioner kroner. Erfaringsvis kan barnevern for enslige mindreårige asylsøkere i mottak være enten rimelig eller veldig dyrt, oftest avhengig av hvorvidt det er personer med særskilte behov. Enkelte kontaktpersoner i kommunene viste til høye barnevernsutgifter tilknyttet enslige mindreårige asylsøkere i 2015 eller 2017, men i 2016 var det få slike tilfeller.

### Utgifter til tolk

Til sammen utgjorde utgifter til tolketjenester 712 000 kroner. Dette tilsvarer 7 prosent av totale utgifter.

### Utgifter til administrasjon

Utvalgskommunene hadde ført opp 738 000 kroner i utgifter til administrasjon. Dette utgjorde 7 prosent av totalutgiftene.

## Andre utgifter

I den grad utvalgskommunene hadde vertskommunale utgifter på andre tjenesteområder, utenom tolk, helse, administrasjon og barnevern, ble de bedt om å oppgi dette i en egen del av skjemaet. Disse utgiftene inngår ikke i de totale utgiftene som sammenliknes med vertskommunetilskuddet i rapporten. Utvalgskommunene hadde til sammen utgifter på 842 000 kroner utenom de lovpålagte tjenesteområdene som dekkes av tilskuddet. Dette var hovedsakelig utgifter i forbindelse med idrett og aktivitetstilbud til barn og unge.

Flere av kommunene opplyste at når andre utgifter ikke var høyere, hadde det sammenheng med en betydelig innsats og omfattende aktiviteter i regi av frivillige organisasjoner, som i stor grad ble dekket gjennom tilskuddsordninger forvaltet av IMDi og UDI.

## 4.5 Vertskommunetilskuddets dekningsgrad

**Kartleggingen viser at vertskommunetilskuddet samlet dekket 86 prosent av utvalgskommunenes kartlagte utgifter.** Dette er beregnet ved å dele totalt beregnet vertskommunetilskudd på totale kartlagte utgifter til tjenester som tilskuddet er ment å dekke.

**Tabell 4.4. Vertskommunetilskuddets dekningsgrad.**

	Utvalgskommunene samlet
Beregnet vertskommunetilskudd	8 943 683
Totale kartlagte utgifter	10 404 330
<b>Dekningsgrad (tilskudd delt på utgifter)</b>	<b>86 %</b>

Til sammenligning konkluderte Beregningsutvalgets kartlegging av vertskommunale utgifter knyttet til ordinære asylmottak i 2015 med en gjennomsnittlig dekningsgrad på 65 prosent.

Her bør det presiseres igjen, i tråd med delkapittel 4.2, at andre måter å beregne grunntilskuddet på ville gitt andre resultater. Hovedfunnet ovenfor er basert på at vi har beregnet grunntilskuddet ut fra andelen som mottaksplassene for enslige mindreårige utgjør blant mottaksplassene i kommunen. For å illustrere spennet av muligheter kan det nevnes at dersom grunntilskuddet ikke medregnes overhodet, blir dekningsgraden 64 prosent. Dersom hele grunntilskuddet medregnes, blir dekningsgraden 117 prosent.

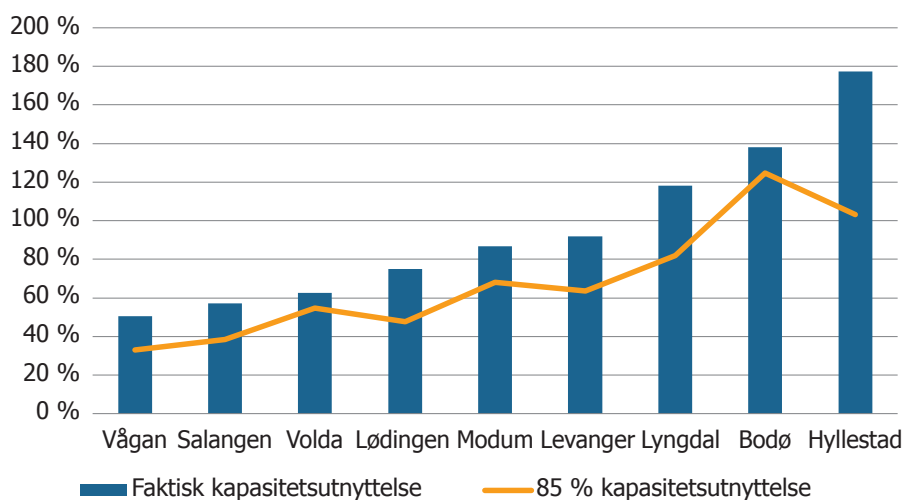
Den relativt høye dekningsgraden kan tenkes å skyldes flere forhold. Vi kan imidlertid peke på to forhold som med høy sannsynlighet har bidratt; den lave forekomsten av kostbare barnevernstiltak og den lave kapasitetsutnyttelsen. Selv med Bufetats refusjonsordning for barnevernstiltak tatt i betraktning, ville flere tilfeller av kostbare barnevernstiltak bidratt til høyere utgifter og en lavere dekningsgrad. Tilsvarende kan vi regne med at dekningsgraden hadde blitt lavere dersom kapasitetsutnyttelsen hadde vært høyere.

UDI planlegger årlig sine budsjetter ut fra en forutsetning om 85 prosent kapasitetsutnyttelse av faste plasser. Vi kan beregne hypotetiske utgifter ved 85 prosent kapasitetsutnyttelse, ved først å gange avtalte plasser med 0,85, for så å gange dette med kartlagt utgift per disponerte plass. I dette regnestykket justeres totale utgifter opp til 14,6 millioner kroner, mens den samlede dekningsgraden justeres ned til 61 prosent.

Gjennom dette regnestykket får vi et bilde på hvordan tilskuddsordningen er rustet for en situasjon med høyere kapasitetsutnyttelse. Det må likevel presiseres at dette er et høyst hypotetisk estimat, som kan tenkes å overdrive betydningen av nye beboere noe. Gitt at kommunene har visse faste utgifter uavhengig av antall beboere, er det rimelig å anta at utgiften per disponert plass blir lavere når kapasitetsutnyttelsen øker (fallende enhetskostnader). Samtidig vil trappetrinnseffekter, dersom kommunen for eksempel må ansette ekstra personell når antall beboere vokser over et visst antall, kunne virke i motsatt retning.

Stolpene i figur 4.6 viser dekningsgraden i de ulike utvalgte kommunene i kartleggingen. Den heltrukne linjen viser et anslag for hva dekningsgraden kunne vært dersom målet om 85 prosent kapasitetsutnyttelse hadde vært innfridd.

**Figur 4.6. Dekningsgrad i kommunene ved faktisk kapasitetsutnyttelse, og gitt 85 prosent kapasitetsutnyttelse.**



Det er svært store forskjeller i dekningsgrad mellom kommunene i kartleggingen. Dekningsgraden varierer mellom 51 prosent og 178 prosent. I det hypotetiske tilfellet med 85 prosents kapasitetsutnyttelse varierer dekningsgraden mellom 33 prosent og 125 prosent. Også tidligere kartlegginger av vertskommunale utgifter knyttet til ordinære asylmottak har vist stor spredning mellom utvalgskommuner.

## 4.6 Bivariate sammenhenger

Beregningsutvalgets mandat innebærer å undersøke om det er systematisk variasjon i kommunenes utgifter som kan knyttes til målbare forhold. For å undersøke dette har vi sett nærmere på sammenhenger mellom kommunenes utgifter og ulike variabler som kunne tenkes å påvirke utgiftsnivået.

Vi har imidlertid kun ni utvalgskommuner og dermed kun ni observasjoner som grunnlag for en analyse, uavhengig av hvilke variabler vi ønsker å undersøke. Dette gjør det vanskelig å snakke om korrelasjoner eller forklart varians. Gitt dette har vi heller undersøkt tilstedeværelsen eller fraværet av mønstre, ved å plote ut verdiene i todimensjonale diagrammer.

Likefullt er det grunn til å tolke analysene med varsomhet. Vi vet ikke om sammenhengene ville stått seg med et større datatilfang. Enkeltverdier som avviker mye fra gjennomsnittet vil gjerne påvirke mønstrene i stor grad. Videre behøver ikke en bivariat sammenheng å bety at det foreligger en årsakssammenheng.

Beregningsutvalget har valgt å undersøke sammenhenger mellom kommunenes utgiftsnivå og følgende forhold:

- Avtalte plasser
- Kapasitetsutnyttelse
- Driftsoperatør
- Andel beboere med tidsbegrensede tillatelser
- Erfaringer med mottak for enslige mindreårige i kommunen

Avhengig av hvilken variabel som undersøkes, veksles det mellom de ulike utgiftsbegrepene; totale utgifter, utgifter per avtalt plass og utgifter per disponert plass.

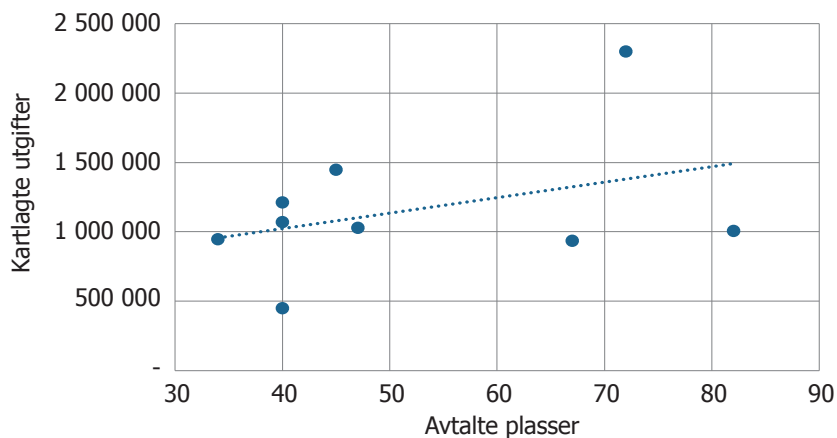
### *Avtalte plasser:*

Vi forventer en sammenheng mellom totale utgifter og avtalte plasser, i og med at flere plasser mest sannsynlig betyr flere enslige mindreårige asylsøkere å yte tjenester til. Størrelsen på vertskommunetilskuddet er også direkte knyttet til avtalte plasser. I figur



4.7 finner vi også en slik sammenheng. Det er imidlertid verdt å merke seg at to kommuner, Hyllestad og Lyngdal, bryter med mønsteret ved å ha totale utgifter på nivå med andre utvalgte kommuner som har betydelig færre avtalte plasser. Dette kan bety at de har vært i stand til å nyttiggjøre seg stordriftsfordeler.

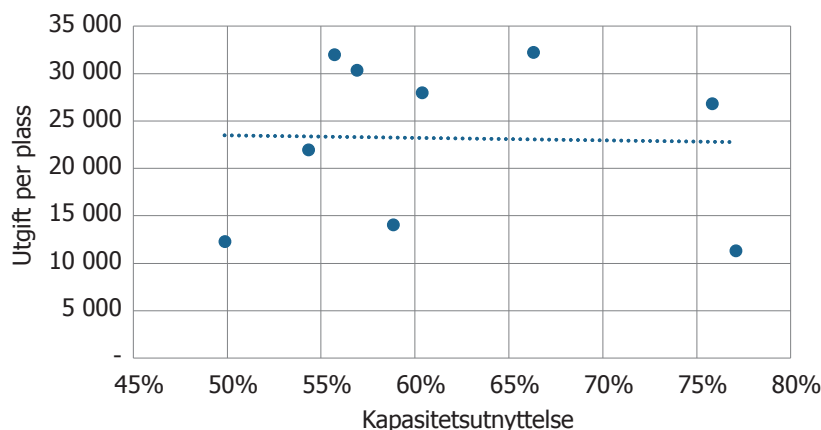
**Figur 4.7. Sammenheng mellom kartlagte utgifter og avtalte plasser**



*Kapasitetsutnyttelse:*

Har kommuner med mottak som har høy kapasitetsutnyttelse, også høyere utgifter per avtalt plass? I og med at vi forventer at faktisk disponerte plasser skal være mer kostbare enn plasser som står tomme, forventer vi en slik sammenheng. Figur 4.8, som viser spredningen på de to variablene, viser imidlertid ikke et slikt mønster. Utgiften per plass er relativt høy i enkelte kommuner selv om kapasitetsutnyttelsen er relativt lav. Samtidig har den kommunen som har høyest kapasitetsutnyttelse, Bodø, også det laveste utgiftsnivået per plass. En mulig tolkning av dette er at det kan være vel så kostbart å etablere og opprettholde et tjenestetilbud, som det er å yte de faktiske tjenestene.

**Figur 4.8. Sammenheng mellom utgifter per avtalt plass og kapasitetsutnyttelse**

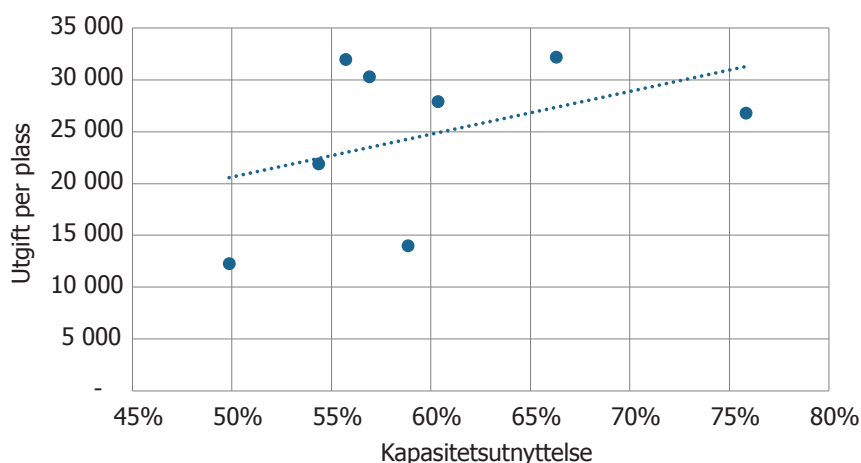


Med bakgrunn i det vi vet om de spesielle omstendighetene ved mottaksdriften i Bodø, er det likevel interessant å undersøke sammenhengen en gang til, mellom de resterende åtte kommunene.

Dersom Bodø trekkes ut av analysen, slik som anvist i figur 4.9 under, blir imidlertid sammenhengen straks mer tydelig. Dette illustrerer også hvor sårbare små utvalg er for avvikende verdier.

Uavhengig av mønsteret i det foreliggende datamaterialet, anser utvalget det som sannsynlig at den unormalt lave kapasitetsutnyttelsen i 2016 har vært en medvirkende årsak til den relativt høye samlede dekningsgraden. Dersom kapasitetsutnyttelsen jevnt over hadde vært høyere, er det rimelig å forvente at kostnadene også hadde vært høyere.

**Figur 4.9. Sammenheng mellom utgift per avtalt plass og kapasitetsutnyttelse (uten Bodø).**



#### *Driftsoperatør:*

Er det forskjeller i utgiftsnivå mellom kommuner som har privat drevne mottak for enslige mindreårige og kommuner som har kommunalt drevne mottak for enslige mindreårige? Blant utvalgskommunene var det kun to som hadde kommunale driftsoperatører, mens de resterende syv hadde private driftsoperatører. Vi kan observere i tabell 4.5 at de to kommunene med kommunalt drevne mottak, var blant de tre-fire kommunene som hadde de høyeste utgiftene, både målt per avtalt plass og per disponert plass. Med kun to kommunalt drevne mottak blir det imidlertid vanskelig å trekke bestemte konklusjoner av dette.

**Tabell 4.5. Driftsmodell og utgifter.**

Kommune	Drift	Utgift per avtalt plass	Utgift per disponert plass
1865 Vågan	Privat	31 958	57 356
1923 Salangen	Kommunal	30 285	53 215
0632 Modum	Privat	28 960	48 543
1701 Levanger	Kommunal	28 758	46 240
1519 Volda	Privat	26 791	35 331
1851 Lødingen	Privat	21 894	40 290
1032 Lyngdal	Privat	13 985	23 770
1413 Hyllestad	Privat	11 692	24 492
1804 Bodø	Privat	11 269	14 619

#### *Beboere med vedtak om tidsbegrensede tillatelser:*

I løpet av 2016 ble det flere steder meldt om økende grad av uro, nedstemthet og dårlig psykisk helse blant enslige mindreårige ved mottakene, og et økt antall forsvinninger fra mottak. Mottaksansatte knyttet dette til lang saksbehandlingstid og dertil lang botid i mottak, som også er koblet til økningen i vedtak med tidsbegrensede tillatelser og frykten for å få et slikt vedtak. Det var også en økning i antallet med begrenset tillatelse på grunnlag av manglende identitetsdokumenter. Enslige mindreårige som får slike vedtak blir vanligvis ikke bosatt i en kommune, og blir boende på mottak uten utsikt til bosetting.<sup>19</sup> En hypotese kunne være at vertskommuner for mottak som har mange beboere med slike tillatelser, vil få økte utgifter til helsevesen og barnevern som følge av en økning i psyko-sosiale belastninger.

Fra UDI har vi fått informasjon om at fem av kommunene hadde mellom 11 og 27 beboere med tidsbegrensede tillatelser ved sine mottak, mens fire kommuner ikke var registrert med noen beboere med slike tillatelser. Et blikk på spredningen i utgiftsnivå mellom kommunene, gir oss imidlertid ikke grunnlag til å påpeke noen sammenheng med hvorvidt man har hatt beboere med tidsbegrensede tillatelser. Samtidig må det legges til at disse beboerne utgjør en liten andel av det totale antallet beboere i kartleggingen. Dermed måtte det nokså mye til i form av økte utgifter, for at et utslag skulle bli synlig i den store sammenhengen. I tillegg kan personer i denne gruppen også ha forsvunnet fra mottakene og fra kommunen, noe som vil trekke i motsatt retning for vertskommunens utgifter.

#### *Erfaringer med mottak for enslige mindreårige i kommunen:*

Det kan tenkes at det har betydning for utgiftsnivå hvor erfaren en kommune er med å ha EMA-mottak i kommunen. Erfaringsvis tar det noe tid før nye vertskommuner igangsetter alle de tiltakene som et nytt mottak for enslige mindreårige i kommunen

<sup>19</sup> I 2017 ble det besluttet at de med ID-begrenset tillatelse kunne bosettes i en kommune etter første fornyelse av tillatelsen, altså etter ett år.

krever. Enkelte av kontaktpersonene i kommunene har påpekt at aktiviteter økte utover året etter hvert som kjennskapen til mottaket bredte om seg i kommuneadministrasjonen. Først må utfordringene kartlegges, så må tiltakene igangsettes, og deretter kommer utgiftene. I to kommuner ble også driften lagt ned rundt årsskiftet 2016/2017. Her kan det tenkes at man så enda mindre grunn til å legge inn en stor kommunal innsats.

Tre av kommunene har hatt mottak for enslige mindreårige siden 1990-tallet, mens de resterende syv hadde oppstart i 2015 eller 2016. Når vi tar et blikk på spredningen i utgift per disponert plass ut fra tidspunktet for etablering, er det imidlertid ingen synlig sammenheng. Det er betydelig spredning i utgiftsnivå, både innbyrdes blant de «ferske» og de «erfarne» kommunene. Blant de to kommunene som opplevde utfasing rundt årsskiftet, har en kommune et relativt høyt utgiftsnivå, og den andre et relativt lavt utgiftsnivå. Vi har dermed ikke grunn til å konkludere med at erfaring spiller en stor rolle for utgiftsnivået.

# 5 Tilskuddets innretning – behov for forbedringer?

Beregningsutvalgets oppdrag omfattet å vurdere hvordan vertskommunetilskuddet bør innrettes for å gi best mulig utgiftsdekning. Med best mulig utgiftsdekning forstås primært at tilskuddsordningen dekker vertskommunenenes gjennomsnittlige utgifter. Tilskuddsordningens innretning og utforming vil imidlertid også kunne ha andre viktige konsekvenser for vertskommunene og staten. For å kunne svare på spørsmålet om hvilken innretning som anses som den best mulige, er det derfor nødvendig å fastsette hvilke vurderingskriterier som skal legges til grunn i en helhetlig vurdering.

## 5.1 Vurderingskriterier for vertskommunetilskuddets innretning

For å kunne gi råd om hvordan det ordinære vertskommunetilskuddet bør innrettes for å gi best mulig utgiftsdekning, vil vi vurdere dagens tilskuddsordningers og alternative innretninger etter følgende kriterier:

I. *Dekningsgrad av tilskuddet for kommunene samlet.* Med dette menes i hvilken grad tilskuddene dekker kommunesektorens samlede utgifter til tjenestoområdene tilskuddene er innrettet mot.

II. *Treffsikkerhet av tilskuddet for hver enkelt kommune.* Uavhengig av dekningsgraden for kommunesektoren sett under ett, kan treffsikkerheten variere stort mellom kommunene. Med treffsikkerhet mener vi i hvilken grad hver enkelt kommune får dekket sine utgifter. En 100 prosent refusjonsdekning av utgifter er et eksempel på en innretning som ville gitt svært høy treffsikkerhet.

III. *Provenyvirkning.* Med dette menes en tilskuddsordnings innvirkning på statens samlede utgifter.

IV. *Administrasjonskostnader.* Med dette menes kostnader for staten ved å forvalte og drifte tilskuddsordningene.

V. *Objektivitet.* Kriteriene for en tilskuddsordning kan kalles objektive når kommunene i liten grad kan påvirke tilskuddsutbetalingene ved hjelp av egne prioriteringer.

VI. *Forutsigbarhet*. Med dette menes hvor godt tilskuddsordningen er rustet til å håndtere svingninger på kort og lang sikt, i antall plasser og beboere, forskjeller i personsammensetning og behov, og andre utgiftsdrivere. Dette blir også et spørsmål om hvor enkelt det er for en kommune å forutsi størrelsen på tilskuddsutbetalingene fremover i tid. Dersom dette er vanskelig, kan det vanskeliggjøre budsjettering og økonomiplanlegging for kommunene.

## 5.2 Alternative innretninger av vertskommunekompensasjonen

Kompensasjonen fra staten til vertskommunene for mottak for enslige mindreårige utgjøres primært av vertskommunetilskuddet. Det ordinære vertskommunetilskuddet består av to elementer: en grunnsats per kommune og en sats per avtalte mottaksplass. Det utbetales en grunnsats per kommune uavhengig av antall mottak som etableres i kommunen. I 2016 var grunnsatsen 608 252 kroner, mens satsen per plass for enslige mindreårige var 14 370 kroner<sup>1</sup>. I tillegg til det ordinære vertskommunetilskuddet, kunne kommuner til og med 2016 få refundert utgifter til barnevernstiltak til asylsøkerbarn dersom utgiftene overstiger en fastsatt egenandel. Den kommunale egenandelen ved refusjon for kommunale utgifter til barnevernstiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere var på 205 200 kroner i 2016<sup>2</sup>. Av utgiftene som overstiger dette beløpet kunne kommunene få refundert 80 prosent av refusjonsberettigede utgifter. Barnevernstiltak i disse tilfellene måtte være hjemlet i Barnevernsloven § 4-4. Refusjonsordningen ble administrert av Bufetat. Fra og med 2017 ble dette omgjort til en ordning der ekstraordinære utgifter i forbindelse med plasseringer utenfor hjemmet etter barnevernlovens kapittel 4 for enslige mindreårige asylsøkere kan utløse særtilskudd til vertskommuner.

Til sammen består altså vertskommunetilskuddet av tre elementer; et fast tilskudd, et differensiert tilskudd og en refusjon:

- Et fast grunntilskudd som er det samme uavhengig av antall mottak
- Et differensiert tilskudd som er knyttet til antall kontraktsfestede faste plasser, uavhengig av antallet plasser som faktisk benyttes.<sup>20</sup>
- En refusjonsordning som dekker barnevernstiltak hjemlet i Barnevernsloven § 4-4, mens andre ekstraordinære kostnader ikke refunderes.

---

<sup>20</sup> I tillegg får vertskommunene tilskudd til skoletilbud til barn og unge, barnehage og skolefritidsordning. Dette ligger utenfor Beregningsutvalgets oppdrag fra Justisdepartementet, og er derfor ikke med i denne undersøkelsen.

I teksten som følger benyttes de seks kriteriene skissert over først til å gi en vurdering av dagens innretning av vertskommunetilskuddet. Deretter anvendes kriteriene til en vurdering av tre mulige justeringer:

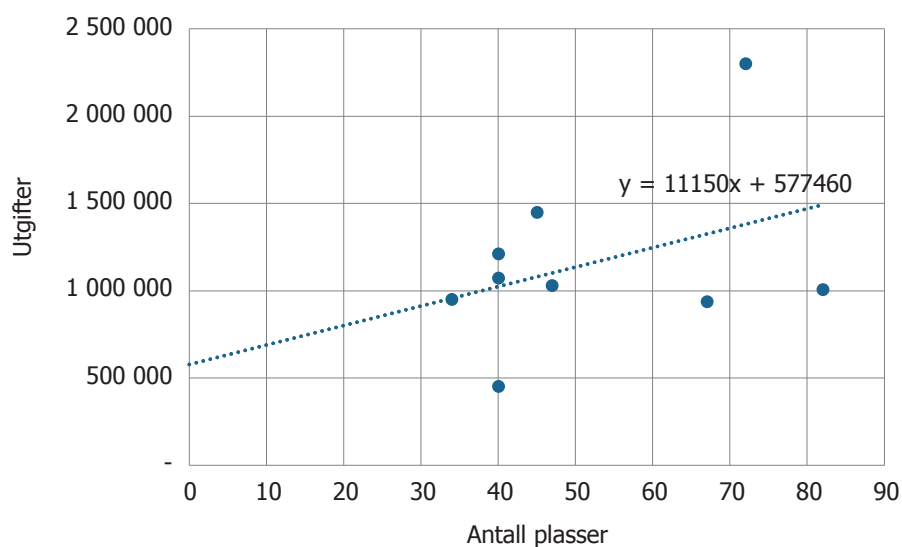
- Dagens innretning med justerte satser
- Å skille ut et eget grunntilskudd for vertskommuner for mottak for enslige mindreårige
- En utvidet refusjonsordning for særskilt kostbare helse- og barneverntiltak

Utvalget legger til grunn at alle alternativer prisjusteres årlig slik at de fanger opp den årlige kostnadsutviklingen.

### 5.3 Dagens innretning

I figur 5.1 er utvalgskommunene plassert etter totale utgifter og avtalte plasser. Den stiplede linjen angir en beregnet sammenheng mellom de to variablene. Uttrykket for sammenhengen (y) består av en koeffisient ganget med avtalte plasser (x), pluss et restledd. Dette kan forstås slik at kommunene har en gjennomsnittlig utgangskostnad på 577 460 kroner (restleddet), med et påslag på 11 150 kroner for hver avtalte plass (koeffisienten). Dette innebærer videre at dersom vertskommunekompensasjonen hadde bestått av et grunntilskudd på 577 460 kroner og et plasstilskudd på 11 150 kroner, ville utfallet vært en dekningsgrad på 100 prosent i 2016.

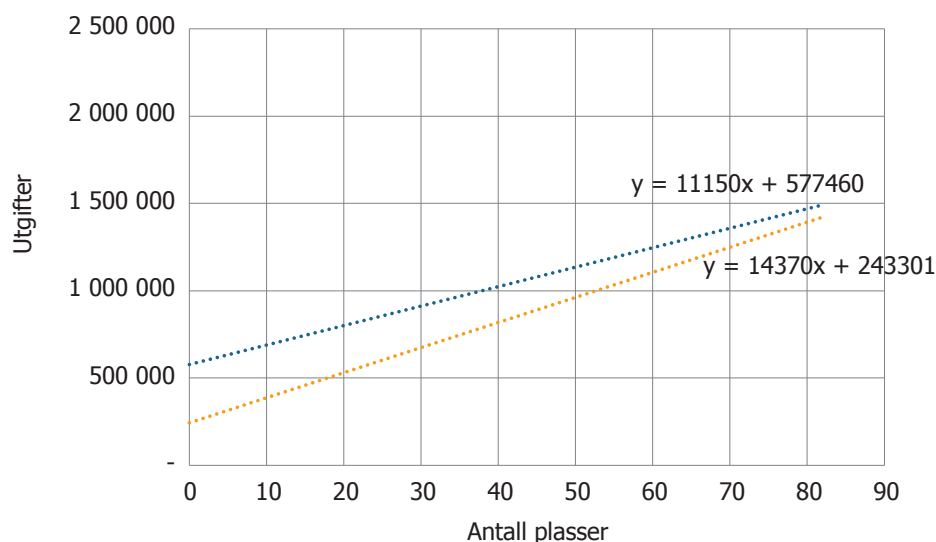
**Figur 5.1. Sammenheng mellom utgifter og avtalte plasser.**



Ved første øyekast er dette satser som ligger lavere enn de faktiske satsene for 2016. Vi vet imidlertid at kommunene (med to unntak) har hatt en bredere populasjon av asylsøkere å yte tjenester til, og at det dermed blir urimelig å regne inn hele grunntilskuddet.

For å få et lineært uttrykk for vertskommunetilskuddet i matematisk og grafisk form, kan vi beregne grunntilskuddet ut fra den gjennomsnittlige andelen mottaksplasser for enslige mindreårige utgjorde i kommunene samlet, nemlig 40 prosent. Dette gir et tenkt gjennomsnittlig grunntilskudd til målgruppen på 243 301 kroner. Vi kan dermed gi en grafisk fremstilling av den moderate underdekningen i 2016 i figur 5.2, der den stiplede oransje linjen representerer vertskommunetilskuddet under denne forutsetningen.

**Figur 5.2. Kartlagte utgifter og vertskommunetilskudd ved 40 % av grunntilskuddet.**



Den gjeldende innretningen av vertskommunekompensasjonen gav i 2016 en nokså høy *dekningsgrad* når vi ser på utvalgs kommunene samlet, 86 prosent. Det må imidlertid presiseres igjen at dekningsgraden i stor grad avhenger av hvor stor andel av grunntilskuddet vi legger inn i beregningen. Når vi ser på kommunene hver for seg, ser vi imidlertid at *treffsikkerheten* varierte i svært stor grad. I tre tilfeller overførte staten mer penger enn hva kommunene hadde utgifter til, men samlet sett har staten brukt mindre penger enn hva de faktiske utgiftene har vært i kommunene. Det vil ikke ha noen negativ *provenyvirkning* å videreføre dagens tilskuddsordning. Det vil også være lave *administrasjonskostnader* ved å videreføre den.

Ordningen er *objektiv* i den forstand at kommunene i liten grad kan påvirke tilskudds-utbetalingene gjennom egne prioriteringer. Den gjeldende ordningen er *forutsigbar* i den



forstand at det er relativt enkelt for kommunene å planlegge fremover ettersom grunntilskuddet er fast, og plasstilskuddene utbetales automatisk kvartalsvis etter avtalte plasser. Ordningen er samtidig *mindre forutsigbar* i den forstand at kommunene kan få store utgifter knyttet til enkeltpersoner, som ikke fanges opp av refusjonsordningen. I tillegg kan også antall avtalte plasser endre seg nokså raskt, og mottak kan legges ned i perioder med lave ankomsttall. I kommuner der mottak har blitt nedlagt, har kontaktpersoner gjort oppmerksom på at vertskommunale utgifter gjerne fortsetter å påløpe. I slike tilfeller har kommunene gjerne utgifter knyttet til nedbemanning og omstilling også i det påfølgende budsjettåret.

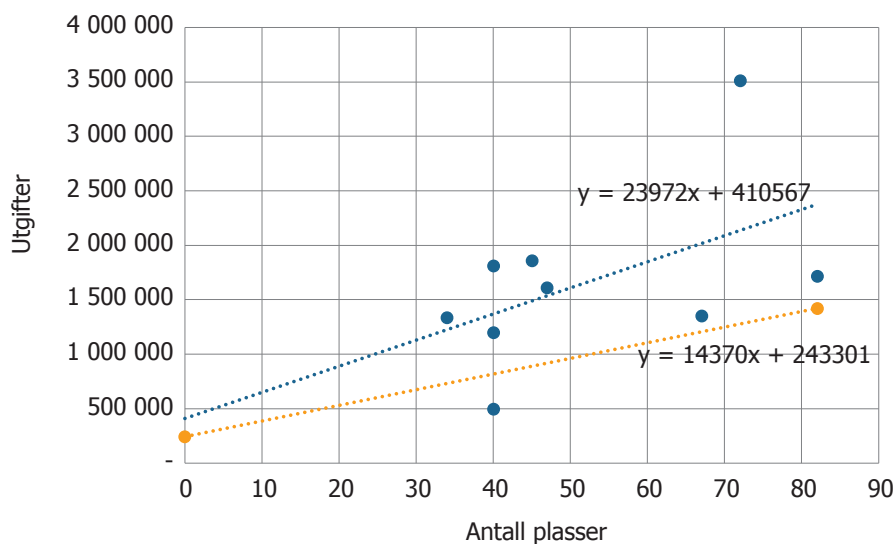
## 5.4 Dagens innretning med justerte satser

Selv om kartleggingen har vist en relativt høy dekningsgrad, kan man peke på grunner til å vurdere en oppjustering av satsene, utover ordinær prisjustering. Ikke minst har kapasitetsutnyttelsen vært lav i utvalgskommunene i 2016. Dersom kapasitetsutnyttelsen hadde vært høyere, måtte man forventet økte utgifter, mens nivået på tilskuddet hadde vært det samme. Dersom man forventer en høyere kapasitetsutnyttelse enn man opplevde i 2016, kan det være et alternativ å oppjustere satsene, for å unngå en situasjon der dekningsgraden og treffsikkerheten blir lav.

UDI har årlig planlagt sine budsjetter ut fra en forutsetning om 85 prosents kapasitetsutnyttelse av faste plasser. Slik vi også gjorde i delkapittel 4.5, kan vi beregne hypotetiske utgifter ved 85 prosents kapasitetsutnyttelse, ved først å gange avtalte plasser med 0,85, for så å gange dette med kartlagt utgift per disponerte plass. Det presiseres igjen at det naturlig nok er betydelig usikkerhet knyttet til et slikt estimat, og at estimatet kan tenkes å overdrive utgiftene noe. Den blå linjen i figur 5.3 viser sammenhengen mellom beregnede utgifter og avtalte plasser i dette tilfellet, mens den oransje linjen er uforandret og viser det beregnede vertskommunetilskuddet under forutsetningen om at 40 prosent av grunntilskuddet er tatt med.

Figuren viser nå en mer tydelig underdekning, med unntak av Bodø, som fremdeles står med spesielt lave utgifter. Uttrykket for den blå linjen innebærer at det ville kreve en betydelig oppjustering av satsene dersom man skulle oppnå en dekningsgrad på 100 prosent i dette tilfellet. Det ville man kunne oppnå med et plasstilskudd på 23 972 kroner, og et grunntilskudd der 40 prosent tilsvarer 410 567 kroner, altså 1 026 418 kroner.

**Figur 5.3. Utgifter (ved 85 % kapasitetsutnyttelse) og inntekter (ved 40 % av grunntilskuddet).**



Kapasitetsutnyttelsen kan øke som følge av økte ankomster, eller som følge av en neddimensjonering av mottaksapparatet. I løpet av 2016 og 2017 har man opplevd lave ankomsttall, men også gjennomført neddimensjonering. UDIs årsrapport for 2017 oppgir at den faktiske kapasitetsutnyttelsen for mottaksplasser for enslige mindreårige sank fra 68 prosent i 2016 til 63 prosent i 2017. Vi kan også gjøre det samme regnestykket for mellomscenarier der kapasitetsutnyttelsen settes til for eksempel 70 prosent og 75 prosent. I tilfellet med 70 prosent kapasitetsutnyttelse vil en full dekning av utgifter innebære et plasstilskudd på 19 742 kroner og et grunntilskudd på 845 285 kroner. I tilfellet med 75 prosent kapasitetsutnyttelse vil en full dekning av utgifter innebære et plasstilskudd på 21 152 kroner og et grunntilskudd på 905 663 kroner.

I alle tre scenariene har vi forutsatt at kommunene bruker 40 prosent av grunntilskuddet på å yte tjenester til enslige mindreårige. Selv om både grunntilskuddet og plasstilskuddet kan være aktuelle for en oppjustering utover vanlig prisjustering, vil en oppjustering av plasstilskuddet være det som i størst grad treffer formålet med å sikre en god utgiftsdekning av tjenester til enslige mindreårige.

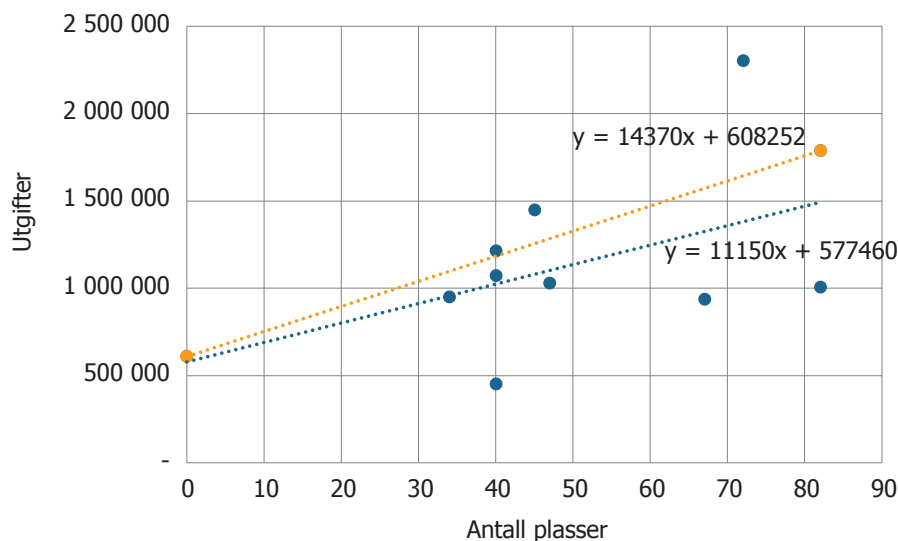
Å oppjustere satsene innenfor dagens innretning av tilskuddsordningen vil mest sannsynlig innebære å øke den samlede *dekningsgraden* og øke *treffsikkerheten* for de fleste kommunene. Samtidig vil *provenyvirkningen* være å øke statens samlede utgifter. Det vil imidlertid ikke medføre noen økning i statens *administrasjonskostnader*, og heller ikke medføre endringer i tilskuddsordningens *objektivitet*. Man kan argumentere for at det vil ha en positiv påvirkning på *forutsigbarheten* for kommunene, i den forstand at de vil løpe noe mindre risiko for å tape økonomisk på ordningen.

## 5.5 Et eget grunntilskudd til vertskommuner for mottak for enslige mindreårige asylsøkere

Mens noen kommuner kan bruke hele grunntilskuddet på utgifter knyttet til enslige mindreårige asylsøkere, har andre kommuner et betydelig antall ordinære mottaksbeboere som grunntilskuddet også skal bidra til å dekke utgifter for. En oppjustering av grunntilskuddet slik det nå er innrettet vil derfor bare delvis treffe formålet. Et alternativ kan være å skille ut et eget grunntilskudd for vertskommuner som har mottak for enslige mindreårige.

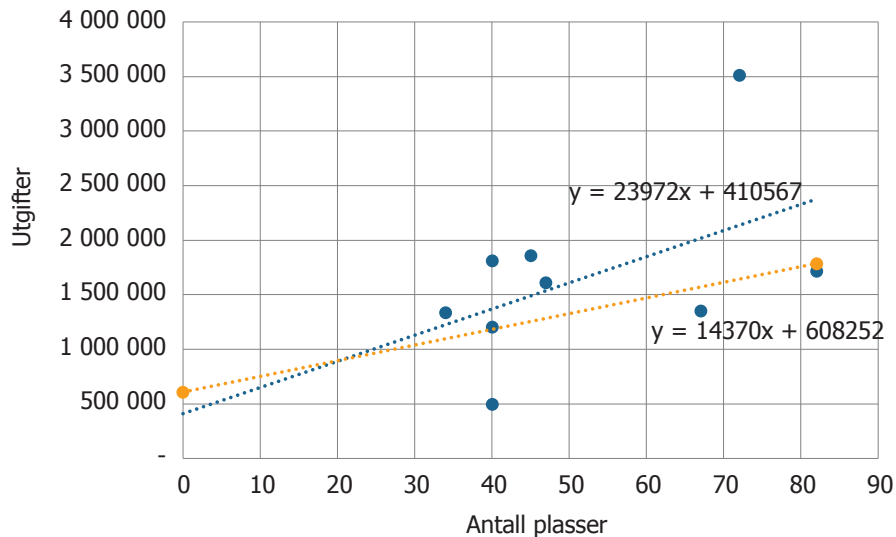
Dersom vi forutsetter et eget grunntilskudd til vertskommuner for mottak for enslige mindreårige på samme størrelse som det generelle grunntilskuddet for vertskommuner for asylmottak, 608 252 kroner i 2016, ville dekningsgraden kommet over 100 prosent. Dette vises i figur 5.4, der vi også forutsetter at plasstilskuddet er uforandret.

**Figur 5.4. Kartlagte utgifter og inntekter (med et eget grunntilskudd for mottak for enslige mindreårige på 608 252 kroner).**



I det tenkte scenariet med 85 prosents kapasitetsutnyttelse ville dekningsgraden igjen kommet under 100 prosent, men det ville fremdeles gitt en nokså høy treffsikkerhet for de fleste kommunene. Dette vises i figur 5.5. Mellomscenariene med 70 og 75 prosents kapasitetsutnyttelse ville her gitt enda bedre samsvar mellom utgifter og inntekter for de fleste kommunene.

**Figur 5.5. Utgifter (ved 85 % kapasitetsutnyttelse) og inntekter (med et eget EMA-grunntilskudd på 608 252 kroner).**



Virkningene av å skille ut et eget grunntilskudd for mottak for enslige mindreårige avhenger naturligvis av størrelsen det måtte få. Under forutsetningen om et grunntilskudd for mottak for enslige mindreårige som er like stort som det ordinære grunntilskuddet, vil det innebære en økt samlet *dekningsgrad* og en økt *treffsikkerhet* for de fleste kommunene. Samtidig vil *provenyvirkningen* være å øke statens samlede utgifter. Det kan tenkes at det vil hefte ved noen ekstra *administrasjonskostnader* ved å endre på strukturen i tilskuddsordningen, men det er usannsynlig at disse vil være veldig omfattende. En slik endring vil videre ikke gjøre ordningen mindre *objektiv*, i og med at kommunene fremdeles ikke vil ha muligheten til å påvirke utbetalingene gjennom egne prioriteringer. Til sist kan man argumentere for at endringen vil ha en positiv påvirkning på *forutsigbarheten* for kommunene, i den forstand at de vil få et større slingringsmonn før de eventuelt vil tape økonomisk på å være vertskommuner for mottak for enslige mindreårige.

Som et alternativ til et eget grunntilskudd for mottak for enslige mindreårige, kan man også se for seg en egen *høyere sats* for det ordinære grunntilskuddet, spesifikt for kommuner som har både mottak for enslige mindreårige og ordinært mottak. Dette grepet kan delvis kompensere for at kommunene kan bruke såpass ulik andel av det ordinære grunntilskuddet til tjenester til målgruppen. Igjen vil virkningene av dette avhenge av størrelsen på påslaget, men kommuner som kun har mottak for enslige mindreårige vil uansett i dette tilfellet ikke få økte inntekter. Dersom vi for eksempel antar et påslag på 40 prosent, vil dette begrense *provenyvirkningen* i form av økte statlige utgifter, sammenlignet med det foregående eksempelet. Samtidig vil virkningene for kommunesektoren i form av økt *dekningsgrad*, *treffsikkerhet* og *forutsigbarhet* bli mer moderate, men fremdeles til stede. En slik endring vil ikke gjøre ordningen mindre

objektiv, og vil sannsynligvis innebære lavere *administrasjonskostnader* enn å innføre et eget grunntilskudd for mottak for enslige mindreårige.

## 5.6 En utvidet tilskudds- eller refusjonsordning

I noen tilfeller kan kommunene få spesielt høye utgifter som følge av at de har beboere som trenger spesielt kostnadskrevenne tjenester innenfor helse og/eller barnevern. Med refusjonsordningens innretning i 2016 kunne kommunene få refundert 80 prosent av kostnader til barneverntiltak som oversteg 205 200 kroner. Ved omlegging av refusjonsordningen fra 2017 til et fast tilskudd med ordinær egenandel for bosatte enslige mindreårige, ble det innført et særtilskudd ved omsorgsovertagelse av enslige mindreårige asylsøkere<sup>21</sup>. Særtilskuddet gjelder bare for kommuner som blir påført særlig høye kostnader i forbindelse med omsorgsovertakelse etter barnevernloven kap. 4<sup>22</sup>. Øvrige tiltak etter barnevernloven er ikke omtalt i rundskrivet. Dette kan i særskilte tilfeller innebære store kostnader for kommunene. På helseområdet er det ingen slik refusjonsordning.

I utvalgskommunene tyder kartleggingen på at 2016 i liten grad har vært et år der man kan peke på slike enkelttilfeller som særskilt kostnadsdrivende. Det kan likevel argumenteres for at det bør være en enkel tilskudds- eller refusjonsordning som fanger opp særskilte barnevern utgifter av en viss størrelse som også dekker tiltak som ikke gjelder omsorgsovertakelse. Det kan derfor vurderes hvorvidt det bør opprettes en utvidet tilskudds- eller refusjonsordning for å lette på kommunenes økonomiske byrde når slike tilfeller oppstår, og hvorvidt ordningen også bør gjelde ekstraordinære utgifter innenfor helse. Ved å innføre en slik ordning som også dekker andre tiltak enn omsorgsovertakelse, kan barneverntjenesten gå inn tidligere med mindre kostnadskrevenne tiltak og dermed unngå større tiltak, som omsorgsovertakelse, på et senere tidspunkt. Dette kan bidra til at enslige mindreårige i mottak i større grad får ivaretatt sine behov for oppfølging av rett faginstans.

Under forutsetning av at spesielt kostnadskrevenne enkelttilfeller finner sted, vil en utvidet tilskudds- eller refusjonsordning innebære en økt samlet *dekningsgrad og en økt treffsikkerhet for kommunene som i større grad får slike utgifter refundert. Samtidig vil provenyvirkingen være å øke statens samlede utgifter*. Det kan også tenkes at det vil hefte ved noen ekstra *administrasjonskostnader* ved å endre på strukturen i refusjonsordningen. Videre kan det argumenteres for at tilskuddsordningen som helhet blir noe

21 «Ved omsorgsovertakelser av barn i asylmottak vil barnet utløse det nye tilskuddet etter at barnet er bosatt i en kommune. Fram til bosetting blir kommunene kompensert gjennom vertskommunetilskuddet for utgiftene til barnevernstiltak til enslige mindreårige eller ved omsorgsovertakelse i asylmottak», Prop. 1 S (2016–2017) Justis- og beredskapsdepartementet, s.255.

22 Jf. UDIs rundskriv 2011-025 punkt 3.2.1.

mindre *objektiv*, i og med at kommunene kan tenkes å raskere ty til kostbare tiltak, som de vet at de vil få refundert. Til sist vil en utvidet refusjonsordning innebære økt *forutsigbarhet* og lavere økonomisk risiko for kommunene.

## 5.7 Utvalgets tilråding

Kartleggingen har vist at vertskommunetilskuddet i 2016 dekket 86 prosent av utvalgskommunenes utgifter til lovpålagte tjenester til beboere på asylmottak for enslige mindreårige. I rapporten har denne moderate underdekningen blitt sett i sammenheng med den relativt lave kapasitetsutnyttelsen på mottakene, som samlet var på 60 prosent. Dersom kapasitetsutnyttelsen blir høyere i årene fremover, slik UDI også tilstreber, kan man regne med at utgiftene vil øke og at dekningsgraden vil synke – dersom man ikke foretar justeringer av vertskommunetilskuddet.

I valget mellom å justere opp plasstilskuddet og å justere opp grunntilskuddet, vil førstnevnte alternativ være det som i størst grad treffer beboere på asylmottak for enslige mindreårige, fordi grunntilskuddet i mange kommuner hovedsakelig går til tjenester til beboere på ordinære mottak. Andelen mottaksplasser for enslige mindreårige i utvalgskommunene varierte fra 8 prosent til 100 prosent. Samtidig er det også mulig å foreta justeringer i grunntilskuddet, nettopp for å kompensere for at det er såpass stor variasjon mellom kommunene i hvordan beboerpopulasjonen er satt sammen.

Beregningsutvalget anbefaler både en betydelig oppjustering av plasstilskuddet, og at det innføres en høy sats for grunntilskuddet for kommuner som har mer enn ett asylmottak. Utvalget anbefaler at plasstilskuddet økes med om lag 40 prosent, og at den høye satsen for grunntilskuddet settes til om lag 40 prosent høyere enn det ordinære grunntilskuddet, utover ordinær årlig prisjustering. I 2016-kroner tilsvarer dette en høy sats for grunntilskuddet på om lag 850 000 kroner og et plasstilskudd på om lag 20 000 kroner. Dette nivået samsvarer videre med beregningen av full utgiftsdekning ved et scenario med 70 prosents kapasitetsutnyttelse, slik det er beskrevet i delkapittel 5.4. En full utgiftsdekning ved enda høyere kapasitetsutnyttelse vil kreve enda høyere oppjusteringer av vertskommunetilskuddet.

Kartleggingen tyder også på at det har vært få tilfeller av spesielt kostnadskrevenne barnevern- eller helsetiltak i utvalgskommunene i 2016. Dersom man opplever flere slike tilfeller i årene fremover, kan dette bidra til underdekning av kommunenes utgifter. Utover dette kan det være barnevernfaglige grunner til å vurdere en tilskudds- eller refusjonsordning som også omfatter andre tiltak enn omsorgsovertakelse, slik at barneverntjenesten lettere kan gå inn på et tidligere tidspunkt. Beregningsutvalget anbefaler at det vurderes nærmere hva som er erfaringene med omleggingen fra en

barnevernsrefusjonsordning som også dekket forebyggende tiltak for enslige mindreårige asylsøkere, til et særtilskudd avgrenset til omsorgsplassering forvaltet av UDI. Erfaringene bør gjennomgås i regi av UDI, Bufdir og KS. Det vises også til at UDI planlegger FoU-aktiviteter om sektormyndighetenes innsats rettet mot statlige mottak. For øvrig vil utvalget anbefale at senere kartlegginger av vertskommunetilskuddet også bør omfatte utgifter til grunnskoleopplæring for barn og unge.

# Referanseliste

Beregningsutvalget (2008): *Kommunenes utgifter i 2006 som vertskommune for statlige mottak for asylsøkere.*

Beregningsutvalget (2010): *Kommunenes utgifter som vertskommuner for statlige transittmottak for asylsøkere i 2008.*

Beregningsutvalget (2016): *Kommunenes utgifter i 2015 som vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere.*

Barne- og likestillingsdepartementet (2016): *Satsar for kommunal eigenbetaling i barneverntiltak 2016.* Brev av 25.01.2016

Bufdir (2015): *Statlig refusjon av utgifter til kommunale barneverntiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger m.fl.* Q-05/2015

Buskoven, N.K., SSB (2005): *Vertskommunekompensasjonen – kartlegging av kommunenes kostnader til asylmottak.*

Prop. 1 S (2016–2017) Justis og beredskapsdepartementet.

Rambøll (2013): *Evaluering av tilskudd til kommuner med asylmottak.*

UDI (2011): *Tilskudd til vertskommuner for asylmottak og omsorgssenter.* RS 2011-025

UDI (2011): *Satser for tilskudd til kommuner som har asylmottak og omsorgssenter for enslige, mindreårige asylsøkere.* RS 2011-025V1



# Vedlegg

- Spørreskjema
- Veiledning til spørreskjema

Kode tjenesteområde og funksjon	Tjenesteområder / Kostrafunksjoner	Kommuneregnskap 2016 per Kostra-funksjon (Hele 1000 kr)		
		Brutto driftsutgifter art (010-480, men ikke 290)	Brutto driftsinntekter art (600-890, men ikke 729 og 790)	Netto driftsutgifter = brutto driftsutgifter minus brutto driftsinntekter
<b>Del 1</b>	<b>Tjenesteområder den ordinære vertskommune-kompensasjonen er ment å dekke</b>	0	0	0
<b>11</b>	<b>Helsetjenester</b>	0	0	0
232	Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjenesten	0	0	0
233	Annet forebyggende helsearbeid	0	0	0
234	Aktivisering og servicetjenester eldre og funksjonshemmede	0	0	0
241	Diagnose, behandler, re-/habilitering	0	0	0
243	Tilbud til personer med rusproblemer	0	0	0
253	Helse og omsorgstjenester i institusjon	0	0	0
254	Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	0	0	0
	Andre kommunale helseutgifter (angi funksjon - legg evt inn nye linjer)	0	0	0
<b>12</b>	<b>Barnevern</b>	0	0	0
244	Barneverntjeneste	0	0	0
251	Barnevernstiltak når barn ikke er plassert av barnevernet	0	0	0
252	Barnevernstiltak når barn er plassert av barnevernet	0	0	0
<b>13</b>	<b>Tolketjenester</b>	0	0	0
	Hvor regnskapsføres utgiftene? Angi evt. aktuell(e) Kostra-funksjon(er)	0	0	0
<b>14</b>	<b>Administrasjon</b>	0	0	0
120	Administrasjon	0	0	0
130	Administrasjonslokaler	0	0	0
180	Diverse fellesutgifter (bl.a. overformynderiet)	0	0	0
	Fellesutgifter på andre funksjoner, angi funksjon:	0	0	0
<b>Del 2</b>	<b>Tjenesteområder der kommunen kan ha vertskommunale utgifter</b>	0	0	0
<b>21</b>	<b>Sosialtjenester/omsorgstjenester</b>	0	0	0
234	Aktivisering og servicetjenester eldre og funksjonshemmede	0	0	0
242	Råd, veiledning og sosial forebyggende arbeid	0	0	0
243	Tilbud til personer med rusproblemer	0	0	0
253	Helse- og omsorgstjenester i institusjon -	0	0	0
254	Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende	0	0	0
<b>22</b>	<b>Kultur- og ungdomstiltak</b>	0	0	0
231	Aktivitetstilbud barn og unge	0	0	0
370	Bibliotek	0	0	0
385	Andre kulturaktiviteter	0	0	0
<b>23</b>	<b>Andre tjenesteområder</b>	0	0	0
	Angi aktuell Kostra-funksjon og tiltak	0	0	0
	...	0	0	0
	...	0	0	0
	...	0	0	0
<b>3</b>	<b>Vertskommunekompensasjon til EM-mottak i 2016</b>			
	Grunnsats pr kommune*			
	Herav tilskudd pr plass i EM-mottak			

\*Tas med dersom kommunen kun hadde mottak for enslig mindreårige asylsøkere



# KARTLEGGING AV KOMMUNENES UTGIFTER I 2016 SOM VERTSKOMMUNE FOR MOTTAK FOR ENSLIGE MINDREÅRIGE ASYLSØKERE

## VEILEDNING TIL UTFYLLING AV SKJEMA

Formålet med denne undersøkelsen er:

1. Dokumentere forholdet mellom kommunenes utgifter og den vertskommunale kompensasjonen
2. Skape et sikrere grunnlag for å foreta eventuelle justeringer i tilskuddsordningen (tilskuddsnivå og tilskuddsprofil)

Kartleggingen og beregningene skal gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes faktiske utgifter. Dette gjelder følgende områder:

- Helsetjenester, barnevern, tolketjenester og administrasjon, som er ment å bli dekket av det ordinære vertskommunale tilskuddet og eventuelt gjennom særskilt tilskudd fra UDI, og statlig refusjon for barnevernsutgifter fra Bufdir (ordningen avviklet fra og med 2017).

Vi ønsker også å få kartlagt vertskommunale utgifter på andre utgiftsområder. For disse områdene ønsker vi primært å få dem identifisert med et anslag over hvilken størrelsesorden det dreier seg om.

**Med faktiske utgifter menes kommunens netto driftsutgifter. Det betyr at refusjoner og andre inntekter skal spesifiseres og trekkes fra.**

**Det er utgifter og inntekter som er regnskapsført i 2016 som skal kartlegges.**

Dersom det skulle være spørsmål vedrørende undersøkelsen eller selve utfyllingen av skjemaet send gjerne e-post til denne adressen: [beregningutvalget@imdi.no](mailto:beregningsutvalget@imdi.no)

I tillegg kan følgende personer kontaktes:

Nina Gran, KS, tlf. 24 13 27 78 / 915 26 482, e-post: [nina.gran@ks.no](mailto:nina.gran@ks.no)  
Bjørn Holden, tlf. 41 52 53 14, e-post: [bho@imdi.no](mailto:bho@imdi.no)

Vi ber om at spørreskjemaet blir fylt ut og returnert pr. e-post til [beregningutvalget@imdi.no](mailto:beregningsutvalget@imdi.no), innen **08.12.2017**

**På forhånd takk for hjelpen!**

## 1. MÅLGRUPPEN FOR UNDERSØKELSEN

Målgruppen i undersøkelsen er alle personer som oppholdt seg i statlige mottak for enslige mindreårige asylsøkere i kommunen i perioden 01.01.2016 - 31.12.2016.

Kartleggingen gjelder vertskommunale driftsutgifter og driftsinntekter i den tiden disse personene bodde i mottaket i 2016. Eventuelle utgifter til personer etter at de har flyttet ut fra mottaket skal ikke regnes med.

## 2. TJENESTEOMRÅDER SOM BLIR KARTLAGT

Skjemaet består av to deler.

Del 1 - Tjenesteområdene den ordinære vertskommunekompensasjonen er ment å dekke:

- **Helsetjenester**
- **Barnevern**
- **Tolketjenester**
- **Administrasjon**

Del 2 - Tjenesteområder der kommunen kan ha vertskommunale utgifter

- **Sosialtjenester/omsorgstjenester**
- **Kultur- og ungdomstiltak**
- **Andre tjenesteområder**

Dersom kommunen har andre utgifter knyttet til det å være vertskommune for mottak for enslige mindreårige asylsøkere, skal dette også angis i skjema med spesifisering av aktuell KOSTRA-funksjon.

**I kartleggingen er det viktig å ta hensyn til følgende:**

- **Det skal ikke tas med utgifter til drift av asylmottak, med mindre vertskommunale utgifter er regnskapsført under mottaket. Dette er kun aktuelt for kommunale mottak, ettersom det er kommunens netto driftsutgifter som skal kartlegges.**
- **Det skal ikke tas med utgifter som er finansiert gjennom ekstra bevilgninger til drift av asylmottak, kun eventuell vertskommunal egenandel.**
- **Både utgifter og inntekter som er bokført i regnskapsåret 2016 skal være med. Det er viktig å ta med alle statlige tilskudd og refusjoner som er mottatt for å dekke vertskommunale utgifter.**
- **Dersom vertskommunen og mottaket deler på finansiering av enkelte stillinger (for eksempel helsesøster) er det de vertskommunale netto driftsutgifter som skal tas med**
- **Flere KOSTRA-funksjoner inneholder både helse- og omsorgstjenester. Helseutgifter skal være med i Del 1. Utgifter på de samme funksjonene som gjelder tiltak som tidligere var**

hjemlet i vedtak etter sosialtjenestelovens § 4.2, og som nå er hjemlet i ny lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, skal føres under riktig funksjon i Del 2.

- Kommunene må undersøke om helseutgifter føres på andre funksjoner enn de som er nevnt under helsetjenester. Disse skal også med i kartleggingens Del 1.

### **3. OM SKJEMAET**

Skjemaet i denne kartleggingen er et Excel regneark.

#### **3.1 Inndeling i tjenesteområder med tilhørende KOSTRA-funksjoner**

##### Del 1 Tjenesteområder som er ment å dekkes av ordinært vertskommunetilskudd

Dette omfatter helsetjenester, barnevern, administrasjon og tolketjenester. Under hvert tjenesteområde er de aktuelle KOSTRA-funksjonene angitt

Dersom kommunen har vertskommunale utgifter og inntekter innenfor de fire tjenesteområdene på andre KOSTRA-funksjoner enn de som er tatt med i Del 1, legges dette inn på nye linjer under det aktuelle tjenesteområdet. Angi hvilken KOSTRA-funksjon dette gjelder.

Unntatt er tolkeutgifter på tjenesteområder utenom helse, barnevern og administrasjon. Disse utgiftene kan føres samlet under punkt 13 Tolketjenester i skjemaet.

##### Del 2 Andre tjenesteområder der kommunen kan ha vertskommunale utgifter

Dette omfatter primært utgifter til sosialtjenester/omsorgstjenester og kultur- og ungdomstiltak. Aktuelle KOSTRA-funksjoner er angitt.

Dersom kommunen har vertskommunale utgifter og andre KOSTRA-funksjoner enn de som er tatt med i Del 3, legges dette inn på nye linjer under det aktuelle tjenesteområdet. Angi hvilken KOSTRA-funksjon dette gjelder.

#### **3.2 Beskrivelse av kolonnene i skjemaet**

##### **3.2.1 Kommuneregnskap 2016 per KOSTRA-funksjon**

For hver KOSTRA-funksjon skal kommunen legge inn kommuneregnskap 2016. Det skal fylles inn beløp for brutto driftsutgifter og brutto driftsinntekter. Netto driftsutgifter vil framkomme direkte i regnearket.

### 3.2.2 Vertskommunale driftsutgifter og driftsinntekter i 2016

For hver KOSTRA-funksjon der det er vertskommunale utgifter, skal det fylles inn beløp for brutto driftsutgifter og brutto driftsinntekter.

Det er viktig å ta med både lønnsutgifter inklusiv sosiale utgifter, ordinære driftsutgifter og eventuelle utgifter til lokaler.

Som regel kjenner kommunen driftsinntektene knyttet til enslige mindreårige asylsøkere. Disse skal fylles inn i regnskapstabellen og spesifiseres i kolonnen for kommentarer. På de KOSTRA-funksjonene hvor kommunen har flere typer inntekter er det viktig at hver av disse spesifiseres tydelig i kommentarene.

Kommunen kan bruke ulike framgangsmåter for å anslå vertskommunale driftsutgifter. I egen kolonne ber vi om at kommunen viser hvilken framgangsmåte som er brukt og hvordan utgiftene er beregnet.

#### Kommunen kjenner de faktiske utgiftene

Dersom kommunen kjenner de eksakte utgiftene og inntektene (særskilt regnskap for målgruppen) føres disse direkte i skjemaet.

#### Kommunen gjør en konkret vurdering av ressursinnsatsen

Det er mulig å angi utgiftene gjennom å beregne hvor mange månedsverk/årsverk som brukes til enslige mindreårige asylsøkere på de ulike tjenesteområdene. Utgiftene blir da antall månedsverk / årsverk multiplisert med brutto driftsutgifter per månedsverk/årsverk.

Alternativt er det mulig å anslå utgiftene ved å telle opp antall besøk og multiplisere med kostnad per besøk. Dette bør baseres på et anslag på tidsbruk per asylsøker

#### Prosentandel av tjenestekapasitet

Dersom kommunen ikke kan angi utgiftene direkte kan det være hensiktsmessig å beregne hvor stor prosentandel av tjenestekapasiteten som brukes på asylsøkere.

En metode er å anslå hvor stor andel enslige mindreårige asylsøkere utgjør av samlet antall brukere innenfor tjenesten. Dersom kommunen bruker mer tid og ressurser på asylsøkere enn gjennomsnittsbukeren, bør det tas hensyn til dette når prosentandelen blir beregnet.

Eksempler på dette er vist i punkt 4.2 i denne veiledningen.

### 3.2.5 Antall beboere i asylmottak i 2016 som brukte tjenesten

I denne kolonnen kan kommunen sette opp antall brukere av ulike tjenester der dette tallet er brukt som et grunnlag for å beregne de vertskommunale utgiftene på den aktuelle funksjonen.

### 3.2.6 Kommentarfeltet

Her kan kommunen redegjøre nærmere for hvordan utgiftene er beregnet. (Feltet kan utvides.) Dette kan kommunen også gjøre i et eget ark i excel-filen. Legg gjerne til flere ark.

## 4. NÆRMERE OM METODE FOR Å FINNE FRAM TIL UTGIFTENE

### 4.1 Regnskapstall

I regnskapstabellene skal følgende fylles ut:

- Brutto driftsutgifter - artene 010-480, eksklusiv art 290 *Interne kjøp i kommunen*.
- Brutto driftsinntekter - artene 600 – 890, eksklusiv artene 729 *Kompensasjon for merverdiavgift* og 790 *Interne salg*.

Administrasjonsutgifter er i KOSTRA forutsatt fordelt på de ulike tjenesteområdene, og vil som regel bli utgiftsført under hver enkelt KOSTRA-funksjon. Dersom kommunen har vertskommunale utgifter til administrasjon som er ført på funksjonene 120, 130, 170 og 180 skal disse utgiftene føres under Administrasjon i skjemaet. (Se punkt 5.1.4 i denne veiledningen.)

### 4.2 Hvordan vurdere andel av tjenstekapasitet

Når utgiftene ikke kan hentes direkte fra regnskapstall ønsker vi opplysninger om hvor stor del av kommunens totale tjenstekapasitet på de ulike tjenesteområdene som brukes på målgruppen for undersøkelsen. Begrepet tjenstekapasitet skal fange opp kommunens totale tilbud overfor brukerne.

#### Her beskrives to ulike fremgangsmåter for hvordan dette kan gjøres

##### Fremgangsmåte 1

Det gjøres en vurdering av hvor stor prosentandel av den aktuelle tjenestens totale antall månedsverk / årsverk som benyttes til betjening av enslige mindreårige asylsøkere.

##### Fremgangsmåte 2

Det fremskaffes opplysninger om hvor mange brukere som finnes totalt og hvor mange av disse som tilhører målgruppen. Deretter foretas en vektning ut fra hvor mye tid som brukes pr. bruker i målgruppen sett i forhold til gjennomsnittet for øvrige brukere. Her følger et eksempel:

I kommunen er det totalt 1.000 brukere av helsestasjonstjenesten. Av disse er 10 i målgruppen. Ved hjelp av kvalifisert skjønn antar vi at hver bruker i målgruppen både har høyere besøksfrekvens, og bruker lengre tid på hver konsultasjon. Dette kan medføre at helsepersonellet bruker inntil 2 ganger mer tid på målgruppen enn gjennomsnittsbrukeren. Det er naturlig at annet tidsbruk for ansatte og andre driftsutgifter ikke skal vektet tilsvarende som direkte brukertid. Størrelsen på den samlede vektingsfaktoren tar hensyn til begge disse forholdene og er derfor lavere enn 2,0

$$\text{Andel av samlet kapasitet} = 10 \times 1,5 / (1.000 - 10 + 10 \times 1,5) = 0,015$$

I dette eksemplet er det brukt en vekt på 1,5 og vi har anslått at 1,5 prosent av samlet kapasitet ved helsestasjonen ble brukt på målgruppen.

**Dersom kommunen bruker fremgangsmåte 2 må den selv vurdere egen vektning. Den vil i praksis variere mellom kommunene og over tid i den enkelte kommune. Vektingen vil også**



**kunne variere mellom funksjoner og innenfor hver funksjon. Vekting på mer enn 1,5 må begrunnes særskilt.**

Dersom kommunen i tillegg til dette har utgifter til bruk av tolk, må utgiftene enten tas med under den enkelte funksjon eller oppgis samlet. Tolkeutgifter som allerede er tatt med i eget punkt i undersøkelsen skal ikke tas med her.

## **5. SKJEMAETS INNDELING I TJENESTEOMRÅDER / KOSTRA-FUNKSJONER**

Her følger en nærmere beskrivelse av de enkelte KOSTRA-funksjonene. Vi viser for øvrig til statlig hovedveileder for KOSTRA for regnskapsåret 2016.

### **5.1 Tjenesteområder som er ment å dekkes av ordinært vertskommunetilskudd**

#### **5.1.1 Helsetjenester**

I henhold til Lov om Helse- og omsorgstjenester er norske kommuner pålagt å sørge for nødvendig helsetjeneste for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen. Kommunens helsetjeneste omfatter både offentlig og privat virksomhet. Kommunene skal gi helsetilbud til enslige mindreårige asylsøkere på lik linje med tilbudet til andre borgere.

Undersøkelsen er basert på hvordan utgifter blir rapportert i KOSTRA. Utgifter til helsetjenester vil derfor i hovedsak omfatte disse funksjonene:

- 232 Forebygging – helsestasjons- og skolehelsetjeneste
- 233 Annet forebyggende helsearbeid
- 234 Aktivisering og servicetjenester for eldre og personer med funksjonsnedsettelse
- 241 Diagnose, behandling, re-/habilitering
- 243 Tilbud til personer med rusproblemer
- 253 Helse og omsorgstjenester i institusjon
- 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende

Administrasjonsutgifter og -inntekter som er knyttet til helseområdet tas med under den KOSTRA-funksjon de er regnskapsført. Dersom utgiftene er ført på funksjonene over, regnes de som helseutgifter. Dersom de er ført på for eksempel funksjon 120 Administrasjon tas de med på denne funksjonen (se Administrasjonsutgifter punkt 5.1.4 i denne veiledningen)

#### **Funksjon 232 Forebygging, helsestasjons- og skolehelsetjenesten**

Målgruppen for denne KOSTRA-funksjonen er gravide, barn og unge 0-20 år og deres foreldre/foresatte. Funksjonen består av ulike deltjenester. For enslige mindreårige flyktninger er det mest aktuelt å vurdere ressursbruk for skolehelsetjenesten og helsestasjon for ungdom.

Hvis en kjenner de reelle utgiftene trenger en ikke oppgi prosentandel. Det er viktig at kommunen redegjør konkret for grunnlaget for de ulike beregningene.

Når det brukes tolk ved konsultasjoner på helsestasjonen skal alle relevante utgifter tas med. Dette kan omfatte kjøpte tolketjenester og bruk av egne ansatte og innebærer ofte tidsbruk utover selve konsultasjonen. (betalte timer/utførte timeverk). Alternativt kan alle tolkeutgifter til asylsøkere tas med samlet under eget punkt under Del 1.

Dersom kommunen har refusjonsinntekter rettet mot målgruppen skal disse inntektene tas med.

### **Funksjon 233 Annet forebyggende helsearbeid**

Utgifter til funksjon 233 Annet forebyggende helsearbeid som omfatter enslige mindreårige asylsøkere kan handle om:

- Miljørettet helsevern og annet forebyggende arbeid etter Helse- og omsorgstjenestelovens § 3-3 og Folkehelselovens § 8.
- Programmer/kontroller (screening)
- Oppgaver utført av teknisk/hygienisk personell

Hvis en kjenner de reelle utgiftene trenger en ikke oppgi prosentandel.

Få kommuner har vesentlige utgifter på denne KOSTRA-funksjonen. Dette er blant annet avhengig av regnskapspraksis (ulik bruk av funksjon 232, 233 og 241).

For målgruppen er det mest aktuelt å vurdere om kommunen har utgifter til smittevern, tuberkulosekontroll, vaksinasjon og informasjonsarbeid.

Er det med utgifter på denne funksjonen, som ikke er definert som helsetjenester, skal disse føres under Del 2 i skjemaet.

### **Funksjon 234 Aktivisering og servicetjenester overfor eldre og personer med funksjonsnedsettelse**

Dette er hovedsakelig omsorgstjenester, og som skal føres i skjemaets Del 2. Drøft gjerne eventuelle uklarheter rundt avgrensning mot helsetjenester med beregningsutvalget.

### **Funksjon 241 Diagnose, behandling, re-/habilitering**

Funksjon 241 er rettet mot hele befolkningen. Den består av flere enkelttjenester som det kan være aktuelt å kartlegge hver for seg. Framgangsmåten skal dokumenteres. I praksis kan vektingen variere mellom tjenester innen samme funksjon. Summen av utgiftene på funksjon 241 føres inn i skjemaet. Utgifter til funksjon 241 Diagnose, behandling, re-/habilitering skal i hovedsak omfatte:

- Basistilskudd fastleger (per capita tilskudd)
- Eventuelle kommunale legekontor inkludert sykepleiere og annet personell på helsesenter/legekontor
- Legevakt
- Turnusleger (for eksempel tilskudd og utgifter til veiledning)
- Fysioterapi (med avtale og kommunalt ansatte i fysioterapipraksis), inkluderer hjelpefunksjoner til fysioterapeuter
- Ergoterapi, inkludert hjelpefunksjoner til ergoterapeuter
- Psykisk helsearbeid (kan også være ført på andre funksjoner)

Hvis en kjenner de reelle utgiftene trenger en ikke oppgi prosentandel.

#### Allmenntilleggs/kommunale legekontor

I utgangspunktet er utgifter til fastlegeordningen et tilskudd per innbygger til private og kommunale leger med fastlegeavtale (kr 442 i 2016). Utgifter til målgruppen blir dermed antall personer multiplisert med kr 442. I enkelte kommuner er noen fastleger ordinært kommunalt ansatte. Kommunens utgifter blir da lønns- og andre driftsutgifter minus driftsinntekter.

Dekker kommunen også utgifter til lokaler og annet personell, må relevante utgifter tas med.

Dersom kommunen må kompensere fastleger for manglende egenbetaling fra pasienter skal dette også tas med.

En del fastleger utfører arbeidsoppgaver som kommunen har ansvar for (helsestasjonstjeneste, tilsynslege, samfunnsmedisin og legevaktordning). Relevante utgifter tas med på den funksjonen hvor utgiftene er ført.

I enkelte tilfeller har kommunen utgifter til legetjenester til asylsøkere som ennå ikke har fått tildelt D-nummer. Dersom dette medfører ekstra utgifter for kommunen skal dette tas med (for eksempel kompensasjon for manglende trygderefusjon).

#### Psykisk helsearbeid

Psykisk helsearbeid omfatter en rekke tiltak og aktiviteter. En del av utgiftene føres ofte på funksjon 241. Når kommunen beregner utgiftene til asylsøkere er det viktig at øremerkede statstilskudd og andre inntekter trekkes fra.

### **Funksjon 243 Tilbud til personer med rusproblemer**

Dette er hovedsakelig omsorgstjenester/sosialtjenester som skal føres i skjemaets Del 2. Men dersom kommunen på denne funksjonen har hatt vertskommunale utgifter til helsetjenester, tas disse med her.

### **Funksjon 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon**

Helseutgifter på funksjon 253 Helse- og omsorgstjenester i institusjon er i hovedsak følgende tiltak:

- Direkte brukerrettede oppgaver i heldøgns institusjoner jf. Helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 første ledd nr. 6 – bokstav c. I tillegg til dette dag- og nattopphold, samt korttidsopphold (f.eks. rehabilitering og avlastning) på slike institusjoner)
- Omfatter også servicefunksjoner som husøkonom, kjøkken, kantine, vaskeri og rengjøring, aktivitør + tilsynsleger
- Medisinske forbruksvarer, tekniske hjelpemidler
- Inntekter av oppholdsbetaling
- Utgifter til hjelp i og betjening av avlastningsboliger

Asylsøkere er sjelden i institusjon. Dersom kommunen kjenner netto driftsutgifter pr. plass kan utgifter til målgruppen beregnes direkte.

## **Funksjon 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende**

Helseutgifter på funksjon 254 Helse- og omsorgsutgifter til hjemmeboende omfatter i hovedsak følgende tiltak;

- Hjemmesykepleie; herunder tuberkulosebehandling
- Psykisk helsetjeneste inngår også her når det dreier seg om tjenester til hjemmeboende etter vedtak/beslutning om slik individuell tjeneste, uavhengig av om tjenesten ytes i tjenestemottakers hjem eller annet sted (f. eks. kontor).

Få asylsøkere mottar kommunale pleie- og omsorgstjenester. Eventuelle utgifter bør kunne beregnes direkte.

### **Andre kommunale helseutgifter**

Her føres eventuelle andre helseutgifter knyttet til enslige mindreårige asylsøkere, som ikke er tatt med andre steder i skjemaet. Legg inn nye linjer i skjemaet for aktuell funksjon dersom kommunen har hatt vertskommunale utgifter.

## **5.1.2 Barnevern**

I henhold til Lov om barnevernstjenester og Lov om vergemål er det oppholdskommunens ansvar å yte tjenester og tiltak til alle som oppholder seg i kommunen. Det omfatter dermed også enslige mindreårige i asylmottak. Den kommunale barneverntjenesten har et generelt rådgivings- og veiledningsansvar. Videre skal den kommunale barnevernstjenesten treffe vedtak, forberede saker for fylkesnemda og iverksette og følge opp vedtak i henhold til barnevernloven.

I skjemaet føres utgiftene på følgende tre KOSTRA-funksjoner:

244 Barneverntjeneste

251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet

252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet

Utrekning av andel tjenestekapasitet tilknyttet målgruppen kan enten anslås direkte eller utregnes på grunnlag av opplysninger om hvor mange klienter som finnes totalt og hvor mange av disse som tilhører målgruppen. Dersom anslaget beregnes ut fra klienttyngde, foretas en vektning ut fra hvor mye tid som i gjennomsnitt brukes pr. klient i målgruppen sett i forhold til gjennomsnittet for øvrige klienter.

Hvis en kjenner de reelle utgiftene trenger en ikke anslå prosentandel.

### **Funksjon 244 Barneverntjeneste**

Dette omfatter følgende tiltak:

- Drift av Barneverntjenesten
- Saksbehandling inkl. oppfølging av vedtak som gjennomføres med ansatte eller personell engasjert i barneverntjenesten
- Utgifter til sakkyndig bistand/advokat til utredning og saksbehandling.

### **Funksjon 251 Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet**

Dette omfatter blant annet følgende tiltak:

- Utgifter til hjelpetiltak for barn og familier
- Utgifter til plasser i sentre for foreldre og barn
- Tiltaksstillinger i barnevernstjenesten

### **Funksjon 252 Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet**

Dette omfatter blant annet følgende tiltak:

- Utgifter til plassering utenfor foreldrehjemmet som fosterhjem, akutt plasseringer, beredskapshjem, institusjon, bofellesskap, bolig med oppfølging.
- Hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering
- Tilsynsfører i fosterhjem

Vær oppmerksom på at det (blant annet innen andre KOSTRA-funksjoner) kan finnes relevante utgifter som skal medregnes her. Det kan for eksempel gjelde:

- PP-tjenesten
- Advokatbistand
- Psykolog
- Helsestasjonenes arbeid med forebyggende barnevern

Tilskudd og refusjoner skal føres opp under driftsinntekter. Dette kan være:

- Statlig refusjon fra Bufdir for barnevernsutgifter til enslig mindreårige asylsøkere. Denne ordningen ble først avvirket fra og med 2017.
- Særtilskudd fra UDI for å dekke ekstraordinære utgifter i forbindelse med plasseringer utenfor hjemmet.

#### **5.1.3 Tolketjenester**

I forbindelse med lovpålagte oppgaver har kommunene også ansvar for å gi asylsøkere reell mulighet til å benytte seg av tjenestene ved å gi dem kvalifisert tolkehjelp.

Hvordan tolketjenester føres i kommuneregnskapene vil variere fra kommune til kommune. I noen kommuner føres utgiftene på den aktuelle KOSTRA-funksjonen til tjenesten som har benyttet tolketjenesten. I andre kommuner føres utgiftene samlet.

Utgifter til tolketjenester under skjemaets Del 1 kan enten føres på de enkelte KOSTRA-funksjonene eller under dette punktet. Utgifter til tolketjenester for tjenester under Del 2 og skal føres under dette punktet i skjemaets Del 1.

Alle relevante tolkeutgifter tas med. Dette kan omfatte kjøpte tolketjenester og bruk av egne ansatte og innebærer ofte tidsbruk utover selve konsultasjonen. (betalte timer/utførte timeverk).

Driftsoperatøren er ansvarlig for bestilling og betaling av tolk når mottaket selv benytter tolk. Dette ikke går ikke i de vertskommunale utgiftene.

#### **5.1.4 Administrasjon**

Administrasjon omfatter blant annet følgende funksjoner:

120	Administrasjon
130	Administrasjonslokaler
170	Premieavvik
171	Amortisering av tidligere års premieavvik
180	Diverse fellesutgifter
190	Interne serviceenheter

Her tas med administrasjonsutgifter som ikke er ført andre steder i skjemaet jf funksjonene over. Dette kan bl.a. omfatte:

- Andel av husleie (leie til eksterne eiere eller stipulert leie kommunale bygg)
- Kontorholdutgifter (porto, kopiering, telefon, strøm, IKT-drift)
- Stabsfunksjon og ledelse (regnskap, lønn, personal, faglig administrativ ledelse).

Dette gjelder administrasjon i forbindelse med vertskommunale oppgaver, ikke drift av asylmottak. Dersom kommunen fører regnskapet og betaler lønn for asylmottaket skal ikke dette være med. Dette er ingen vertskommunal oppgave som sådan.

Funksjon 180 diverse fellesutgifter omfatter bl.a. overformynderi.

### **5.2 Andre tjenesteområder der kommunen kan ha vertskommunale utgifter**

Dette omfatter primært utgifter til skolefritidsordning, sosialtjenester/omsorgstjenester og kultur- og ungdomstiltak. Aktuelle KOSTRA-funksjoner er angitt.

Dersom kommunen har vertskommunale utgifter og andre KOSTRA-funksjoner enn de som er tatt med i Del 2, legges dette inn på nye linjer under det aktuelle tjenesteområdet. Angi hvilken KOSTRA-funksjon dette gjelder

#### **5.2.1 Sosialtjenester/omsorgstjenester**

##### **Funksjon 234 Aktivisering eldre og funksjonshemmede**

Her tas med utgifter for tiltak som tidligere var hjemlet i sosialtjenestelovens § 4.2 og som nå er hjemlet i ny lov om helse- og omsorgstjenester. Det skal ikke tas med helseutgifter Aktuelle tiltak som eventuelt kan tas med er:

- Støttekontakt
- Utgifter til aktivisering funksjonshemmede

### **Funksjon 242 Råd, veiledning og sosial forebyggende arbeid**

Her føres eventuelle utgifter til administrasjon og tiltak innen sosialtjenester knyttet til råd og veiledning og sosialt forebyggende arbeid og samarbeid med asylmottaket.

I utgangspunktet får ikke asylsøkere økonomisk sosialhjelp. Dersom dette unntaksvis skjer kan utgifter føres opp under KOSTRA-funksjon 281 Ytelse til livsopphold (økonomisk sosialhjelp). Legg inn egen linje for dette i skjemaet. Dette gjelder kun beboere i mottak i kommunen.

### **Funksjon 243 Tilbud til personer med rusproblemer**

Dette kan omfatte utgifter til institusjonsopphold, andre behandlingstiltak for rusmisbrukere og ettervern. Dette er inklusiv stillinger i sosialtjenesten med ansvar for oppfølging av rusmisbrukere. Utekontakt skal føres på KOSTRA-funksjon 242.

### **Funksjon 253 Helse og omsorgstjenester i institusjon**

Her føres tiltak som ikke er helseutgifter. Dette kan være opphold i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjenester til de som har behov for dette på grunn av funksjonsnedsettelse.

### **Funksjon 254 Helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende**

Her føres tiltak som ikke er helseutgifter. Dette omfatter blant annet:

- Brukerstyrt personlig assistent
- Praktisk bistand og opplæring

## **5.2.2 Kultur- og ungdomstiltak**

Dette omfatter kun utgifter til tiltak som er rettet mot asylsøkere bosatt i mottak. Eksempler på relevante tiltak kan være:

- Funksjon 231 Aktivitetstilbud for barn og unge
- Funksjon 370 Bibliotek
- Funksjon 385 Andre kulturaktiviteter (for eksempel tilskudd til kulturarrangement).
- Også andre funksjoner kan være aktuelle. De aktuelle tiltakene forutsettes spesifisert.

Her føres kun tiltak som ikke er dekket av tilskudd over statsbudsjettet til kommunale innvandreriltak.

For flere av disse tiltakene kan det være vanskelig å skille ut målgruppen. Det kan da gis anslag basert på målgruppens andel av alle deltakere.

## **5.2.3 Andre tjenesteområder**

I den grad kommunen har vertskommunale utgifter på andre tjenesteområder og KOSTRA-funksjoner kan disse oppgis her. Eventuelle tiltak og utgifter må spesifiseres per funksjon og kommenteres.

### **5.3 Vertskommunalt tilskudd**

Her føres det vertskommunale tilskuddet kommunen mottok i 2016.

Grunntilskudd tas med dersom kommunen kun hadde mottak for enslige mindreårige asylsøkere.





# IMDi

Integrerings- og  
mangfoldsdirektoratet

## **IMDi Øst**

Østfold, Vestfold,  
Akershus og Oslo  
Besøksadresse:  
Tollbugata 20, 0152 Oslo

## **IMDi Indre Østland**

Hedmark, Oppland og  
Buskerud  
Besøksadresse:  
Storgata 16, 2815 Gjøvik

## **IMDi Sør**

Telemark,  
Aust-Agder og Vest-Agder  
Besøksadresse:  
Tordenskjoldsgate 65  
4614 Kristiansand

## **IMDi Vest**

Rogaland, Hordaland og  
Sogn og Fjordane  
Besøksadresse:  
Sandbrogaten 5-7  
5003 Bergen

## **IMDi Midt-Norge**

Møre og Romsdal,  
Sør- og Nord-Trøndelag  
Besøksadresse:  
Peter Egges plass 2, 7011  
Trondheim (inngang fra  
Kjøpmannsgata 32)

## **IMDi Nord**

Nordland,  
Troms og Finnmark  
Besøksadresse:  
Dronningensgate 52/54  
8514 Narvik

## **Integrerings- og mangfoldsdirektoratet**

Postadresse til alle kontorer  
unntatt IMDi Midt-Norge:  
Postboks 8059 Dep.  
N-0031 Oslo

Postadresse til  
IMDi Midt-Norge:  
Postboks 2438 Sluppen  
7005 Trondheim

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

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