



IMDi

Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Kommunenes utgifter i 2023 som vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere

Rapport fra Beregningsutvalget oktober 2024



Kommunenes utgifter i 2023 som vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere

Rapport fra Beregningsutvalget oktober 2024

imdi.no

Utgitt: 31.10.2024

ISBN: 978-82-8246-188-7 (pdf)

Innholdsfortegnelse

1.	Sammendrag	3
	1.1 Oppdrag	3
	1.2 Kartleggingens resultat	3
2.	Innledning	5
	2.1 Mandat	5
	2.2 Er 2023 et representativt år?	7
	2.3 Disponering av rapporten	8
3.	Metode og gjennomføring	9
	3.1 Kartlagte utgifter og inntekter	9
	3.2 Spørreskjemaundersøkelse med systematisk veiledning av utvalgs kommuner	10
	3.3 Utgiftsindikatorer	12
	3.4 Tidligere vertskommunekartlegginger	14
4.	Kartlagte utgifter som skal dekkes av vertskommunetilskuddet	15
	4.1 Hovedfunn	15
	4.2 Vertskommunetilskuddet	16
	4.3 Totale utgifter	18
	4.4 Utgifter til ulike tjenesteområder	23
	4.5 Vertskommunetilskuddets dekningsgrad i 2023	30
	4.6 Analyse av systematiske forskjeller	32

1. Sammendrag

1.1 Oppdrag

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Beregningsutvalget foretatt en kartlegging av 13 kommuners utgifter som vertskommuner for ordinære mottak i 2023, og 3 kommuners utgifter som vertskommuner for tilrettelagte avdelinger. Kartleggingen omfattet ikke utgifter til andre typer mottak, som eksempelvis transitt eller enslige mindreårige mottak. Formålet med denne kartleggingen er å dokumentere forholdet mellom kommunens faktiske utgifter og vertskommunetilskuddet. Kartleggingen skal gi et sikrere grunnlag for å foreta eventuelle justeringer i tilskuddordningen, med hensyn til både nivå og innretning.

1.2 Kartleggingens resultat

Vertskommunetilskuddet dekket 82,1 prosent av kommunenes utgifter i 2023 som vertskommuner for ordinære mottak

Kartleggingen viser at de 13 utvalgskommunene hadde til sammen 50 871 157 kroner i netto driftsutgifter til lovpålagte oppgaver innenfor helse, barnevern, tolk og administrasjon som vertskommuner for ordinære mottak i 2023. Beregnet grunntilskudd og plasttilskudd for beboere på ordinære mottak i utvalgskommunene var på 41 767 439 kroner i 2023. Dette innebærer at tilskuddet dekket 82,1 prosent av nettoutgiftene i gjennomsnitt for alle utvalgskommunene. Helsetjenester utgjorde 83 prosent av de samlede utgiftene; etterfulgt av 8 prosent utgifter til tolk, 7 prosent utgifter til barnevern og 3 prosent til administrasjon.

I de 13 utvalgskommunene var det 2 855 ordinære mottaksplasser fordelt på 13 mottak i 2023. Samlede nettoutgifter delt på antall avtalte mottaksplasser gir en utgift på 17 818 kroner per plass i gjennomsnitt for alle utvalgskommunene.

Et hovedfunn i årets kartlegging er at det er store forskjeller i utgiftsnivå og dekningsgrad mellom kommunene. Kommunen med laveste utgifter brukte 12 737 kroner per avtalt plass, mens kommunen med høyeste utgifter brukte 38 840 kroner per avtalt plass. Kommunen med lavest dekningsgrad fikk dekket 40,9 prosent av utgiftene sine, mens kommunen med høyest dekningsgrad fikk dekket 118,7 prosent av utgiftene sine. Av de 13 utvalgskommunene med ordinære mottak, var det 7 kommuner som hadde en dekningsgrad over 100 prosent, og 6 kommuner som hadde en dekningsgrad under 100 prosent.

De store forskjellene i utgiftsnivå og dekningsgrad kan skyldes at kommunene har ulik kapasitet, innretning og tilbud på helsetjenester. De kan også skyldes ulik fordeling av beboere

med ulike behov for kommunale helsetjenester. Til slutt kan kommunenes ulike fremgangsmåter for å beregne målgruppens relative ressursbruk være en årsak til forskjellene. Fremgangsmåtene for å beregne målgruppens relative ressursbruk varierer mellom både kommuner og tjenesteområder.

Vertskommunetilskuddet dekket 81,0 prosent av kommunenes utgifter i 2023 som vertskommuner for tilrettelagte avdelinger

Kartleggingen viser at de tre utvalgskommunene hadde til sammen 15 474 333 kroner i netto driftsutgifter til lovpålagte oppgaver innenfor helse, barnevern, tolk og administrasjon som vertskommuner for tilrettelagte avdelinger i 2023. Beregnet grunntilskudd og plasstilskudd for beboere på ordinære mottak i utvalgskommunene var på 12 529 010 kroner i 2023. Dette innebærer at tilskuddet dekket 81,0 prosent av nettoutgiftene i gjennomsnitt for alle utvalgskommunene. Helsetjenester utgjorde 89 prosent av de samlede utgiftene; etterfulgt av 5 prosent utgifter til barnevern, 4 prosent utgifter til tolk og 2 prosent til administrasjon.

I de tre utvalgskommunene var det 75 mottaksplasser fordelt på tre mottak i 2023. Samlede nettoutgifter delt på antall avtalte mottaksplasser gir en utgift på 206 324 kroner per plass i gjennomsnitt for alle utvalgskommunene.

Årets kartlegging viser at det er store forskjeller i utgiftsnivå og dekningsgrad også mellom kommunene med tilrettelagte avdelinger. Kommunen med laveste utgifter brukte 103 846 kroner per avtalt plass, mens kommunen med høyeste utgifter brukte 320 375 kroner per avtalt plass. Kommunen med lavest dekningsgrad fikk dekket 51,7 prosent av utgiftene sine, mens kommunen med høyest dekningsgrad fikk dekket 161,4 prosent av utgiftene sine.

De store forskjellene kan skyldes ulik fordeling av utgifter mellom de ordinære mottakene og de tilrettelagte avdelingene i de tre utvalgskommunene som er med i kartleggingen. Forskjellene kan også tyde på variasjoner i helsebehovene til beboerne i mottakene.

Årets kartlegging omfattet imidlertid kun tre tilrettelagte avdelinger, fordelt på tre utvalgskommuner. Dette gir et tynt grunnlag for å vurdere forskjeller i utgiftsnivå og dekningsgrad.

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. Asylmottak er et frivillig botilbud for asylsøkere og personer med kollektiv beskyttelse, og det finnes flere typer asylmottak. 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 de gjennomsnittlige utgiftene som kommunene har til de tjenester som de skal yte.

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet har Beregningsutvalget foretatt en kartlegging av kommunenes utgifter som vertskommuner for ordinære mottak og tilrettelagte avdelinger i 2023. Øvrige typer mottak (transitt, integrering, enslige mindreårige, særpleie og særbol (adferd)) er ikke omfattet av kartleggingen. 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 satsene for tilskuddet. Nedenfor følger mandatet for Beregningsutvalgets kartlegging av vertskommunenes utgifter i 2023.

2.1 Mandat

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet skal Beregningsutvalget, som er et partssammensatt utvalg fra staten og kommunesektoren administrativt underlagt IMDi, foreta en kartlegging av kommunenes utgifter som vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere i 2023.

Formålet med kartleggingen er å belyse kommunenes faktiske utgifter (nettoutgifter) til områdene vertskommunetilskuddet skal dekke. Kartleggingen og beregningene skal gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes faktiske utgifter på de utgiftsområder som vertskommunekompensasjonen er ment å dekke.

Det ordinære vertskommunetilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon i forbindelse med drift av mottak i kommunen. I tillegg til det ordinære vertskommunetilskuddet omfatter ordningen barnehagetilskudd til heldagsplass for barn i asylmottak, et særtilskudd ved omsorgsplassering. Kartleggingen vil ikke omfatte barnehagetilskudd eller alternativ mottaksplassering, da dette er ordninger som er frivillig for kommunene.

Utgifter som ikke dekkes av vertskommunekompensasjonen omfattes ikke av kartleggingen. Kommunenes utgifter til grunnskolen dekkes av en egen tilskuddsordning, som forvaltet av Utdanningsdirektoratet (jf. statsbudsjettets kap. 225,

post 64). Dette tilskuddet, som forvaltet av Utdanningsdirektoratet, inngår ikke i kartleggingen.

Dersom det skulle fremkomme opplysninger fra kommunene om andre typer utgifter av betydelig omfang, enn de som dekkes av vertskommunekompensasjon eller andre tilskuddsordninger, er det ønskelig å få identifisert hva slags utgifter det dreier seg om, med tanke på å vurdere om det kan være aktuelt å justere grunnlaget for vertskommunekompensasjonen.

Kartleggingen skal baseres på innhentede opplysninger fra vertskommuner med faste basismottak, et utvalg av vertskommuner med ordinære mottak, og også de tre kommunene med forsterkede avdelinger skal forespørres om å delta. Øvrige typer mottak (transitt, integrering, enslige mindreårige, særpleie og særbol (adferd)) omfattes ikke av denne kartleggingen.

Beregningsutvalget skal foreta en kartlegging av alle utgifter kommunene hadde gjennom hele året i 2023 knyttet til det å være vertskommune for et asylmottak. Mottak som har startet opp i løpet av 2023 vil ikke inkluderes i undersøkelsen. Det er kun de utgiftene som er ment dekket av vertskommunetilskuddet, som skal kartlegges. Refusjoner og andre inntekter som kommunene mottar skal trekkes fra eller spesifiseres.

Av kartleggingen av vertskommunenes faktiske utgifter til asylmottak i 2023, skal det fremgå i hvilken grad vertskommunetilskuddet i gjennomsnitt dekket kommunenes lovpålagte oppgaver til helse, barnevern, tolk og administrasjon.

Dersom kommunene hadde utgifter utover vertskommunekompensasjonen på de spesifiserte områdene i 2023, bør analysen peke på eventuelle målbare faktorer knyttet til beboersammensetning, kommuner, driftsoperatører, mottakssituasjonen og andre forhold som kan forklare variasjonen i utgifter.

Eventuelle anbefalinger om justering av tilskuddsordningen skal være basert på dokumentasjon av faktiske utgifter, være i tråd med ordningens formål, og ivareta hensynet til en kostnadseffektiv administrering av ordningen.

Sammensetning av arbeidsgruppen

Beregningsutvalget oppnevnte våren 2023 en arbeidsgruppe for å gjennomføre undersøkelsen. Gruppen har bestått av:

- Bjørn Holden, IMDi, utvalgsleder
- Nina Gran, KS, fagsjef
- Anita Ekle Kildahl, KS, økonomirådgiver
- Tor Håkon Skomsvold, Statsforvalteren i Oslo og Viken, direktør
- Xavier Taylor Larsen, IMDi, utvalgssekretær

UDI har bidratt med mottaksstatistikk. Kontaktpersoner for kartleggingen i UDI har vært Njård Håkon Gudbrandsen og Knut Henrik Berntsen.

2.2 Er 2023 et representativt år?

Den spesielt store økningen i ankomster av personer med kollektiv beskyttelse til Norge i 2022 og 2023 førte til økt press på norske asylmottak og vertskommunene. Ved begynnelsen av 2022 var det i underkant av 5 000 plasser i norske mottak. Ved slutten av 2023 var det nærmere 20 000 plasser, hvorav i overkant av 14 000 var bebodde. For å få til denne kapasitetsøkningen fikk over 80 nye kommuner status som vertskommuner i løpet av 2022 og 2023, samtidig som at kapasiteten i eksisterende mottak ble utvidet mange steder. Dette betyr at 2023 ikke var et normalår for norske vertskommuner for asylmottak.

Det er forsøkt å ta høyde for at 2023 var et år med spesielt høye ankomster ved at kartleggingen kun ser på mottak med helårsdrift. Ekstraordinære vertskommunale utgifter knyttet til opprettelse av nye mottak er ikke med i denne kartleggingen, kun vertskommunenes utgifter knyttet til den ordinære helårsdriften av mottak.

Vertskommunene får betalt tilskudd per avtalt plass og ikke per beboer på mottaket. De høye ankomstene ga en spesielt høy kapasitetsutnyttelse på mottakene i 2023. I de 13 utvalgte kommunene var det i gjennomsnitt en kapasitetsutnyttelse på 89 prosent av plassene i ordinære mottak i 2023. Dette gjør at det er mindre forskjell i 2023 mellom utgifter per avtalt plass og utgifter per plass disponert av en beboer, enn i år med lavere kapasitetsutnyttelse på mottakene. UDI anser den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen på 89 prosent i 2023 som høyere enn normalt.

Høye ankomster, samt kort botid i mottak, har også bidratt til en større gjennomstrømning av beboere i mottak i 2023 enn i tidligere år. Gjennomsnittlig og median botid i mottak i 2021 var henholdsvis 515 dager og 93 dager, i 2022 113 dager og 69 dager, i 2023 123 dager og 76 dager, og så langt i 2024 (per 31.08) 166 dager og 108 dager.

Det er ikke åpenbart hvordan gjennomstrømning av beboere og botid i mottak slår ut på de totale utgiftene til kommunene. En høy gjennomstrømning av beboere med kort botid kan øke noen typer utgifter, men redusere andre typer utgifter. På den ene siden kan en høy gjennomstrømning av beboere medføre økte utgifter til relativt flere enkelttiltak ved ankomst. På den andre siden kan det være at beboere med kort botid ikke rekker å komme i gang med mer omfattende og utgiftskrevende helse- og barnevernstiltak. Det er mulig at nødvendige barnevernstiltak ikke igangsettes på grunn av kort botid, noe som kan være en av årsakene til de lave utgiftene til barnevern i årets kartlegging. Samtidig kan lang botid føre til økte utgifter på grunn av større psykisk slitasje.

Det er imidlertid store forskjeller i botid i mottak mellom beboere i 2023. Det store flertallet av beboere, som har kollektiv beskyttelse, har kort botid. Andre beboere har vesentlig lengre botid. En liten gruppe med avslag på asylsøknad kan ha hatt spesielt lang botid. Gruppen lengeboende utgjør en liten andel i 2023.

2.3 Disponering av rapporten

Kapittel 3 beskriver metode og gjennomføring for kartleggingen av 2023. Kapittel 4 beskriver resultatene av kartleggingen av utgifter som skal dekkes av vertskommunetilskuddet. Kapitlet beskriver de totale utgiftene etter ulike utgiftsindikatorer og fordelingen av utgiftene på de ulike tjenesteområdene. Kapitlet drøfter også om systematiske forskjeller i kommunenes utgiftsnivå kan knyttes til observerbare forhold.

3. Metode og gjennomføring

Kartleggingen har foregått gjennom bruk av spørreskjema og systematisk veiledning i 13 utvalgskommuner, med 13 ordinære mottak og 3 tilrettelagte avdelinger. Øvrige typer mottak (transitt, integrering, enslige mindreårige, særpleie og særbol (adferd)) er ikke omfattet av kartleggingen. Det er bare mottak med helårsdrift som er med i kartleggingen.

Beregningsutvalget kartlegger alle utgifter kommunene hadde gjennom hele året i 2023 knyttet til det å være vertskommune for et asylmottak. Med utgifter knyttet til det å være vertskommune menes kommunenes gjennomsnittlige utgifter til helse, barnevern, tolk og administrasjon som skal dekkes av vertskommunetilskuddet. Refusjoner og andre inntekter som kommunene mottar trekkes fra eller spesifiseres.

Alle beboere som oppholdt seg i de 13 ordinære mottakene og 3 tilrettelagte avdelingene i de 13 utvalgskommunene i perioden 01.01.2023 - 31.12.2023 er relevante for undersøkelsen. Kartleggingen gjelder vertskommunale driftsutgifter og driftsinntekter i den perioden personene bodde i mottaket i 2023. Eventuelle utgifter som påløp etter at de flyttet ut fra mottaket, er ikke medregnet.

3.1 Kartlagte utgifter og inntekter

Kartleggingen omfatter alle vertskommunale driftsutgifter og driftsinntekter som utvalgskommunene hadde til ordinære mottak og tilrettelagte avdelinger i 2023. Videre i rapporten brukes begrepene utgifter og inntekter synonymt med driftsutgifter og driftsinntekter. I kartleggingen trekkes det fra eventuelle andre statstilskudd utenom vertskommunekompensasjonen, refusjoner, salgs- og leieinntekter og andre inntekter på områder som inngår i undersøkelsen.

Kartleggingen omfatter følgende delområder:

1. Utgifter som det ordinære vertskommunetilskuddet skal dekke. Dette inkluderer grunntilskudd og sats per ordinære mottaksplass/tilrettelagte plass (plasstilskudd).
2. Dersom kommunene hadde andre utgifter knyttet til det å være vertskommuner for mottak, men som ikke er en del av de lovpålagte oppgavene, ble dette ført opp i en egen del av skjemaet. Disse utgiftene er ikke tatt med i resultatet for totale utgifter eller i vurderingen av i hvilken grad tilskuddet dekker vertskommunens lovpålagte oppgaver.

3.2 Spørreskjemaundersøkelse med systematisk veiledning av utvalgskommuner

Utvalg av kommuner

13 vertskommuner, med til sammen 13 ordinære mottak og 3 tilrettelagte avdelinger, har deltatt i kartleggingen. Disse var Bardu, Engerdal, Hadsel, Hå, Kinn, Kongsvinger, Kristiansand, Nesna, Nome, Porsgrunn, Tingvoll, Trondheim og Østre Toten.

De 13 vertskommunene er spredt over hele landet. Kristiansand, Porsgrunn og Trondheim kan karakteriseres som store kommuner, Hadsel, Hå, Kinn, Kongsvinger, Nome og Østre Toten som mellomstore kommuner, og Bardu, Engerdal, Nesna og Tingvoll som små kommuner. Det største mottaket hadde 350 plasser, mens det minste mottaket hadde 172 plasser (snitt gjennom året). 7 av de 13 utvalgskommunene var vert for mer enn ett mottak. 8 av kommunene har private driftsoperatører, mens de resterende 5 har kommunale driftsoperatører. Alle de 13 utvalgskommunene er erfarne vertskommuner.

Bardu kommune hadde 210 avtalte plasser i ordinært mottak og 25 avtale plasser i tilrettelagt avdeling (snitt gjennom året). Dette utgjorde 100 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Engerdal kommune hadde 250 avtalte plasser i ordinært mottak (snitt gjennom året), og dette utgjorde 100 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Hadsel kommune hadde 175 avtalte plasser i ordinært mottak (snitt gjennom året), og dette utgjorde 81 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Hå kommune hadde 210 avtalte plasser i ordinært mottak (snitt gjennom året), og dette utgjorde 92 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Kinn kommune hadde 230 avtalte plasser i ordinært mottak (snitt gjennom året), og dette utgjorde 100 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Kongsvinger kommune hadde 250 avtalte plasser i ordinært mottak (snitt gjennom året), og dette utgjorde 100 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Kristiansand kommune hadde 350 avtalte plasser i ordinært mottak og 25 avtalte plasser i tilrettelagt avdeling (snitt gjennom året). Dette utgjorde 65 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Nesna kommune hadde 173 avtalte plasser i ordinært mottak (snitt gjennom året), og dette utgjorde 100 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Nome kommune hadde 210 avtalte plasser i ordinært mottak (snitt gjennom året), og dette utgjorde 100 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Porsgrunn kommune hadde 250 avtalte plasser i ordinært mottak (snitt gjennom året), og dette utgjorde 47 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Tingvoll kommune hadde 180 avtalte plasser i ordinært mottak (snitt gjennom året), og dette utgjorde 100 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Trondheim kommune hadde 195 avtalte plasser i ordinært mottak, og 25 avtalte plasser i tilrettelagt avdeling (snitt gjennom året). Dette utgjorde 100 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Østre Toten kommune hadde 172 avtalte plasser i ordinært mottak (snitt gjennom året), og dette utgjorde 80 prosent av mottaksplassene i kommunen.

Vurdering av utvalgskommunenes representativitet

Opplysninger fra UDI viser at det totalt var 29 kommuner med ordinære mottak i helårsdrift i 2023, uten nyopprettede ordinære asylmottak, omsorgssenter eller transittmottak. 16 av de 29 kommunene ble invitert til å delta i undersøkelsen. 13 av de inviterte kommunene, som til sammen hadde utgifter til 16 mottak, deltok i undersøkelsen. Det tilsvarer 45 prosent av de kommunene med ordinære mottak med helårsdrift.

8 av de 13 utvalgskommunene har private driftsoperatører, mens 5 har kommunale driftsoperatører. Majoriteten av ordinære asylmottak drives av private driftsoperatører. Vertskommuner med kommunale driftsoperatører er derfor noe overrepresentert blant utvalgskommunene. Vertskommuner med kommunale driftsoperatører er bevisst rekruttert til kartleggingen for å sikre nok observasjoner til å kunne vurdere hvordan type driftsoperatør eventuelt påvirker utgiftsnivået i en vertskommune.

Undersøkelsen har utelukkende sett på vertskommuner som hadde mottak med helårsdrift i 2023. Dette betyr at oppstarts- og avviklingskostnader som andre vertskommuner hadde i 2023 ikke kom med i undersøkelsen. De fleste kommunene i utvalget har lang erfaring med mottaksdrift i kommunen, og omfatter noen av de mest faste og stabile mottakene i landet. Utvalget er representativt for vertskommuner som har denne type mottak, men i mindre grad representativt for vertskommuner med store variasjoner i mottaksdrift.

Det er alltid vanskelig å gjøre generaliseringer når en undersøkelse omfatter få enheter. Likevel er det ikke grunnlag for å hevde at de 13 utvalgskommunene samlet sett skiller seg nevneverdig fra de andre kommunene som var vertskommuner med helårsmottak i 2023.

Kartleggingsmetode

Kommunene ble først innkalt til et oppstartsmøte 12. desember 2023 der fokus var på hvordan kartleggingen skulle gjennomføres. På møtet fikk kommunene også mulighet til å komme med synspunkter på utformingen av spørreskjemaet. Etter oppstartsmøtet ble spørreskjemaet og skriftlig veiledning oppdatert og sendt ut til kommunene for utfylling. Spørreskjemaet og veiledning er tatt med som vedlegg til rapporten.

I perioden februar-april 2024 fikk kommunene besøk av representanter for Beregningsutvalget for en mer grundig gjennomgang av skjemaene og utgiftene. Ved besøkene ble foreløpige resultater drøftet og kvalitetssikret. Etter besøket foretok kommunene eventuelle endringer og sendte deretter inn de endelige skjemaene. Endelige utfylte skjemaer ble kontrollert og sammenstilt av Beregningsutvalget. I de tilfeller hvor det var uklarheter ble oppfølgingsspørsmål sendt til og besvart av kommunene.

I veiledning av kommunene, har Beregningsutvalget skissert ulike fremgangsmåter for å beregne målgruppens relative ressursbruk:

- 1) Noen kommuner har regnskapstall for utgifter nyttet til målgruppen. I slike tilfeller er det ikke nødvendig å oppgi en prosentandel. Ingen av kommunene i utvalget har regnskapstall til alle deler av undersøkelsen.
- 2) Kommunene vurderer direkte hvor mange årsverk i den aktuelle tjenesten som benyttes til betjening av målgruppen. Deretter beregner kommunene hvor stor andel dette utgjør av tjenestens totale antall årsverk.
- 3) Kommunene fremskaffer opplysninger om hvor mange klienter som finnes totalt og hvor mange av disse som tilhører målgruppen. Deretter foretar kommunene en vekting ut fra hvor mye tid i gjennomsnitt brukes per klient i målgruppen sett i forhold til gjennomsnittet for øvrige klienter.

I veiledningen har Beregningsutvalget vært tydelige på at kommunene så langt det lar seg gjøre skal identifisere de faktiske utgiftene til målgruppen, fremfor å beregne andeler av den aktuelle tjenestens årsverk eller klienter. Beregningsutvalget erfarer at det har vært krevende å identifisere de faktiske utgiftene til målgruppen, og understreker at det er en viss usikkerhet knyttet til de utgiftene som er beregnet. Ideelt sett burde kommunene også ha vært varslet om kartleggingen av 2023 allerede i 2022, slik at de hadde vært bedre forberedt på å identifisere de faktiske utgiftene til målgruppen.

3.3 Utgiftsindikatorer

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

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

Utgifter per avtalt plass. Utgifter per avtalt plass viser hvor store utgifter kommunen har til de plassene som er avtalt med UDI (kapasiteten). For å ta hensyn til kapasitetsendringer i løpet av 2023, er gjennomsnittlig kapasitet i løpet av året brukt som mål.

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

Denne indikatoren viser forholdet mellom utgiftene og vertskommunetilskuddet, som utover grunntilskuddet utbetales per avtalte plass.

Utgifter per disponerte plass. Utgifter per disponert plass viser hvor store utgifter kommunen har til de plassene som faktisk har blitt benyttet. For å komme frem til antall disponerte plasser er totalt antall beboerdøgn i 2023 delt på antall døgn mottaket var i drift.

$$\text{Utgifter per disponert plass} = \frac{\text{totale utgifter}}{\text{antall disponerte plasser}} = \frac{\text{totale utgifter}}{\text{antall beboerdøgn/driftsdøgn}}$$

I perioder vil ikke alle plasser være benyttet. Derfor beregnes utgifter per disponert plass.

Utgifter per opphold i mottak i 2023. Utgifter per opphold viser utgifter per beboer som har vært innom mottaket i utvalgs kommunene i 2023.

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

Det vil være forskjeller i botid i mottakene, og dette kan føre med seg forskjeller i utgifter per opphold.

Utgifter per beboerdøgn. Utgifter per beboerdøgn viser hvor mye det koster per person per døgn. Beboerdøgn er summen av antall døgn beboerne har oppholdt seg i mottak.

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

Her vil det også være forskjeller 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).

3.4 Tidligere vertskommunekartlegginger

Det har tidligere blitt gjennomført fire kartlegginger av kommunenes utgifter som vertskommune for ordinære mottak:

- 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.

4. Kartlagte utgifter som skal dekkes av vertskommunetilskuddet

Dette kapitlet gjennomgår resultatet av kartleggingen som gjelder utgifter som skal dekkes av vertskommunetilskuddet. Utgiftene som er rapportert her inkluderer kun de lovpålagte tjenesteområdene som vertskommunekompensasjonen er ment å dekke; det vil si helsetjenester, barnevern, tolketjenester og administrasjon.

Kapitlet beskriver først hovedfunnene i kartleggingen. Deretter beskriver kapitlet vertskommunetilskuddet, de totale utgiftene etter ulike utgiftsindikatorer, fordelingen av utgiftene på de ulike tjenesteområdene, og vertskommunetilskuddets dekningsgrad. Kapitlet drøfter til slutt om systematiske forskjeller i vertskommunenes utgifter kan knyttes til noen observerbare forhold.

4.1 Hovedfunn

Tabell 1 viser forholdet mellom kartlagte utgifter og inntekter (vertskommunetilskuddet) i utvalgs kommunene, fordelt på ordinære mottak og tilrettelagte avdelinger. Tilskuddets dekningsgrad beregnes ved å dele totale inntekter på totale utgifter.

Tabell 4.1. Totale utgifter, inntekter og dekningsgrad i utvalgs kommunene. Ordinære mottak og tilrettelagte avdelinger. 2023. Kroner og prosent.

	Ordinære mottak (13)	Tilrettelagte avdelinger (3)
Vertskommunale inntekter	41 767 439	12 529 010
Vertskommunale utgifter	50 871 157	15 474 333
Dekningsgrad	82,1	81,0

13 utvalgs kommuner hadde totalt 50 871 157 kroner i utgifter som vertskommuner for ordinære mottak, og 41 767 439 kroner i inntekter. Dette gir en dekningsgrad på 82,1 prosent. 3 utvalgs kommuner hadde totalt 15 474 333 kroner i utgifter som vertskommuner for tilrettelagte avdelinger, og 12 529 010 kroner i inntekter. Dette gir en dekningsgrad på 81,0 prosent. Medianverdien blant utvalgs kommunene påvirkes i mindre grad av ekstremverdier og viser at tilskuddet dekket 101,5 prosent av de vertskommunale utgiftene til ordinære mottak (86,2 prosent av de vertskommunale utgiftene til tilrettelagte avdelinger).

I likhet med foregående kartlegginger viser kartleggingen av 2023 store forskjeller i tilskuddets dekningsgrad blant utvalgskommunene. Av de 13 utvalgskommunene med ordinære mottak, var det 7 kommuner som hadde en dekningsgrad over 100 prosent, og 6 kommuner som hadde en dekningsgrad under 100 prosent. Av de 3 utvalgskommunene med tilrettelagte avdelinger, var det 2 kommuner som hadde en dekningsgrad under 100 prosent, og 1 kommune som hadde en dekningsgrad over 100 prosent.

4.2 Vertskommunetilskuddet

Vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere mottar et vertskommunetilskudd fra staten for å yte lovpålagte tjenester for beboere i mottak. Vertskommunetilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter til helsetjenester, barnevern, tolketjenester og administrasjon.

Vertskommunetilskuddet består av et grunntilskudd og et plasstilskudd. Grunntilskuddet utbetales uavhengig av antall mottak som er etablert i kommunen. Se tabell 4.2 for oversikt over satsene for vertskommunetilskuddet for 2023.

Ordningen omfatter også barnehagetilskudd til heldagsplass for barn i asylmottak. Kommunenes utgifter til grunnskolen dekkes av en egen tilskuddsordning, som er forvaltet av Utdanningsdirektoratet. Disse tilskuddene inngår ikke i kartleggingen.

Vertskommuner som blir påført særlig høye kostnader til barnevern i forbindelse med omsorgsovertakelse etter barnevernsloven kapittel 5 kan søke om særtilskudd. Kartleggingen har ikke avdekket denne type utgifter i 2023.

Beregningsutvalget legger til grunn inntekter *for* 2023, og ikke *i* 2023. Det betyr at utvalget har beregnet vertskommunens grunntilskudd ut ifra det aktuelle mottakets andel av den totale kapasiteten i kommunen (snitt gjennom året). Plasstilskuddet beregnes ut ifra det aktuelle mottakets antall plasser. Se tabell 4.3 for beregning av vertskommunetilskuddet.

Tabell 4.2. Oversikt over tilskuddordninger som skal dekke vertskommunens lovpålagte oppgaver. Satser for 2023. Kroner.

Tilskudd	Sats 2023
Grunnsats (per kommune per år). <i>Administreres av UDI.</i>	756 551
Sats per ordinære mottaksplass (per plass per år). <i>Administreres av UDI.</i>	11 611
Sats per tilrettelagt plass / særskilt bo- og omsorgsløsning (SÆRBOL) / særskilt pleie- og omsorgsløsning (SÆRPLEIE) (per plass per år). <i>Administreres av UDI.</i>	164 397

Tabell 4.3. Oversikt over beregnet tilskudd til utvalgskommunene. Kroner.

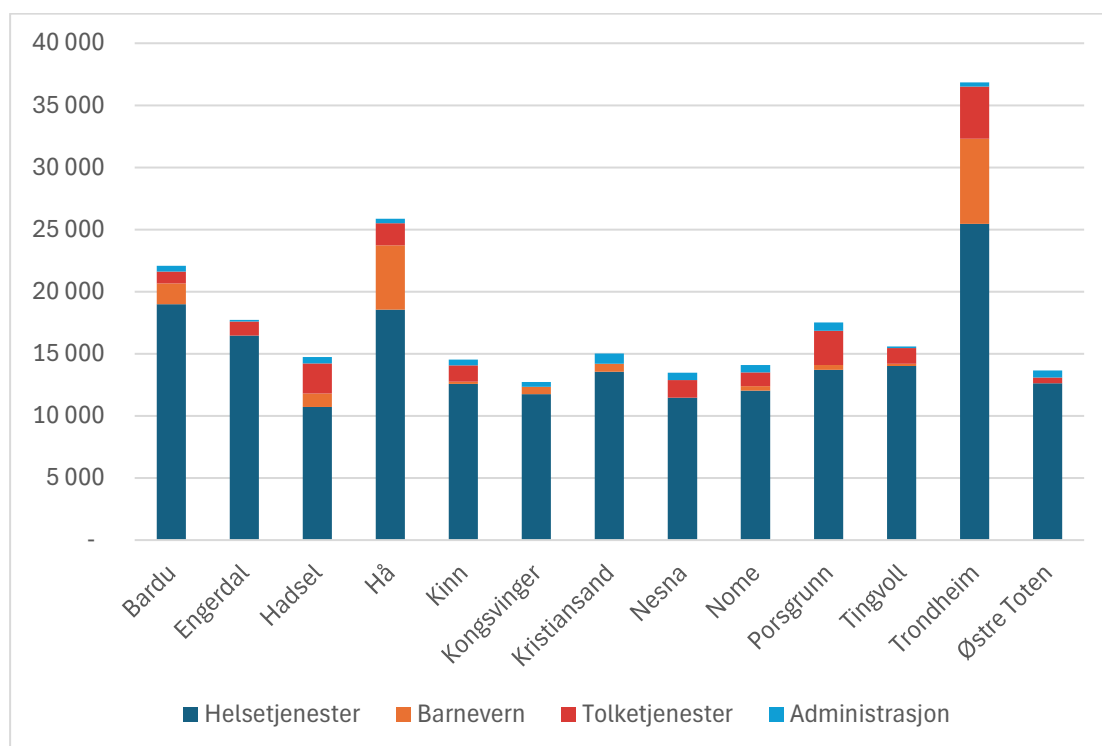
	Avtalte plasser (snitt gjennom året)	Plasstilskudd	Andel plasser i kommunen	Grunntilskudd	Vertskommune-tilskudd
Bardu (ORD)	210	2 438 310	89 %	676 067	3 114 377
Engerdal	250	2 902 750	100 %	756 551	3 659 301
Hadsel	175	2 031 925	81 %	615 797	2 647 722
Hå	210	2 438 310	92 %	693 780	3 132 090
Kinn	230	2 670 530	100 %	756 551	3 427 081
Kongsvinger	250	2 902 750	100 %	756 551	3 659 301
Kristiansand (ORD)	350	4 063 850	61 %	458 913	4 522 763
Nesna	173	2 008 703	100 %	756 551	2 765 254
Nome	210	2 438 310	100 %	756 551	3 194 861
Porsgrunn	250	2 902 750	47 %	355 522	3 258 272
Tingvoll	180	2 089 980	100 %	756 551	2 846 531
Trondheim (ORD)	195	2 264 145	89 %	670 579	2 934 724
Østre Toten	172	1 997 092	80 %	608 069	2 605 161
Totalt	2 855	33 149 405	81 %	8 618 034	41 767 439
Bardu (TA)	25	4 109 925	11 %	80 484	4 190 409
Kristiansand (TA)	25	4 109 925	4 %	32 780	4 142 705
Trondheim (TA)	25	4 109 925	11 %	85 972	4 195 897
Totalt	75	12 329 775	2 %	199 235	12 529 010

4.3 Totale utgifter

13 utvalgskommuner hadde 50,9 millioner kroner i utgifter som vertskommuner for ordinære mottak. Dette er kommunenes nettodriftsutgifter innenfor de lovpålagte tjenesteområdene knyttet til tilskuddsordningen.

Figur 4.1 gir en oversikt over utgifter per avtalt plass i utvalgskommunene, fordelt på ulike tjenesteområder. I alle utvalgskommunene har den klart høyeste andelen av utgiftene gått til å dekke helsetjenester.

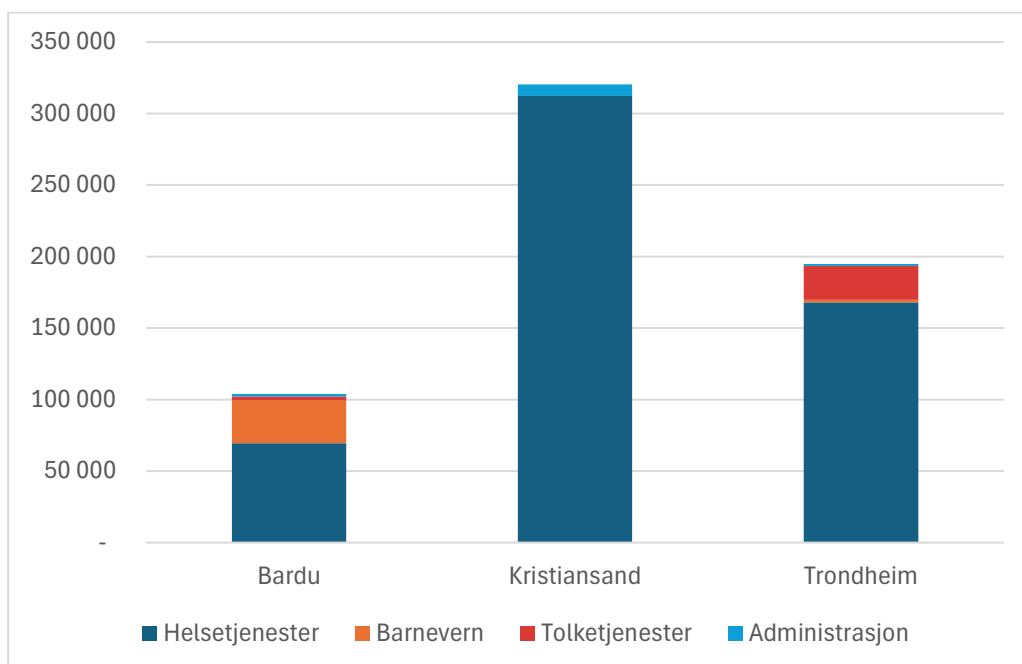
Figur 4.1. Utgift per avtalt plass i utvalgskommunene i 2023. Ordinære mottak. Kroner.



Tre utvalgskommuner hadde 15,5 millioner kroner i utgifter som vertskommuner for tilrettelagte avdelinger.

Figur 4.2 gir en oversikt over utgifter per avtalt plass i utvalgskommunene, fordelt mellom ulike tjenesteområder. I de tre utvalgskommunene har den høyeste andelen av utgiftene i enda større grad enn for de ordinære mottakene gått til å dekke helsetjenester.

Figur 4.2. Utgift per avtalt plass i utvalgte kommunene i 2023. Tilrettelagte avdelinger. Kroner.



Utgifter per plass

Utgift per avtalt plass viser hvor store utgifter kommunen har til de plassene i mottak som er avtalt med UDI. Utgift per disponert plass viser hvor store utgifter kommunen har til de plassene i mottak som faktisk benyttes.

Plasstilskuddet utbetales per avtalt plass i mottaket, ikke per disponert plass. Samtidig vil det i perioder være ledige plasser på mottaket som ikke er disponert. Derfor er også utgift per disponert plass en nyttig indikator for å sammenligne kommunenes utgifter.

Tabell 4.4 presenterer utgifter per avtalt plass og per disponert plass i ordinære mottak. Forskjellen mellom utgift per avtalt plass og utgift per disponert plass forklares av den gjennomsnittlige kapasitetsutnyttelsen, det vil si hvor stor andel av mottaksplassene som ble benyttet i 2023 i gjennomsnitt. Kapasitetsutnyttelsen presenteres i en egen kolonne i tabellen.

Tabell 4.4. Utgifter per plass for utvalgskommunene og totalt i 2023. Ordinære mottak. Kroner og prosent.

Kommune	Utgift per avtalt plass	Gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse	Utgift per disponert plass
Bardu	22 083	92 %	23 918
Engerdal	17 739	77 %	22 940
Hadsel	14 733	91 %	16 153
Hå	25 865	93 %	27 931
Kinn	14 537	94 %	15 444
Kongsvinger	12 737	87 %	14 639
Kristiansand	15 022	79 %	18 988
Nesna	13 469	88 %	15 238
Nome	14 088	95 %	14 790
Porsgrunn	17 510	94 %	18 544
Tingvoll	15 577	85 %	18 286
Trondheim	36 840	96 %	38 474
Østre Toten	13 663	92 %	14 797
Totalt	17 818	89 %	20 028

Gjennomsnittlig utgift per avtalt plass for alle utvalgskommunene er 17 818 kroner, mens utgift per disponert plass er 20 028 kroner. Utgifter per disponert plass er høyere enn utgifter per avtalt plass for alle utvalgskommunene, fordi det ikke var full kapasitetsutnyttelse i kommunene hele året. Kapasitetsutnyttelsen i kommunene varierer fra 77 prosent til 96 prosent. Kommuner som har relativt lavere kapasitetsutnyttelse har en større forskjell mellom utgift til avtalt plass og disponert plass.

Den generelt høye kapasitetsutnyttelsen på 89 prosent bidrar til å drive opp den gjennomsnittlige utgiften per avtalt plass.

Tabell 4.5 presenterer totale utgifter per avtalt plass og per disponert plass i tilrettelagte avdelinger. Kapasitetsutnyttelsen presenteres i en egen kolonne i tabellen.

Tabell 4.5. Utgifter per plass for utvalgskommunene og totalt i 2023. Tilrettelagte avdelinger. Kroner og prosent.

Kommune	Utgift per avtalt plass	Gjennomsnittlig kapasitetsutnyttelse	Utgift per disponert plass
Bardu	103 846	68 %	153 555
Kristiansand	320 375	71 %	448 859
Trondheim	194 753	77 %	252 755
Totalt	206 324	72 %	286 489

Gjennomsnittlig utgift per avtalt plass for alle utvalgskommunene er 206 324 kroner, mens utgift per disponert plass er på 286 489 kroner. Kapasitetsutnyttelsen i kommunene varierer fra

68 prosent til 77 prosent. Kristiansand er et eksempel på at enkeltpersoner kan utløse så store utgifter at det slår vesentlig ut på gjennomsnittlig utgift per plass.

Utgifter per opphold og per beboerdøgn

Utgift per opphold viser hvor store utgifter kommunen har til hver beboer som er innom mottaket. Utgift per beboerdøgn viser hvor store utgifter kommunen har per person per døgn.

Tabell 4.6 presenterer utgifter per opphold og utgifter per beboerdøgn i ordinære mottak. Det vil være forskjeller i gjennomsnittlig botid i mottakene, og dette kan føre med seg forskjeller i utgifter per opphold. Gjennomsnittlig botid presenteres i en egen kolonne i tabellen.

Tabell 4.6. Gjennomsnittlig botid, utgift per beboerdøgn og opphold i 2023. Ordinære mottak. Dager og kroner.

Kommune	Gjennomsnittlig botid	Utgift per beboerdøgn	Utgift per opphold
Bardu	160	66	10 492
Engerdal	91	63	5 745
Hadsel	184	44	8 082
Hå	90	77	6 867
Kinn	171	42	7 221
Kongsvinger	119	40	4 788
Kristiansand	94	52	4 904
Nesna	95	42	3 956
Nome	158	41	6 404
Porsgrunn	127	51	6 437
Tingvoll	127	50	6 372
Trondheim	221	105	23 173
Østre Toten	202	41	8 188
Totalt	127	55	6 976

Gjennomsnittlig utgift per opphold for alle utvalgskommunene er 6 976 kroner. Kommunene 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 denne personen akkumulere. Variasjonene i gjennomsnittlig botid er dessuten en viktig årsak til variasjonene i utgifter per opphold.

Utgifter per beboerdøgn er mindre sårbar for forskjeller i gjennomsnittlig botid. Gjennomsnittlig utgift per beboerdøgn for alle utvalgskommunene er 55 kroner. Det er imidlertid en stor variasjon i utgifter per beboerdøgn, fra 40 kroner til 105 kroner.

Tabell 4.7 presenterer utgifter per opphold og utgifter per beboerdøgn i tilrettelagte avdelinger. Gjennomsnittlig utgift per opphold for alle utvalgskommunene er 119 033 kroner. Gjennomsnittlig utgift per beboerdøgn for alle utvalgskommunene er 785 kroner.

Tabell 4.7. Gjennomsnittlig botid, utgift per beboerdøgn og opphold i 2023. Tilrettelagte avdelinger. Dager og kroner.

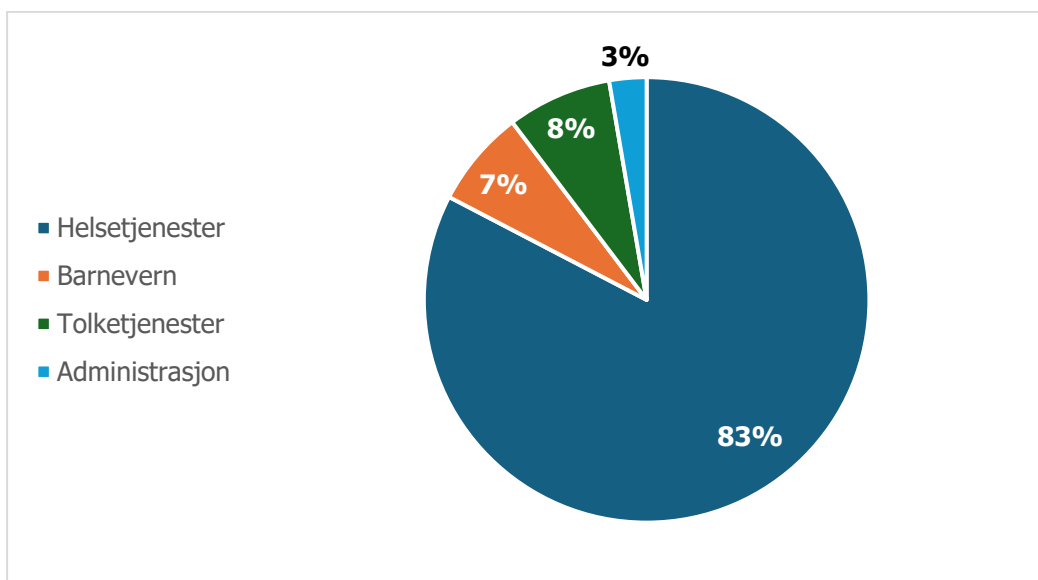
Kommune	Gjennomsnittlig botid	Utgift per beboerdøgn	Utgift per opphold
Bardu	182	421	76 357
Kristiansand	142	1 230	174 117
Trondheim	141	692	97 376
Totalt	152	785	119 033

4.4 Utgifter til ulike tjenesteområder

13 utvalgskommuner hadde 50,9 millioner kroner i utgifter som vertskommuner for ordinære mottak. Figur 4.3 viser hvordan vertskommunenenes totale utgifter til ordinære mottak fordeler seg på de ulike tjenesteområdene.

For de ordinære mottakene, utgjør helsetjenester 83 prosent av utgiftene som vertskommunetilskuddet er ment å dekke. Tolketjenester utgjør 8 prosent, barnevern 7 prosent, og administrasjon 3 prosent.

Figur 4.3. Utgifter for utvalgskommunene fordelt på tjenesteområder. Ordinære mottak. Prosent.



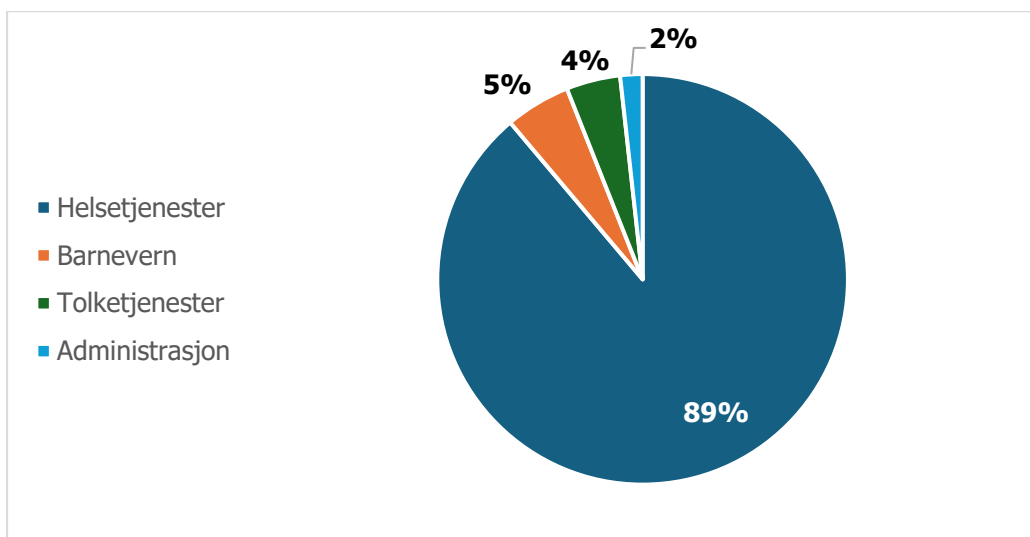
Sammenlignet med tidligere kartlegginger av vertskommunale utgifter til ordinære mottak, utgjør helseutgifter her en ekstra høy andel. I 2006 utgjorde helsetjenester 55 prosent av utgiftene (Beregningsutvalget 2008), i 2011 57 prosent (Rambøll 2013), og i 2015 60 prosent (Beregningsutvalget 2016).

Den høye andelen helseutgifter skyldes primært at det er mindre barnevernsutgifter enn i tidligere kartlegginger, men også at helseutgiftene relativt sett har økt. Dette igjen kan skyldes kort botid i mottak. Kort botid gjør at det ikke igangsettes omfattende barnevernstiltak, men kan samtidig innebære utgifter til kortsiktige helsetiltak.

Tre utvalgskommuner hadde 15,5 millioner kroner i utgifter som vertskommuner for tilrettelagte avdelinger. Figur 4.4 viser hvordan vertskommunenenes totale utgifter til tilrettelagte avdelinger fordeler seg på de ulike tjenesteområdene.

For de tilrettelagte avdelingene, utgjør helsetjenester hele 89 prosent av utgiftene som vertskommunetilskuddet er ment å dekke. Barnevern utgjør 5 prosent, tolketjenester 4 prosent og administrasjon 2 prosent.

Figur 4.4. Utgifter for utvalgskommunene fordelt på tjenesteområder. Tilrettelagte avdelinger. Prosent.

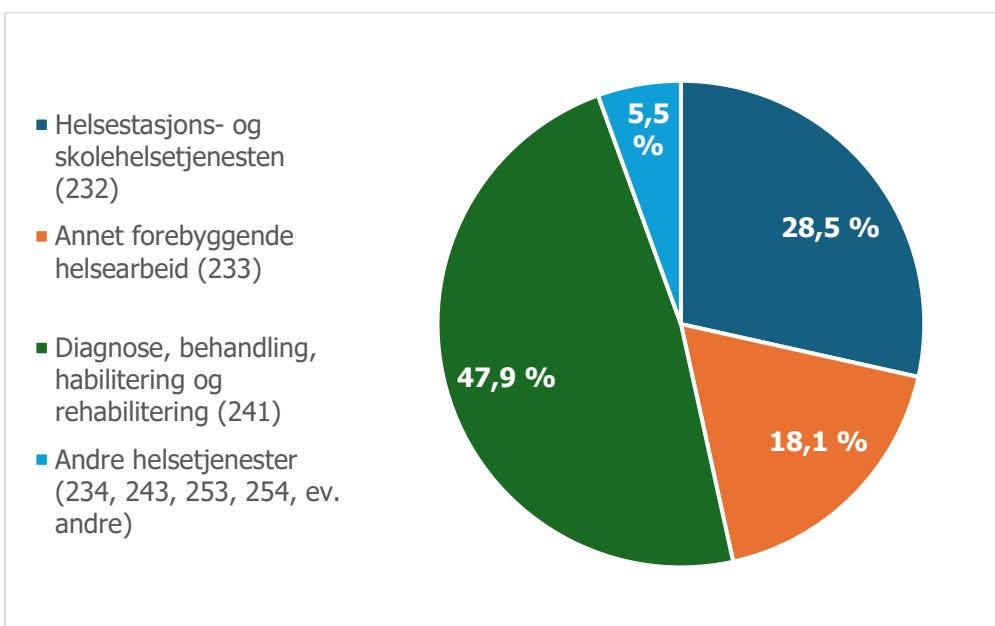


Utgifter til helse

13 utvalgskommuner hadde 42,0 millioner kroner i utgifter til helsetjenester som vertskommuner for ordinære mottak. Dette utgjør 83 prosent av utvalgskommunens totale utgifter.

Den høye andelen gjør det interessant å se nærmere på hvordan utgiftene til helsetjenester videre fordeler seg på ulike tjenesteområder (KOSTRA-funksjoner). Figur 4.5 viser hvordan kommunenes utgifter til helsetjenester fordeler seg på de ulike tjenesteområdene.

Figur 4.5. Helseutgifter for utvalgskommunene fordelt på tjenesteområder i 2023. Ordinære mottak. Prosent.



Diagnose, behandling, re/habilitering (KOSTRA 241) utgjør den største andelen av utgifter til helsetjenester, med 47,9 prosent. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten (KOSTRA 232) utgjør den nest største andelen av utgiftene, med 28,5 prosent, mens Annet forebyggende helsearbeid (KOSTRA 233) utgjør 18,1 prosent av utgiftene.

Det er en betydelig endring i fordelingen på tjenesteområdene i forhold til tidligere kartlegginger, hvor forebygging utgjorde den største andelen. I 2015 for eksempel, utgjorde Helsestasjons- og skolehelsetjenesten og Annet forebyggende helsearbeid til sammen 60 prosent og Diagnose, behandling, re/habilitering 26 prosent av utgiftene til helsetjenester. Det er imidlertid betydelige forskjeller mellom de 13 vertskommunene med hensyn til organisering av helsetilbudet og hvordan helseutgiftene fordeler seg og er bokført på de ulike tjenesteområdene.

Under følger en kort beskrivelse av de ulike tjenesteområdene (KOSTRA-funksjonene) og hvilke tjenester til målgruppen de omfatter.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten (KOSTRA 232) utgjør 28,5 prosent av de totale utgiftene til helse for de 13 ordinære mottakene. Målgruppen for denne KOSTRA-funksjonen er gravide, unge 0-20 år og deres foreldre/foresatte. Flere utvalgskommuner har avsatt en fast stillingsprosent til helsesøster og jordmor for arbeidet med asylsøkere.

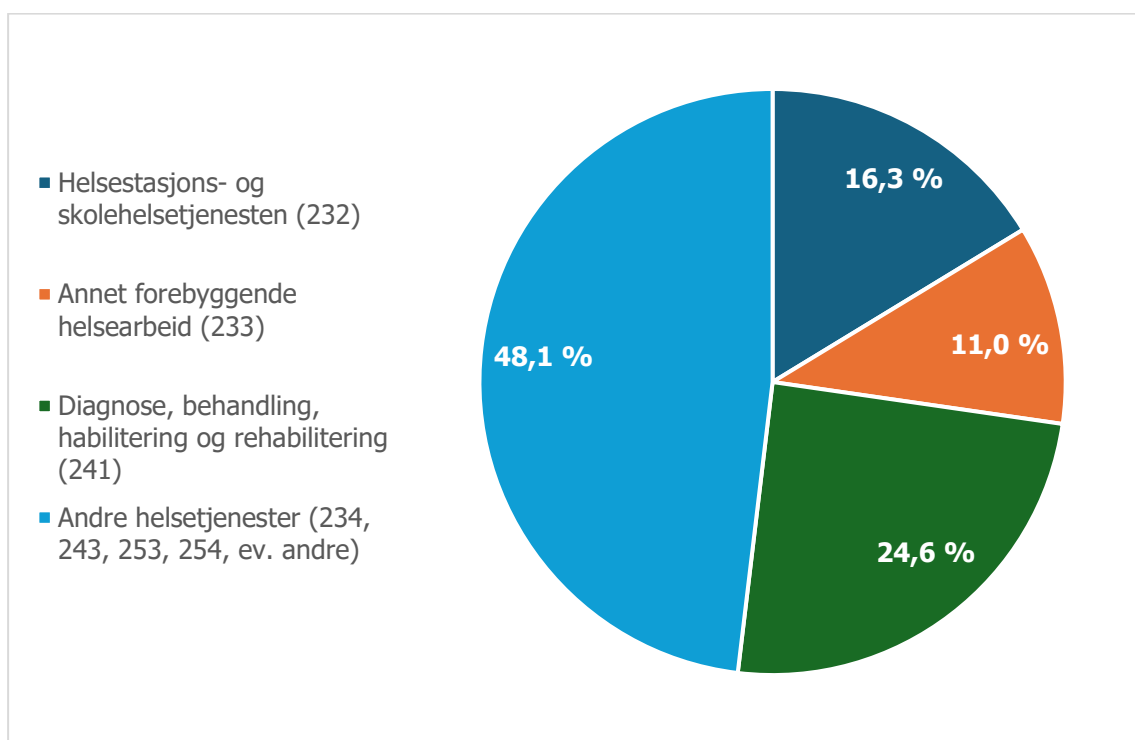
Annet forebyggende helsearbeid (KOSTRA 233) utgjorde 18,1 prosent av de totale utgiftene til helse for de 13 ordinære mottakene. Hovedsakelig er dette kommunenes utgifter til smittevern, tuberkulosekontroll, vaksinasjon og forebyggende informasjonsarbeid.

Diagnose, behandling, re/habilitering (KOSTRA 241) utgjorde 47,9 prosent av de totale utgiftene til helse for de 13 ordinære mottakene. Funksjonen inkluderer utgifter til legevakt, kommunalt legekontor og psykisk helsearbeid. Blant utvalgskommunene var det stor variasjon i hvor mye utgifter som ble ført på denne funksjonen. Noe av variasjonen kan knyttes til hvor mange stillinger eller hvor stor stillingsprosent for kommunalt ansatte leger som arbeidet med asylsøkere.

Andre helsetjenester: Aktiviserings- og servicetjenester til eldre og personer med funksjonsnedsettelse mv. (KOSTRA 234), Tilbud til personer med rusproblemer (KOSTRA 243) og Helse- og omsorgstjenester til personer i institusjon og hjemmeboende (KOSTRA 253 og 254) gis sjelden til beboere på mottak. Kommuner med utgifter på disse områdene hadde dette fordi det var beboere på mottaket som hadde særskilte behov.

Tre utvalgskommuner hadde 13,7 millioner kroner i utgifter til helsetjenester som vertskommuner for tilrettelagte avdelinger. Dette utgjør 89 prosent av utvalgskommunens totale utgifter. Figur 4.6 viser hvordan kommunenes utgifter til helsetjenester fordeler seg på de ulike tjenesteområdene.

Figur 4.6. Helseutgifter for utvalgskommunene fordelt på tjenesteområder i 2023. Tilrettelagte avdelinger. Prosent.



Sammenlignet med utgiftene til helsetjenester for ordinære mottak, er utgiftene til helsetjenester for tilrettelagte avdelinger i langt større grad fordelt på andre tjenesteområder enn Diagnose, behandling, re/habilitering (KOSTRA 241), Helsestasjons- og skolehelsetjenesten (KOSTRA 232) og Annet forebyggende helsearbeid (KOSTRA 233). 48,1 prosent av utgiftene til

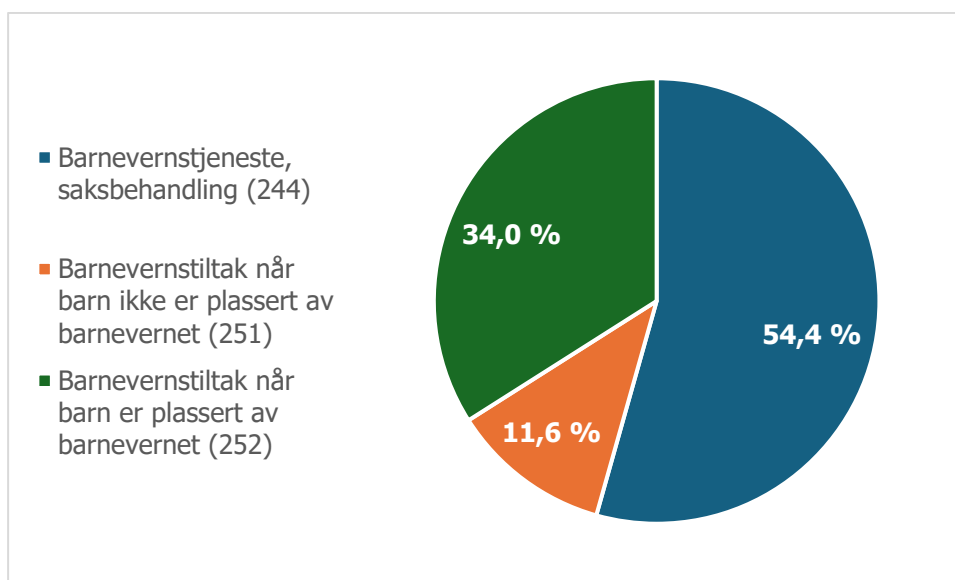
helsetjenester er fordelt på andre tjenesteområder. Når utvalget bare omfatter tre utvalgskommuner, og tre tilrettelagte avdelinger, vil denne fordelingen i stor grad påvirkes av enkeltbeboere og deres behov.

Utgifter til barnevern

13 utvalgskommuner hadde til sammen 3,6 millioner kroner i utgifter til barnevern som vertskommuner for ordinære mottak. Dette utgjør 7 prosent av utvalgskommunens totale utgifter. Den gjennomsnittlige korte botiden i mottak antas å ha betydning for de relativt lave barnevernsutgiftene, særlig når det gjelder barnevernstiltak som ikke kun er forebyggende. 3 av 13 utvalgskommuner hadde ikke utgifter til barnevern.

Figur 4.7 viser hvordan kommunenes utgifter til barnevern var fordelt på ulike tjenesteområder.

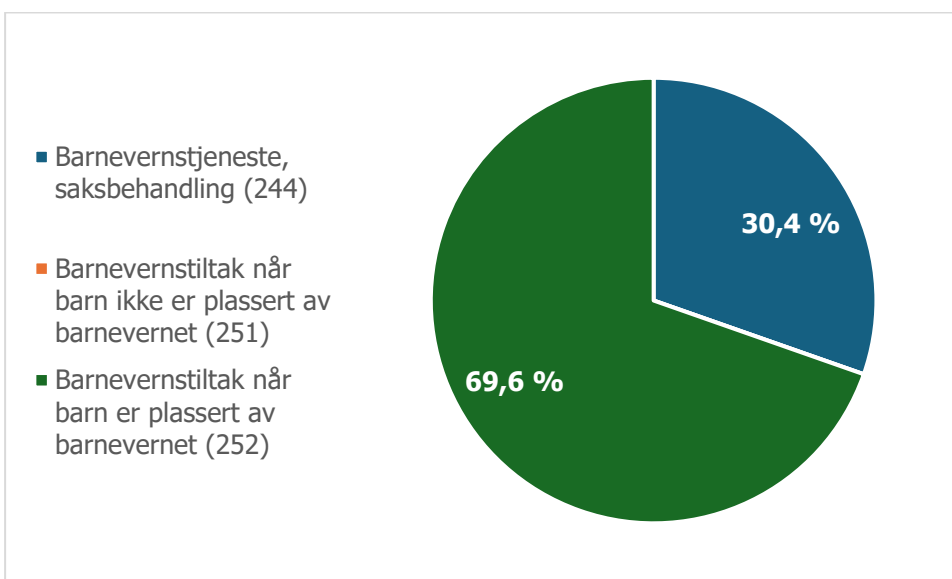
Figur 4.7. Utgifter til barnevern for utvalgskommunene fordelt på tjenesteområder i 2023. Ordinære mottak. Prosent.



Barnevernstjeneste, saksbehandling (KOSTRA 244) utgjorde 54,4 prosent av utgiftene til barnevern. Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet (KOSTRA 251) utgjorde 11,6 prosent av utgiftene til barnevern. 4 av 13 utvalgskommuner hadde denne type utgifter. Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet (KOSTRA 252) utgjorde 34,0 prosent av utgiftene til barnevern. 4 av 13 utvalgskommuner hadde denne type utgifter.

Tre utvalgskommuner hadde til sammen 0,8 millioner kroner i utgifter til barnevern som vertskommuner for tilrettelagte avdelinger. En av tre utvalgskommuner hadde ikke utgifter til barnevern. Figur 4.8 viser hvordan kommunenes utgifter til barnevern var fordelt innenfor ulike områder.

Figur 4.8. Utgifter til barnevern for utvalgskommunene fordelt på tjenesteområder i 2023. Tilrettelagte avdelinger. Prosent.



Barnevernstjeneste, saksbehandling (KOSTRA 244) utgjorde 30,4 prosent av utgiftene til barnevern. Barnevernstiltak når barnet ikke er plassert av barnevernet (KOSTRA 251) utgjorde 0,0 prosent av utgiftene til barnevern. Barnevernstiltak når barnet er plassert av barnevernet (KOSTRA 252) utgjorde 69,6 prosent av utgiftene til barnevern. En av tre utvalgskommuner hadde denne type utgifter.

Utgifter til tolk

13 utvalgskommuner hadde 3,9 millioner kroner i utgifter til tolketjenester som vertskommuner for ordinære mottak. Dette tilsvarer 8 prosent av totale utgiftene.

Tre utvalgskommuner hadde 0,7 millioner kroner i utgifter til tolketjenester som vertskommuner for tilrettelagte avdelinger. Dette tilsvarer 4 prosent av de totale utgiftene.

Andelen av utgiftene til tolketjenester vil i realiteten være litt høyere, fordi tolk er i enkelte tilfeller bakt inn i de andre tjenestene. Dette gjelder for eksempel Kongsvinger (ordinært mottak) og Kristiansand (ordinært mottak og tilrettelagt avdeling), hvor alle utgifter til tolketjenester er ført på andre tjenesteområder.

Utgifter til administrasjon

13 utvalgskommuner hadde 1,4 millioner kroner i utgifter til administrasjon som vertskommuner for ordinære mottak. Dette tilsvarer 3 prosent av totale utgiftene.

Dette kan for eksempel være beregnede utgifter knyttet til kommunens samarbeidsmøter med mottaket, og administrasjon/koordinering av de tjenestene som kommunen yter beboerne på mottaket.

Tre utvalgskommuner hadde 0,3 millioner kroner i utgifter til administrasjon som vertskommuner for tilrettelagte avdelinger. Dette tilsvarer 2 prosent av de totale utgiftene.

Andre utgifter

I den grad kommunene hadde vertskommunale utgifter på andre tjenesteområder, utenom tolk, helse, administrasjon og barnevern, ble de bedt om å oppgi dette i en egen del av spørreskjema. Disse utgiftene inngår ikke i de totale utgiftene som sammenliknes med vertskommunetilskuddet i rapporten.

13 utvalgskommuner hadde 5,8 millioner kroner i andre utgifter som vertskommuner for ordinære mottak. Dette var hovedsakelig utgifter til sosialtjenester/ omsorgstjenester, kultur- og ungdomstiltak og tospråklig grunnskoleopplæring.

Tre utvalgskommuner hadde 0,8 millioner kroner i utgifter til tolketjenester som vertskommuner for tilrettelagte avdelinger. Dette var hovedsakelig utgifter til sosialtjenester/ omsorgstjenester.

4.5 Vertskommunetilskuddets dekningsgrad i 2023

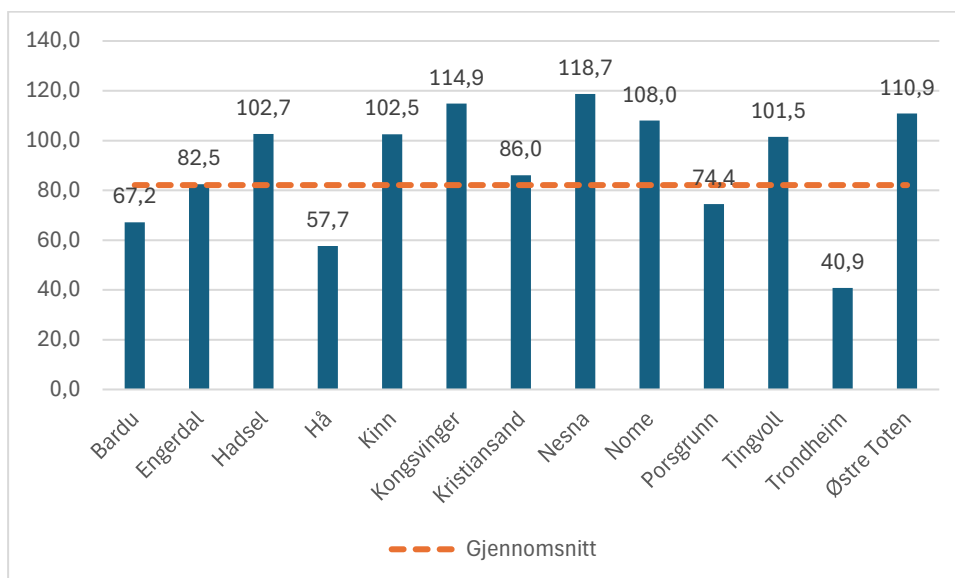
Kartleggingen viser at vertskommunetilskuddet dekket 82,1 prosent av utvalgskommunenes utgifter for ordinære mottak. I de foregående kartleggingene var dekningsgraden for vertskommunetilskuddet lavere. Tabell 4.8 viser dekningsgraden i de fire kartleggingene av vertskommunale utgifter som er gjennomført.

Tabell 4.8. Forhold mellom utgifter og tilskudd. Resultatet for kartleggingene av 2006, 2011, 2015 og 2023.

	Beregningsutvalget (2008): Vertskommunenes utgifter i 2006	Rambøll (2013): Vertskommunenes utgifter i 2011	Beregningsutvalget (2016): Vertskommunenes utgifter i 2015	Beregningsutvalget (2024): Vertskommunenes utgifter i 2023
Dekningsgrad	45 %	61 %	65 %	82,1 %

Et hovedfunn i årets kartlegging er at det er stor forskjell i utgiftsnivå og dekningsgrad mellom kommunene. Figur 4.9 gir en oversikt over dekningsgraden i utvalgskommunene for ordinære mottak. Medianverdien blant utvalgskommunene påvirkes i mindre grad av ekstremverdier og viser at tilskuddet dekket 101,5 prosent av de vertskommunale utgiftene til ordinære mottak.

Figur 4.9 Dekningsgrad for vertskommunetilskuddet i utvalgskommunene i 2023. Ordinære mottak. Prosent.

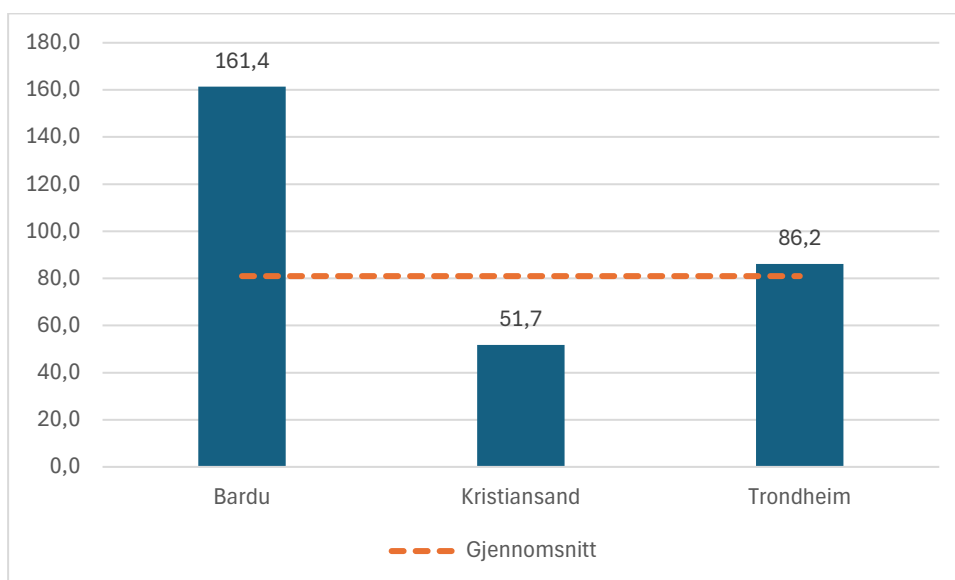


Store forskjeller i utgiftsnivå og dekningsgrad mellom kommunene var også et funn i tidligere kartlegginger. 2 av de 13 utvalgskommunene i årets kartlegging var også med i kartleggingen av 2015. Dette er Kristiansand og Trondheim. Dekningsgraden for de to kommunene var henholdsvis 69,1 prosent og 37,4 prosent i 2015, mot 86,0 prosent og 40,9 prosent i 2023.

De store forskjellene i utgiftsnivå og dekningsgrad for ordinære mottak kan skyldes flere forhold. En nærmere analyse av forskjellene i utgiftsnivå og dekningsgrad for ordinære mottak følger i delkapittel 4.6.

Vertskommunetilskuddet dekket 81,0 prosent av utvalgskommunenes utgifter til tilrettelagte avdelinger. Figur 4.10 gir en oversikt over dekningsgraden i utvalgskommunene. Medianverdien er 86,2 prosent.

Figur 4.10. Dekningsgrad for vertskommunetilskuddet i utvalgskommunene i 2023. Tilrettelagte avdelinger. Prosent.



De store forskjellene i utgiftsnivå og dekningsgrad for tilrettelagte avdelinger kan tyde på variasjoner i helsebehovene til beboerne i mottakene. De kan også skyldes ulik fordeling av utgifter mellom de ordinære mottakene og de tilrettelagte avdelingene. Det er derfor viktig å se kommunenes utgiftsnivå og dekningsgrad for tilrettelagte avdelinger i sammenheng med kommunenes utgiftsnivå og dekningsgrad for ordinære mottak.

4.6 Analyse av systematiske forskjeller

Et hovedfunn i denne kartleggingen, som i tidligere kartlegginger, er at det er store forskjeller i vertskommunenes utgifter. Tabell 4.9 sammenligner utgift per avtalt plass i ordinære mottak i utvalgs kommunene, med gjennomsnittet for alle utvalgs kommunene.

Tabell 4.9. Utgifter per avtalt plass fordelt på tjenesteområder og totalt. Ordinære mottak. Indeks 100 % er lik gjennomsnittet for utvalget.

	Helsetjenester per avtalt plass	Barnevern per avtalt plass	Tolketjenester per avtalt plass	Administrasjon per avtalt plass	Totalutgift per avtalt plass
Bardu	129 %	135 %	69 %	99 %	124 %
Engerdal	112 %	0 %	84 %	30 %	100 %
Hadsel	73 %	86 %	178 %	107 %	83 %
Hå	126 %	413 %	130 %	76 %	145 %
Kinn	85 %	14 %	96 %	98 %	82 %
Kongsvinger	80 %	48 %	0 %	83 %	71 %
Kristiansand	92 %	50 %	0 %	172 %	84 %
Nesna	78 %	0 %	105 %	120 %	76 %
Nome	82 %	29 %	82 %	120 %	79 %
Porsgrunn	93 %	31 %	203 %	139 %	98 %
Tingvoll	95 %	13 %	94 %	23 %	87 %
Trondheim	173 %	546 %	310 %	67 %	207 %
Østre Toten	86 %	0 %	34 %	121 %	77 %
Utvalgs kommuner	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabellen viser at det er store forskjeller i vertskommunenes utgifter totalt, og på hvert av de fire tjenesteområdene. Utgifter til helsetjenester utgjør den klart største andelen av samtlige utvalgs kommuners utgifter, og 83 prosent av utvalgs kommunenes totale utgifter til ordinære mottak. Når vi skal forklare de store forskjellene i vertskommunenes utgifter, er derfor kolonnen lengst til venstre, og sammenhengen med kolonnen lengst til høyre, av størst betydning.

De store forskjellene i utgiftsnivå og dekningsgrad kan skyldes ulik kapasitet i kommunene og deres innretning og tilbud på helsetjenesten. Det er til dels stor variasjon i hvordan kommunene organiserer helsetjenestene. Hvordan kommunene planlegger og koordinerer arbeidet i en situasjon med mange beboere og kort botid, vil også være av betydning for utgiftsnivået.

De store forskjellene i utgiftsnivå og dekningsgrad kan skyldes ulik fordeling av beboere med ulike behov for kommunale helsetjenester. UDI skjevfordeler ikke aktivt beboere med store behov mellom kommunene. I enkelte tilfeller vil likevel sentralt beliggende mottak være foretrukket på grunn av nærhet til sykehus mv. Kommunenes kompetanse og fleksibilitet og mottakets bygningsmasse kan også spille inn. Barn med store behov kan også i enkelte tilfeller gi utslag på utgiftene, fordi barn under 18 år har fulle helse- og omsorgsrettigheter.

Forskjellene i utgiftsnivå og dekningsgrad kan også ha sammenheng med kommunenes ulike fremgangsmåter for å beregne målgruppens relative ressursbruk. Hvorvidt kommunen har faktiske tall i form av et prosjektreknskap, eller om kommunen må beregne målgruppens utgifter ut ifra en andel av den aktuelle tjenestens totale årsverk eller totale antall klienter, påvirker utgiftsnivået i stor grad. Fremgangsmåtene for å beregne målgruppens relative ressursbruk varierer mellom både kommuner og tjenesteområder.

Det er krevende å si noe mer om hva som forskjellene på de kommunene som ligger over og under gjennomsnittlig dekningsgrad. For å supplere observasjonene fra kartleggingen, har utvalget sett nærmere på sammenhenger mellom kommunenes utgifter til ordinære mottak og ulike variabler som kan tenkes å påvirke utgiftsnivået.

Kartleggingen omfatter kun 13 utvalgskommuner og observasjoner som grunnlag for en bivariat analyse. Dette gjør det vanskelig å snakke om korrelasjoner eller forklart varians. Derfor har vi heller sett på tilstedeværelsen eller fraværet av mønstre, ved å plote ut verdiene i todimensjonale diagrammer. Resultatet må tolkes med varsomhet, fordi vi vet ikke om sammenhengene ville stått seg med et større utvalg, og fordi enkeltverdier som avviker mye fra gjennomsnittet påvirker mønstrene. En bivariat sammenheng behøver heller ikke å bety at det foreligger en årsakssammenheng.

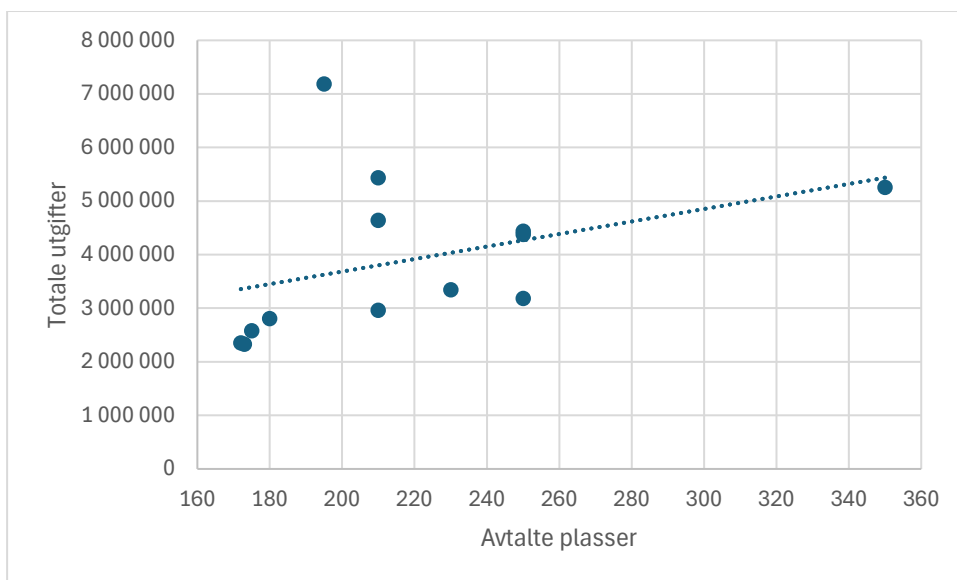
Beregningsutvalget har valgt å undersøke om det kan være sammenhenger mellom kommunenes utgiftsnivå og følgende variabler:

- Avtalte plasser
- Gjennomstrømning
- Aldersfordeling til beboere, herunder andeler barn 0-5 år og eldre 65+ år
- Driftsoperatør
- Kommunens økonomiske handlingsrom

Avtalte plasser

Vi forventer en sammenheng mellom avtalte plasser og totale utgifter, fordi flere plasser sannsynligvis betyr flere beboere å yte tjenester til. I figur 4.11 ser vi at det er en slik tendens.

Figur 4.11. Sammenheng mellom avtalte plasser og totale utgifter.

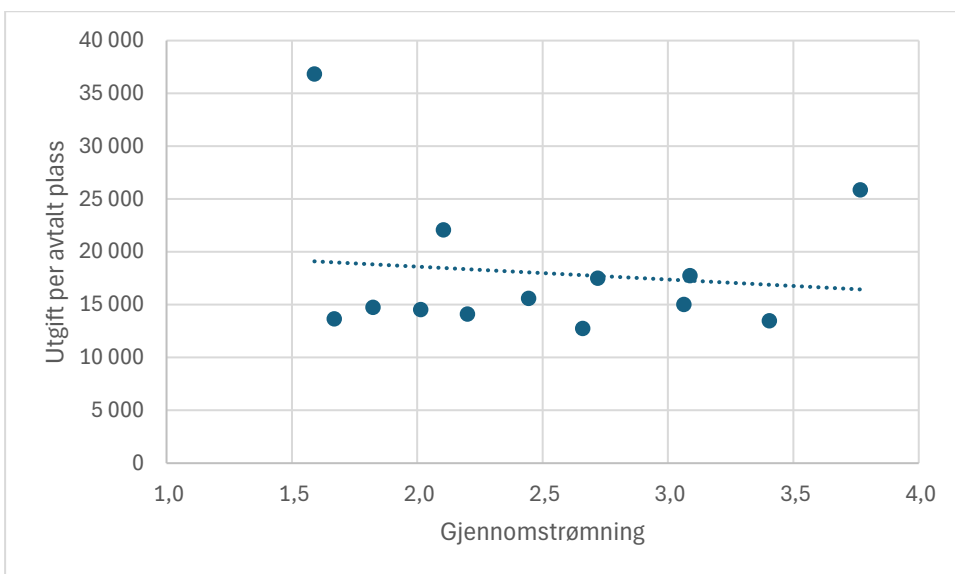


Vi så videre på om det er en sammenheng mellom antall avtalte plasser og utgifter per avtalt plass, fordi store mottak kan tenkes å medføre stordriftsfordeler. Vi finner imidlertid ingen slik sammenheng.

Gjennomstrømning

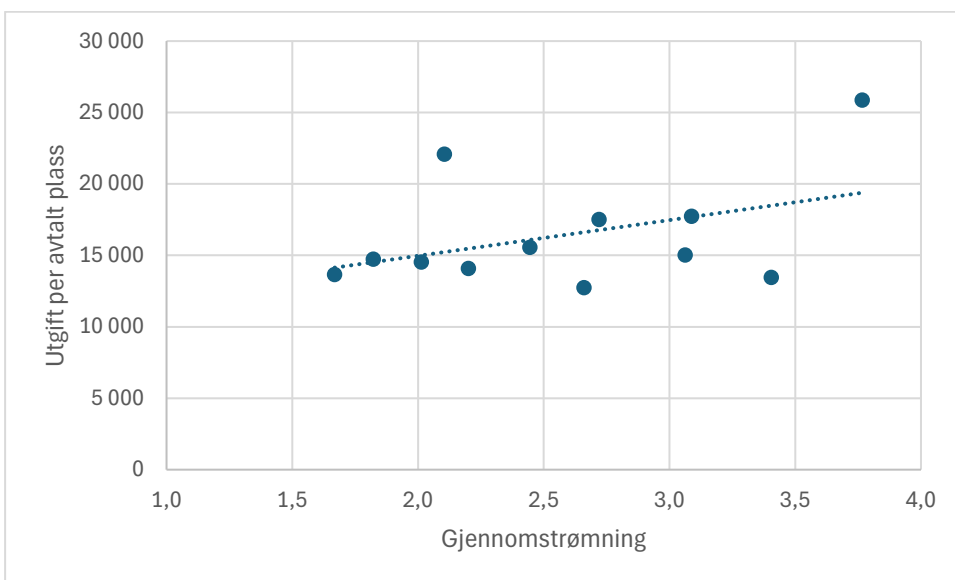
For gjennomstrømning, deler vi antall personer som er innom mottaket i løpet av året på antall plasser i mottaket. Vi forventer en sammenheng mellom gjennomstrømning og utgift per avtalt plass, fordi større gjennomstrømning tilsier en høyere belastning av ressurser dedikert et bestemt antall plasser. I figur 4.12 ser vi imidlertid ingen slik tendens.

Figur 4.12. Sammenheng mellom gjennomstrømning og utgift per avtalt plass.



Trondheim er en av kommunene med lavest gjennomstrømning, men samtidig den kommunen med klart høyest utgift per plass. Når Trondheim trekkes ut av analysen, slik som i figur 4.13, ser vi en mer tydelig tendens til at høy gjennomstrømning kan gi en høyere utgift per avtalt plass.

Figur 4.13. Sammenheng mellom gjennomstrømning og utgift per avtalt plass (uten Trondheim).



Driftsoperatør

Vi har sett om det er en sammenheng mellom type driftsoperatør og utgiftsnivå. Tabell 4.10 viser at kun 1 av de 6 kommunene med høyeste utgifter har kommunal driftsoperatør (Engerdal har fjerde høyeste utgift per avtalt plass). Samtidig er det kun 5 kommuner som har kommunal driftsoperatør, av totalt 13 utvalgskommuner. 3 av de 7 kommunene med laveste utgifter har privat driftsoperatør, og blant disse 7 kommunene varierer utgift per avtalt plass bare fra 12 737 kroner (Kongsvinger har privat driftsoperatør) til 15 022 kroner (Kristiansand har kommunal driftsoperatør).

Tabell 4.10 Driftsoperatør og utgift per avtalt og disponert plass. Kroner.

Kommune	Drift	Utgift per avtalt plass	Utgift per disponert plass
Bardu	Privat	22 083	23 918
Engerdal	Kommunal	17 739	22 940
Hadsel	Privat	14 733	16 153
Hå	Privat	25 865	27 931
Kinn	Kommunal	14 537	15 444
Kongsvinger	Privat	12 737	14 639
Kristiansand	Kommunal	15 022	18 988
Nesna	Kommunal	13 469	15 238
Nome	Kommunal	14 088	14 790
Porsgrunn	Privat	17 510	18 544
Tingvoll	Privat	15 577	18 286
Trondheim	Privat	36 840	38 474
Østre Toten	Privat	13 663	14 797

Andelene barn 0-5 år og eldre 65+ år

Vi har sett om det er en sammenheng mellom andelene 0-5 år og eldre 65+ år blant beboerne innom mottaket og utgifter per avtalt plass, fordi personer i disse aldersgruppene krever relativt mer oppfølging fra kommunens helsetjenester. Vi finner en liten sammenheng mellom utgift per avtalt plass og andel eldre 65+ år, men denne sammenhengen reduseres når Trondheim trekkes ut av analysen.

Kommunens økonomiske handlingsrom

For kommunens økonomiske handlingsrom tar vi utgangspunkt i kommunens frie inntekter per innbygger korrigert for utgiftsbehov. Vi har sett om det er en sammenheng mellom kommunens økonomiske handlingsrom og utgifter per avtalt plass, fordi et relativt stort økonomisk handlingsrom kan tenkes å gi kommunen større muligheter til å prioritere tjenester til beboere i mottak. Vi finner imidlertid ingen slike sammenhenger.

Konklusjon

- De store forskjellene i utvalgskommunenes utgiftsnivå og dekningsgrad skyldes i stor grad forskjeller i utvalgskommunenes utgifter til helsetjenester.
- De store forskjellene i utgiftsnivå og dekningsgrad kan skyldes kommunenes ulike kapasitet, innretning og tilbud på helsetjenester. De kan også skyldes ulik fordeling av beboere med behov for kommunale helsetjenester.
- Vertskommunenes utgifter vil også være avhengig av hvilken fremgangsmåte som er brukt for å beregne målgruppens relative ressursbruk. Hvorvidt kommunen har faktiske tall i form av et prosjektreknskap, eller om kommunen må beregne målgruppens utgifter ut ifra en andel av den aktuelle tjenestens totale årsverk eller totale antall klienter, påvirker utgiftsnivået i stor grad. Fremgangsmåten som er brukt vil variere mellom både kommuner og tjenesteområder.
- Den bivariate analysen gir ikke grunnlag for å si at det er én variabel som er avgjørende for kommunenes utgiftsnivå.
- Det kan være flere variabler som spiller sammen og påvirker resultatet i den enkelte kommune. Det kan være et samspill mellom egenskaper ved beboerne, ved kommunen og ved mottaket.
- Utvalget anbefaler at vertskommuner for mottak i større grad identifiserer faktiske utgifter som skal dekkes av vertskommunetilskuddet. Dette vil også være nyttig ved fremtidige kartlegginger av vertskommunale utgifter.
- Det har i denne kartleggingen ikke kommet opp forhold som tilsier endringer i tilskuddsordningen, ut over en eventuell justering av satsene. Tidligere kartlegginger har vist behov for særskilt kompensasjon i tilfeller med ekstraordinære utgifter knyttet til helse og barnevern i enkeltsaker. I kartleggingen av 2023 var det imidlertid svært få slike saker.



IMDi

Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

imdi.no