



Verdal kommune
Møteinnkalling

Kommunestyrets medlemmer

Det innkalles med dette til følgende møte:

Utvalg: Kommunestyre
Møtested: Kommunestyresalen, Verdal Rådhus
Dato: 31.01.2022
Tid: 18:00

Evt. forfall, eller inhabilitet i noen av sakene, meldes til rådmannskontoret på telefon 476 92392 eller på epost: line.ertsas@verdal.kommune.no

Varamedlemmer møter kun ved særskilt innkalling.

Minner om at alle må forholde seg til gjeldende smittevernråd.

Det vil før møtet starter bli gitt følgende orienteringer:

- Aker Verdal v/direktør Erik Stiklestad – 30 min.
- Årlig rapportering status barnevernet v/Birgitte Singstad – 30 min.

Verdal, 21. januar 2022

Pål Sverre Fikse
Ordfører(s)

Saksnr	Innhold
PS 1/22	Godkjenning av møteprotokoll
PS 2/22	Forvaltningsrevisjon Etikk - Rapport
PS 3/22	Status og kvalitetsmelding for grunnskolen 2021
PS 4/22	Anmodning fra IMDi om bosetting av flyktninger i 2022
PS 5/22	Brannvesen Midt IKS - valg av medlemmer og varamedlemmer til representantskapet
PS 6/22	Orienteringer

PS 1/22 Godkjenning av møteprotokoll



Forvaltningsrevisjon Etikk - Rapport

Saksbehandler: Geir Olav Jensen	Arkivref: 2021/3366 - /
E-post: geir.jensen@verdal.kommune.no	
Tlf.: 950 54 696	

Saksordfører: (Ingen)

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Kommunestyre	31.01.2022	2/22

Kontrollutvalgets innstilling:

1. Kommunestyret tar rapporten til orientering
2. Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp revisor sine anbefalinger og rapportere skriftlig tilbake til kontrollutvalget hvordan dette er gjort innen utgangen av 2022

Vedlegg:

- 1 Kortversjon rapport om etikkarbeid
- 2 Endelig rapport etikkarbeid

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Ingen

Saksopplysninger:

Kontrollutvalgets behandling 29. november 2021:

«Forslag til vedtak

1. Kontrollutvalget slutter seg til rapportens konklusjoner og anbefalinger
2. Kontrollutvalget oversender rapporten til kommunestyret med følgende innstilling:
 1. Kommunestyret tar rapporten til orientering
 2. Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp revisor sine anbefalinger og rapportere skriftlig tilbake til kontrollutvalget hvordan dette er gjort innen utgangen av 2022.

Behandling:

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor presenterte rapporten og svarte på spørsmål
Forslag til vedtak enstemmig vedtatt

Vedtak:

1. Kontrollutvalget slutter seg til rapportens konklusjoner og anbefalinger
2. Kontrollutvalget oversender rapporten til kommunestyret med følgende innstilling:
 1. Kommunestyret tar rapporten til orientering
 2. Kommunestyret ber kommunedirektøren følge opp revisor sine anbefalinger og rapportere skriftlig tilbake til kontrollutvalget hvordan dette er gjort innen utgangen av 2022.

Saksopplysninger

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er bestilt iht. vedtatt plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2020-2024. Første prioriterte prosjekt var innen tema omstilling, effektivisering, HMS, IA og etikk. I kontrollutvalgets møte den 25.01.2021 sluttet kontrollutvalget seg til prosjektplan - sak 02/21 der temaet var avgrenset til etikk, herunder om kommunens etiske retningslinjer er kjent og forankret hos de ansatte.

Revisors endelige rapport forelå den 5. november. En foreløpig rapport hadde da vært på høring til kommunedirektøren. Høringssvaret som er vedlagt rapporten, har ikke medført endringer i den endelige versjonen.

Iht. rapporten er følgende problemstilling besvart:

- Er kommunens etiske retningslinjer kjent og forankret hos de ansatte?

Hovedproblemstillingen er besvart i tre deler:

- Status arbeidet med etiske retningslinjer for Verdal kommune
- Er det gjort tilstrekkelige tiltak for å sikre høy etisk standard i kommunen?
- I hvilken grad er ansatte involvert i det løpende arbeidet og utvikling i kommunens arbeid med gode etiske holdninger?

Problemstillingene er besvart hhv. i kapittel 2, 3 og 4, på grunnlag av informasjon som er kommet frem gjennom bruk av spørreundersøkelse og dokumentanalyse. Intervju har vært brukt i liten grad.

Revisor anbefaler i kapitel 6 at kommunen bør:

- Utarbeide egne etiske retningslinjer både for ansatte og folkevalgte, og gjøre disse synlig.
- Etiske retningslinjer bør være en del av introduksjonsprogrammet ved ansettelse.
- Alle nyansatte bør/må signere på at de er kjent med kommunens etiske retningslinjer.
- Sørge for at prosessen med å utarbeide egne etiske retningslinjer involverer flest mulig.
- Legge opp til jevnlig etiske drøftinger og refleksjoner i alle deler av organisasjonen

Spørreundersøkelsen var sendt samtlige ansatte pr e-post- Etter gjentatte purringer kom svarprosent opp på 52 prosent. Sammenhengen mellom andel utsendte spørreundersøkelser og svarprosent pr avdeling, samt sammenhengen mellom stillingsprosent og stillingsprosent hos de som har besvart undersøkelsen er vist i vedlegg 2.

Opprinnelig leveringsdato var satt til 31. august i år, men pga. utsatt oppstartstidspunkt og utfordringer med å få inn svar på spørreundersøkelsen ble leveringstidspunktet forskjøvet.

Revisor har denne gangen utarbeidet en kortversjon av rapporten. Dette er noe de nå har til utprøving og som de gjerne vil ha muntlig tilbakemelding på. De vil ha tilbakemelding på lengde, form og innhold, og om dette er noe kontrollutvalget ønsker revisor skal tilby fremover.

Revisor vil presentere rapporten for kontrollutvalget i møte og vil samtidig kunne svare på spørsmål.

Vurdering:

Forvaltningsrevisjon er et viktig virkemiddel for å føre kontroll med den kommunale forvaltning, og de resultater som oppnås. Forvaltningsrevisjon skal gi en uavhengig tilbakemelding til kommunestyret, om forvaltningens arbeid og hvordan vedtak blir fulgt opp samtidig som den også skal gi effekter til læring.

Revisor har gjennom forvaltningsrevisjonsrapporten besvart ut kontrollutvalgets bestilling.

Rapporten viser at kommunen sine etiske retningslinjer er gamle og ikke oppdatert iht. gjeldende lovverk. De etiske retningslinjene omfatter ikke folkevalgt, men er i hovedsak kjent og forankret hos de ansatte. Kommunen har et forbedringspotensial gjennom økt fokus på etikk og etiske holdninger. Dette gjelder både for administrasjonen og folkevalgte.

Det vises til rapporten i sin helhet, og det anbefales at kontrollutvalget slutter seg til rapportens konklusjoner og anbefalinger og oversende denne til kommunestyret til videre behandling.»

Kommunens arbeid med etikk



1. Bakgrunn
2. Metode
3. Etske retningslinjer
4. Etsk standard
5. Etske holdninger

Bakgrunn

Å følge lover og regler er et etisk og moralsk krav. Etikk og etiske prinsipper bør drøftes jevnlig, og etableres som system og praksis i all virksomhet i kommunen. Hver kommune bør selv utforme sin etiske standard utover det lovpålagte ut fra hvordan man ønsker å framstå for å sikre tillit.

Kontrollutvalget har bestilt en forvaltningsrevisjon om kommunens arbeid med etikk. Dette dokumentet er en kort versjon av den fullstendige rapporten.



Kommunenenes utøvelse av roller skal være forutsigbar og bygge opp tillitsforhold med aktører vi samhandler med. Vår virksomhet og samhandling med andre skal være gjenkjennbar ut fra våre verdier. Verdier definerer en grunnleggende plattform for oss, og i prosesser i organisasjonene er tre verdibegrep fokusert: **Lojalitet, ærlighet og respekt**. Vi, og vår adferd, skal gjenkjennes og være forutsigbare ut fra vårt verdigrunnlag i samhandling både eksternt og internt.

Verdal kommune, kommuneplanens samfunnsdel 2015-2030

1. Bakgrunn
2. Metode
3. Etiske retningslinjer
4. Etisk standard
5. Etiske holdninger

Metode

INTERVJU

Oppstartsmøte med kommunedirektør og personal- og HMS-sjef. Eget møte med personalsjef for å gjennomgå resultatene fra spørreundersøkelsen og stille oppfølgingsspørsmål.



SPØRREUNDERSØKELSE

Spørreundersøkelse til alle ansatte i Verdal kommune for å undersøke om de ansatte kjenner til etiske retningslinjer og de etiske holdningene og verdiene til de ansatte. Spørreundersøkelsen fikk en svarprosent på 52 prosent.



DOKUMENTGJENNOMGANG

Gjennomgått kommunens etiske retningslinjer, varslingsreglement, reglement/retningslinjer for sosiale medier, plattform for ledelse, kommuneplanens samfunnsdel og årsmeldinger.



1. Bakgrunn
2. Metode
3. Etiske retningslinjer
4. Etisk standard
5. Etiske holdninger

Status for arbeidet med etiske retningslinjer

FUNN

Kommunen sine gjeldende etiske retningslinjer ble etablert i Innherred samkommune og ble sist revidert april 2017. Kommunen skal sette i gang en prosess med å oppdatere retningslinjer på området. Gjeldene retningslinjer er konkrete og enkle å forstå. Deler av de etiske retningslinjene har blitt erstattet. Derfor kan være vanskelig å se hva som gjelder, da de utdaterte delene ikke er slettet eller merket.

De gjeldende retningslinjene beskriver ikke reaksjoner som følger av brudd på de etiske retningslinjene. Revisor mener dette bør innarbeides. Videre bør etiske retningslinjer være en del av arbeidskontrakten. Etiske retningslinjer bør også omfatte folkevalgte eller at det som alternativ utarbeides egne etiske retningslinjer for folkevalgte.



Revisor konkluderer med at kommunen har etiske retningslinjer, men det gjenstår en prosess med å få retningslinjene oppdatert.



Revisor anbefaler kommunen å utarbeide egne retningslinjer både for ansatte og folkevalgte, og gjøre disse synlig

1. Bakgrunn
2. Metode
3. Etiske retningslinjer
- 4. Etisk standard**
5. Etiske holdninger

Tiltak for å sikre høy etisk standard

FUNN

Flertallet av de ansatte kjenner kommunens etiske retningslinjer. Det er mange måter de får kjennskap til retningslinjene på. Kommunen kan bli bedre til å undersøke om medarbeiderne kjenner til og etterlever de etiske retningslinjene. Dagens rutine sier ikke noe om at underskrift av etiske retningslinjer bør være en del av arbeidskontrakten. Til tross for dette er det en relativt stor andel av de ansatte som har signert de etiske retningslinjene.

Revisor har ikke grunnlag til å si noe om at det er utarbeidet etiske retningslinjer tilpasset den enkelte enheten i kommunen. Revisor er av oppfatning at kommunen synliggjør sitt verdigrunnlag der de har mulighet til dette.



Revisor konkluderer med at kommunen på noen områder har forbedringspotensial i å sikre høy etisk standard.

Revisor anbefaler:



Etiske retningslinjer bør være en del av introduksjonsprogrammet ved ansettelse



Alle nyansatte bør signere på at de er kjent med kommunens etiske retningslinjer

1. Bakgrunn
2. Metode
3. Etiske retningslinjer
4. Etisk standard
5. Etiske holdninger

Etiske holdninger

FUNN

Ansatte etterlever etiske holdninger i utførelsen av sine arbeidsoppgaver. Ledere i kommunen sørger for at de etiske retningslinjene er iverksatt i egen enhet. Lederplattformen viser at de etiske verdiene er satt i system. Lederne blir i stor grad oppfattet som gode rollemodeller av de ansatte, både direkte og gjennom sine handlinger.

Fellesmøter og partssammensatt arbeid er arenaer hvor de ansatte blir involvert i arbeidet med etiske spørsmål. Kommunen har en gylden anledning til å sørge for involvering i utarbeidelsen av retningslinjene. Spørreundersøkelsen gir indikasjoner på hva som kan klargjøres for å sikre en bedre forankring.



Revisor konkluderer med at ansattes muligheter for å være involvert i arbeidet med etiske holdninger er til stede, men kan utnyttes enda bedre i framtidige prosesser

Revisor anbefaler:



Sørge for at prosessen med å utarbeide egne etiske retningslinjer involverer flest mulig



Legge opp til jevnlige etiske drøftinger og refleksjoner i alle deler av organisasjonen



Verdal kommune

Oktober 2021

FR-1150

FORORD

Revisjon Midt-Norge SA har gjennomført denne forvaltningsrevisjonen på oppdrag fra Verdal kommunes kontrollutvalg i perioden februar 2021 til september 2021.

Kontrollutvalget skal påse at forvaltningsrevisjon gjennomføres, jf. lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 23-2 punkt c. Forvaltningsrevisjon innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak¹.

Revisjonsteamet har bestått av oppdragsansvarlig Marit Ingunn Holmvik, prosjektmedarbeider Hanne Marit Ulseth Bjerkan, og kvalitetssikrere Tor Arne Stubbe og Anna Ølnes. Revisor har vurdert egen uavhengighet overfor Verdal kommune, jf. kommuneloven § 24-4 og forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i henhold til NKRFs² standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon i prosjektet. En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter finnes på vår hjemmeside www.revisjonmidt norge.no.

Stjørdal 05.11.2021

Marit Ingunn Holmvik

Oppdragsansvarlig revisor

¹ Kommuneloven § 23-3, 1.ledd

² Norges Kommunerevisorforbund, www.nkrf.no

SAMMENDRAG

Hovedproblemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen er **om kommunens etiske retningslinjer er kjent og forankret hos de ansatte**. Det enkle svaret på dette er at de etiske retningslinjene i stor grad er kjent og forankret hos ansatte Verdal kommune, men at kommunen har et potensial i å fornye egne etiske retningslinjer og få økt fokus på etikk og etiske holdninger både for administrasjonen og folkevalgte framover.

For å svare ut bestillingen fra kontrollutvalget har revisor gjort noen få intervju, men i hovedsak brukt spørreundersøkelse til alle ansatte i Verdal kommune. Vi har videre tatt utgangspunkt i de dokumenter og retningslinjer som gjelder for tematikken.

For å gi et mer utfyllende svar er funnene beskrevet ved hjelp av tre underproblemstillinger og revisor har kommet med noen anbefalinger som kommunen bør følge opp:

Status for arbeidet med etiske retningslinjer for Verdal kommune

Kommunen har etiske retningslinjer, men disse er ikke oppdatert. Etiske retningslinjer fra Innherred samkommune er videreført i Verdal kommune, og enkelte deler er erstattet/endret.. Revisor er kjent med at det skal settes i gang en prosess i etterkant av denne forvaltningsrevisjonen for å utvikle egne retningslinjer for Verdal kommune.

De gjeldende etiske retningslinjene inneholder det meste av det som KS anbefaler at etiske retningslinjer bør inneholde. Unntakene er at det ikke er tatt inn hvilke følger det vil få dersom noen bryter retningslinjene. Videre omfattes ikke folkevalgte av de gjeldende retningslinjene. Begge deler bør vurderes når kommunen skal i gang med å oppdatere retningslinjer.

Er det gjort tilstrekkelige tiltak for å sikre høy etisk standard i kommunen?

For å sikre høy etisk standard er det en del kriterier som bør være innfridd. På dette området har kommunen delvis forbedringspotensial.

Revisors data tyder på at de fleste ansatte kjenner til etiske retningslinjer, men kommunen har ikke selv foretatt formelle undersøkelser for å finne ut hvordan det står til. Det bør skje med jevne mellomrom. Kommunen har ikke rutine for at nyansatte skal skrive under på de etiske retningslinjene når de begynner i kommunen. Mange svarer likevel at de har signert. Enhetene har ikke tilpassede etiske retningslinjer per i dag, men kommunens verdigrunnlag er synlig i flere enheter. En tilpasning av etiske retningslinjer på enhetsnivå kan vurderes i den kommende arbeidsprosessen. Kommunens verdigrunnlag er kunngjort offentlig og brukes aktivt.

I hvilken grad er ansatte involvert i det løpende arbeidet, og utvikling, i kommunens arbeid med gode etiske holdninger?

Muligheten de ansatte har for å være involvert i løpende arbeid med gode etiske holdninger er til stede, og det skjer til en viss grad, men kan utnyttes enda bedre i framtidige prosesser. Det er en stund siden arbeidet med etikk har hatt fokus i Verdal kommune, og svarene kan til en viss grad bære preg av det.

Ledernes ansvar for implementering av etiske retningslinjer er klart plassert og satt i system. Det er og slik at en stor andel av de ansatte er fornøyd med ledernes oppfølging på området. Lederne blir oppfattet som gode rollemodeller for gode etiske holdninger, både direkte og gjennom sine handlinger.

Kommunen bør:

- Utarbeide egne etiske retningslinjer både for ansatte og folkevalgte, og gjøre disse synlig.
- Etiske retningslinjer bør være en del av introduksjonsprogrammet ved ansettelse.
- Alle nyansatte bør/må signere på at de er kjent med kommunens etiske retningslinjer.
- Sørge for at prosessen med å utarbeide egne etiske retningslinjer involverer flest mulig.
- Legge opp til jevnlig etiske drøftinger og refleksjoner i alle deler av organisasjonen

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord	3
Sammendrag.....	4
Innholdsfortegnelse	6
1 Innledning.....	9
1.1 Bestilling	9
1.2 Problemstillinger	9
1.3 Metode	9
1.4 Bakgrunn.....	11
2 Status for arbeidet med etiske retningslinjer	15
2.1 Revisjonskriterier	15
2.2 Data	15
2.2.1 Oppdaterte etiske retningslinjer - status	15
2.2.2 Innhold i etiske retningslinjer	18
2.2.3 Verdigrunnlag	19
2.3 Vurdering.....	20
2.3.1 Oppdaterte etiske retningslinjer - status	20
2.3.2 Innhold i etiske retningslinjer	20
2.3.3 Verdigrunnlag	20
3 Tiltak for å sikre høy etisk standard	21
3.1 Problemstilling	21
3.2 Revisjonskriterier	21
3.3 Data	21
3.3.1 Ansattes kjennskap til etiske retningslinjer	21
3.3.2 Undersøkelser om kjennskap til etiske retningslinjer	22
3.3.3 Underskrift av etiske retningslinjer	23
3.3.4 Tilpasning av etiske retningslinjer til de enkelte enhetene	23
3.3.5 Offentliggjøring etisk verdigrunnlag	24
3.4 Vurdering.....	26
3.4.1 Ansattes kjennskap til etiske retningslinjer	26
3.4.2 Undersøkelser om etikk	26
3.4.3 Underskrift av etiske retningslinjer	26
3.4.4 Tilpasning av etiske retningslinjer på enhetene	26
3.4.5 Offentliggjøring etisk verdigrunnlag	26
4 Etiske holdninger	27
4.1 Problemstilling	27
4.2 Revisjonskriterier	27
4.3 Data	27
4.3.1 Ledernes ansvar for implementering av etiske retningslinjer	27
4.3.2 Ledere som rollemodeller.....	29
4.3.3 Involvering og drøfting	31
4.3.4 Ansattes etterlevelse av etiske holdninger og verdier.....	32

4.4	Vurdering.....	35
4.4.1	Ledernes ansvar for implementering	35
4.4.2	Ledere som rollemodeller.....	35
4.4.3	Involvering og drøfting	35
4.4.4	Ansattes etterlevelse av etiske holdninger og verdier.....	35
5	Høring	37
6	Konklusjoner og anbefalinger	38
6.1	Konklusjon.....	38
6.2	Anbefalinger	39
	Kilder	40
	Vedlegg 1 – Utledning av revisjonskriterier.....	41
	Vedlegg 2 – mer om spørreundersøkelsen.....	45
	vedlegg 3 - Høringssvar	47

Tabell

Tabell 1.	Om ansatte har signert de etiske retningslinjene, fordelt etter avdeling. N=580.	23
Tabell 2.	Om sin enhet har egne etiske retningslinjer, fordelt etter avdeling. N=580.	23

Figurer

Figur 1.	Fordeling av respondenter mellom avdelinger, utsendelse og besvarelser	45
Figur 2.	Fordeling av respondenter i stillingsprosent, utsendelse og besvarelse.....	46
Figur 3.	Organisasjonskart	13
Figur 4.	Ansattes opplevelse av om etiske retningslinjer er konkrete og forståelige. N=580.	16
Figur 5.	Ansattes opplevelse av om etiske retningslinjer er tilgjengelige og dekkende. N=580.	17
Figur 6.	Spørsmål knyttet til brudd på de etiske retningslinjene. N=580.....	19
Figur 7.	Hvordan de ansatte har fått kjennskap til de etiske retningslinjene. N=580.	22
Figur 8.	Verdal kommunes lederplattform.....	25
Figur 9.	Verdigrunnlaget til kommunen i stillingsannonser	26

Figur 10.	Om sin nærmeste leder informerer jevnlig og er opptatt av etiske holdninger og verdier. N=580.	29
Figur 11.	Om sin nærmeste leders adferd ovenfor medarbeidere. N=580	30
Figur 12.	Hvor ofte etiske holdninger og verdier er tema i medarbeidersamtale og fellesmøter på sin enhet. N=580.....	31
Figur 13.	De ansattes etterlevelse av prinsipper innen etiske holdninger og verdier i utførelsen av sine arbeidsoppgaver. N=580.	33
Figur 14.	Ansattes bevissthet på etiske dilemma og etiske holdninger i utførelsen av sine arbeidsoppgaver. N=580.....	34
Figur 15.	Om ansattes kjennskap til interessekonflikt og om de rapporterer om forhold. N=580.	34

1 INNLEDNING

I dette kapittelet gjennomgår vi bestilling, problemstillinger og bakgrunn for prosjektet.

1.1 Bestilling

Med bakgrunn i Plan for forvaltningsrevisjon 2020-2024, bestilte kontrollutvalget i Verdal kommune en forvaltningsrevisjon med tema innen omstilling, effektivisering, HMS, IA og etikk. Kontrollutvalget vedtok 25.01.21 sak 02/21 prosjektplan der tema for forvaltningsrevisjonen er avgrenset til å omhandle etikk, herunder om kommunens etiske retningslinjer er kjent og forankret hos de ansatte.

1.2 Problemstillinger

Følgende problemstilling vil bli besvart i rapporten:

- **Er kommunens etiske retningslinjer kjent og forankret hos de ansatte?**

Hovedproblemstillingen er besvart i tre deler:

- Status for arbeidet med etiske retningslinjer for Verdal kommune
- Er det gjort tilstrekkelige tiltak for å sikre høy etisk standard i kommunen?
- I hvilken grad er ansatte involvert i det løpende arbeidet og utvikling i kommunens arbeid med gode etiske holdninger?

1.3 Metode

Informasjonsgrunnlaget i denne forvaltningsrevisjonen er i stor grad basert på spørreundersøkelse som involverer alle ansatte i kommunen. I tillegg har revisor gjennomført oppstartsmøte med kommunedirektør og personal- og HMS-sjef. Etter oppstartsmøte ble det skrevet et referat og sendt til begge to. Referatet er ikke verifisert. Det ble også gjennomført et møte med personalsjef for å gjennomgå resultatene fra spørreundersøkelsen og for å stille oppfølgingsspørsmål i etterkant av spørreundersøkelsen. Fra møtet ble det ikke skrevet referat på grunn av at det ikke var nye opplysninger som kom fram.

Revisor har videre benyttet dokumentgjennomgang som kommuneplanens samfunnsdel, årsmeldinger, de etiske retningslinjene, varslingsreglement, reglement/retningslinjer for sosiale medier og plattform for ledelse.

Revisor distribuerte en spørreundersøkelse til alle ansatte i Verdal kommune via epost. Bruk av spørreundersøkelse ble vurdert av revisor som et bedre metodevalg enn for eksempel kvalitative intervju da problemstillingene omfatter alle ansatte i kommunen. Revisor ønsket å få et generelt bilde på arbeidet med de etiske retningslinjene og ikke bare fra utvalgte enheter

i kommunen. Derfor framstod spørreundersøkelse som det mest hensiktsmessige og mest effektive metodevalget.

Hensikten med spørreundersøkelsen var å undersøke om ansatte i kommunen var kjent med kommunens etiske retningslinjer, samt etiske holdninger og verdier til de ansatte. Revisor hadde et møte med personalsjefen/kontaktpersonen i kommunen for å gjennomgå og kvalitetssikre spørreundersøkelsen før utsendelse. Møtet førte til noen presiseringer av undersøkelsen og bruk av svarkategorier, og var nyttig for å få en mer helhetlig spørreundersøkelse.

Revisor mottok epostlister fra kontaktpersonen i kommunen. Listen inneholdt også kjennetegnvariable som avdelingstilhørighet og stillingsprosent. Listen var tilsvarende den som ble brukt under kommunens egen medarbeiderundersøkelse, men med noen tilføyinger. I etterkant oppdaget revisor at listene inneholdt dubletter og ansatte som hadde sluttet. Korrekt antall som mottok undersøkelsen, er 1107 respondenter. Etter flere runder med purringer på epost og bistand fra administrasjonen i kommunen med oppfordring til å delta internt, fikk spørreundersøkelsen 580 besvarelser. Det gir en svarprosent på 52 prosent. For ytterligere detaljer vises til vedlegg 2.

Revisor har stilt spørsmål både om kjennskap til de etiske retningslinjene i kommunen, og om hvordan ansatte opplever de etiske retningslinjene. Det ble også spurt om etterlevelse og bevissthet rundt etiske holdninger og verdier i utførelsen av arbeidsoppgavene. Spørreundersøkelsen inneholdt videre spørsmål om nærmeste leders oppfølging av de etiske retningslinjene samt etiske holdninger og verdier. Til slutt ble det stilt spørsmål om de ansattes kjennskap til konsekvenser dersom de etiske retningslinjene brytes og om dette er noe som forekommer i kommunen.

Revisor ser av svarene at spørsmål rundt tema etikk og verdier kan være vanskelig å tolke hva man legger i begrepene for respondentene. Det kan være individuelt hvordan man vurderer egne etiske holdninger og verdier, selv om det finnes retningslinjer på området. I spørreundersøkelsen ble det brukt ulike svarkategorien på noen av spørsmålene. På noen spørsmål ble det brukt «i hvilken grad», mens på andre ble det bruke en skala fra 1 til 6. Dette ble valgt i samråd med kontaktpersonen i kommunen. I ettertid ser revisor at for noen av spørsmålene kunne det ha vært hensiktsmessig med svaralternativ som «ja» eller «nei» for å få et tydeligere svar. Fravær av denne kategorien kan ha gjort det vanskelig for mottakerne å kategorisere sine svar. Samtidig kan svarene på generelt grunnlag være påvirket av flere forhold som ikke fanges opp av spørreundersøkelsen. For eksempel arbeidsmiljø, arbeidserfaring og alder. Derfor understreker revisor at data fra spørreundersøkelsen ikke gir

grunnlag for å gi en fullstendig forklaring på hva som ligger bak svarene og kan ikke si noe om årsakssammenheng.

I rapporten har revisor valgt å presentere noen av svarene fordelt etter avdelingene der det har vært hensiktsmessig for merinformasjon knyttet til variasjon mellom avdelingene. Tilsvarende gjelder også for stillingsprosent. I flere av svarene er det ikke variasjoner mellom avdelingene slik at det gir lite informasjon å fordele etter avdeling.

Revisor vurderer at svarprosent er tilstrekkelig til at svarene kan brukes for å illustrere de ansattes tilbakemeldinger på arbeidet med etiske retningslinjer og etiske holdninger og verdier.

Revisor har ikke vurdert intervju med flere ansatte i kommunen. Aktuelle intervjuobjekter kunne ha vært kommunalsjefene for de ulike områdene, men revisor har vurdert det slik at personaleder og spørreundersøkelsen har gitt utfyllende svar rundt etikk og etiske holdninger. Intervju med kommunalsjefene kunne ha gitt mer dybdeinformasjon om hver avdeling, men revisor har vurdert det som lite hensiktsmessig bruk av ressurser.

Revisor vurderer at innsamlet data, i kombinasjon av intervju, dokumenter og spørreundersøkelser, er tilstrekkelig for å besvare problemstillingene.

1.4 Bakgrunn

Kommuneloven skal legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard. Å følge lover og regler er et etisk og moralsk krav. Etikk og etiske prinsipper bør drøftes jevnlig, og etableres som system og praksis i all virksomhet i kommunen. Hver kommune bør selv utforme sin etiske standard utover det lovpålagte ut fra hvordan man ønsker å framstå for å sikre tillit.

De fleste kommuner har utarbeidet etiske retningslinjer for både ansatte og folkevalgte. Arbeidet med etiske retningslinjer er ment å bidra til en felles plattform, refleksjon over egen praksis og å identifisere og vurdere etiske problemstillinger.

Etikk og etiske holdninger kan som nevnt i metodekapitlet gi rom for ulike tolkninger. Vi har valgt å ta inn noen definisjoner og deretter vise hvordan Verdal kommune bruker dette i sitt arbeid.

I regjeringens lokaldemokrativeileder defineres etikk som en **refleksjon over verdier og normer**, og *begrunnelsen vi gir for våre valg. For folkevalgte og ansatte i en kommune handler etikk om systematisk refleksjon over hva som er god praksis i den kommunale virksomheten.*

Arbeid med etikk hjelper oss til å gjenkjenne etiske problemstillinger, og dermed muligheten til å foreta gode, velbegrunnede beslutninger.³

Etiske retningslinjer er ifølge KS⁴ **rettesnorer** for håndtering av etiske problemstillinger som oppstår for medarbeidere og folkevalgte i kommunen. Retningslinjene kan være konkretisering av hva som er kommunens verdier.

Verdal kommune sier i kommuneplanens samfunnsdel 2015-2030 følgende om kommunens verdigrunnlag:

*«Kommunenenes utøvelse av roller skal være forutsigbar og bygge opp tillitsforhold med aktører vi samhandler med. Vår virksomhet og samhandling med andre skal være gjenkjennbar ut fra våre verdier. Verdier definerer en grunnleggende plattform for oss, og i prosesser i organisasjonene er tre verdibegrep fokusert: **Lojalitet, ærlighet og respekt***

Vi, og vår adferd, skal gjenkjennes og være forutsigbare ut fra vårt verdigrunnlag i samhandling både eksternt og internt.»

I årsmeldingen 2020 skriver kommunen følgende om vurdering av etisk standard:

«Kommunen har etiske retningslinjer, og en felles plattform for ledelse som setter krav til atferd i hele organisasjonen, og som skal virke forebyggende gjennom at den er kjent for ansatte og politikere, og også etterlevd.

Våre nye standarder for varsling, i tråd med nytt regelverk, sørger for at terskelen for å varsle er satt lavere, gjennom at varslinger nå går til et eget sekretariat. Varslinger blir dermed også objektivt vurdert, og utenfor de ordinære styringslinjene, noe som sikrer at ansatte skal ha lav terskel for å varsle om lovbrudd, og at kommunen også i større grad sikrer at ansatte kan varsle mer sikkert.

Kommunens verdigrunnlag stadfester at «lojalitet, ærlighet og respekt er grunnlaget for tillit og troverdighet internt og utad». Dette setter krav til atferd i all kommunal aktivitet, for å bygge opp under utvikling av tillit og troverdighet. Vi ser imidlertid at arbeidet med å integrere både verdigrunnlag og etisk plattform blir ivaretatt i varierende grad ute i virksomhetene.»

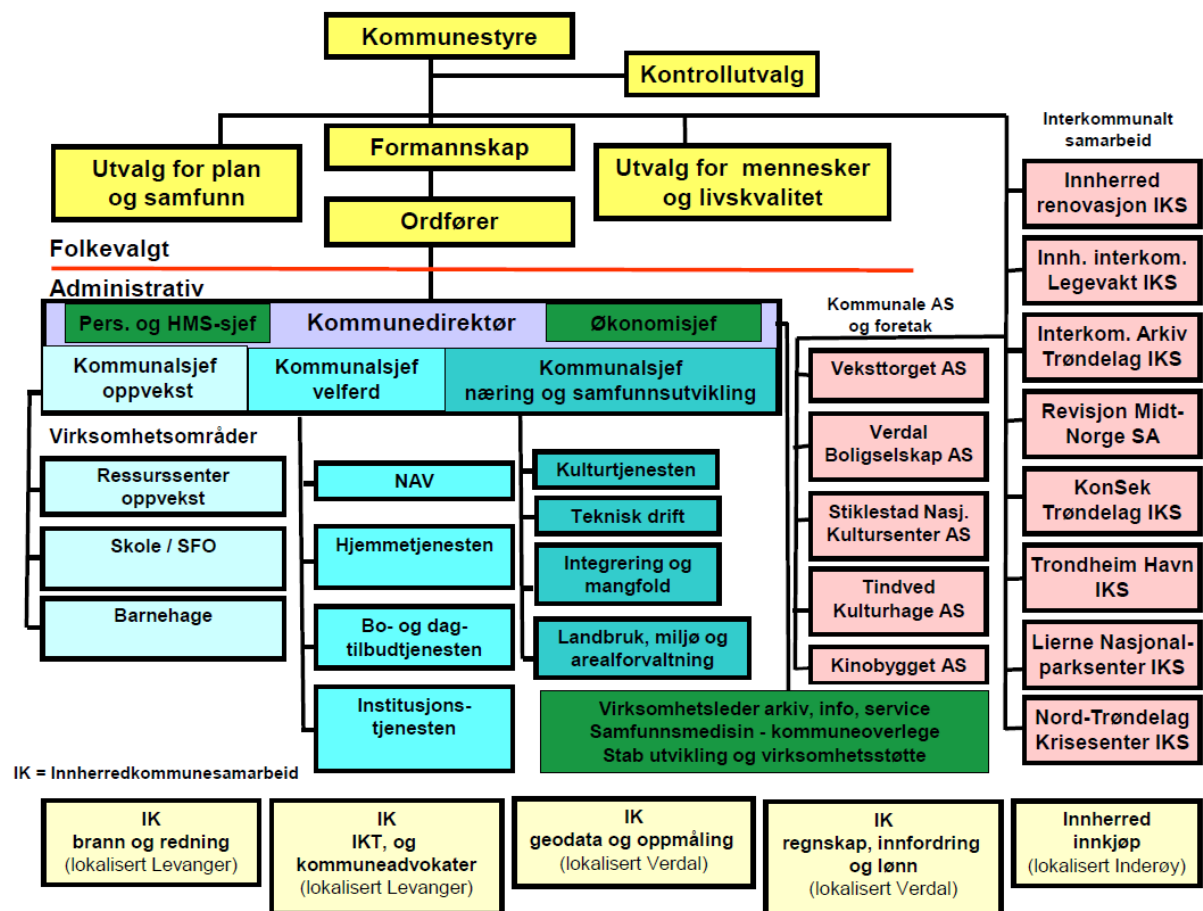
Det siste utsagnet understøttes av følgende sitat: «Ledelse er ifølge samfunnsanalysen (Verdal kommune november 2020) basert på et tydelig verdigrunnlag, tydelige samhandlingsregler og en tydelig retning for hvordan ledelse skal utøves. «Plattform for

³<https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommunereform/Verktoy/lokaldemokrativeilederen/id2424152/>

⁴ Gode råd for etikkarbeid KS 2019

ledelse skal videreutvikles i takt med samfunnsutviklingen. Vi må fortsette arbeidet med å bygge opp tillit og troverdighet både i organisasjonen og blant innbyggerne. For å lykkes må vi intensivere vår innsats i å komme fra ord til handling og omsette plattform for ledelse til god praksis i hverdagen. Mye av dette ligger i hvordan lederrollen utøves og i hvilken grad ledere greier å være forbilder for ansatte i sitt daglige arbeid. Våre ledere må gå foran og bygge tillit og troverdighet. For å være tilgjengelig for de ansatte i hverdagen må vi sikre at våre ledere ikke har for stort spenn i sine lederoppdrag. Det avdekkes gjennom dialog med ansatte i ulike deler av organisasjonen at mange ikke kjenner til vår grunnmur/ verdigrunnlaget vårt.»

Figur 1. Organisasjonskart



Kilde: Verdal kommune

Organisasjonskartet viser kommunens organisasjon med kommunedirektør og kommunalsjefer, samt virksomhetsledere. Organisasjonskartet viser ikke hvordan organiseringen er under virksomhetsledernivået. Det vil si på institusjoner, skoler, barnehager ol. Ifølge kommunens hjemmeside brukes det ulike begrep på de som leder disse avdelingene/enhetene. Det brukes titler som avdelingsleder, rektor, styrer osv. Noen av disse

har kun fagansvar, andre kun personalansvar, og noen dekker begge ansvarsområdene. Felles for disse lederne er at de alle har en rolle i videreformidling av etiske holdninger ut i organisasjonen. Viser til kap. 4 for mer data om dette.

2 STATUS FOR ARBEIDET MED ETISKE RETNINGSLINJER

I dette kapittelet beskrives og vurderes status for arbeidet med etiske retningslinjer for Verdal kommune.

2.1 Revisjonskriterier

Kriteriene er i hovedsak hentet fra KS sine råd om etikkarbeid i kommunene.

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- Kommunen bør ha oppdaterte etiske retningslinjer som er konkrete, relevante, enkle å forstå, tilgjengelige og ha et begrenset omfang.
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler
- De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- Kommunen bør ha verdier som tydeliggjør rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og brukere av kommunale tjenester

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

2.2 Data

I dette kapittelet presenteres data om gjeldende etiske retningslinjer.

2.2.1 Oppdaterte etiske retningslinjer - status

I Verdal kommune er det ifølge kommunedirektøren per juli 2021 flere reglement som har behov for rullering, herunder de etiske retningslinjene i kommunen. De etiske retningslinjene som eksisterer per 2021, ble etablert i Innherred samkommune og ble sist revidert april 2017. Det er ikke utarbeidet egne retningslinjer for Verdal kommune etter at samkommunen ble oppløst i 2017, med unntak av nye prosedyrer og rutiner for varsling. De etiske retningslinjene for tidligere Innherred samkommune er gjeldende inntil nye blir utarbeidet og vedtatt.

Kommunedirektøren og personalsjefen er enige om at reglementer og retningslinjer bør revideres og samkjøres for å få til en helhet i det. Alternativt færre reglement og retningslinjer, men et større reglement som representerer helheten. Kommunedirektøren og personalsjefen sier videre at forankring av etiske retningslinjer hos medarbeidere er en bred prosess. For nyansatte bør det sikres gjennom introduksjonsprogrammet, slik at alle får samme mulighet til å få etiske holdninger og verdigrunnlag forankret. En utfordring er å oppnå det ønskede resultatet; -det må være tydelig og være en del av hverdagen.

- Kommunens arbeid med etikk

Spørreundersøkelsen viser at på en skala fra 1 til 6, der 1 er i svært liten grad og 6 er i svært stor grad, opplever 66 prosent av de ansatte som svarte, at de etiske retningslinjer er oppdaterte. 21 prosent av de som svarte mener at retningslinjene i liten grad er oppdaterte, og de resterende vet ikke.

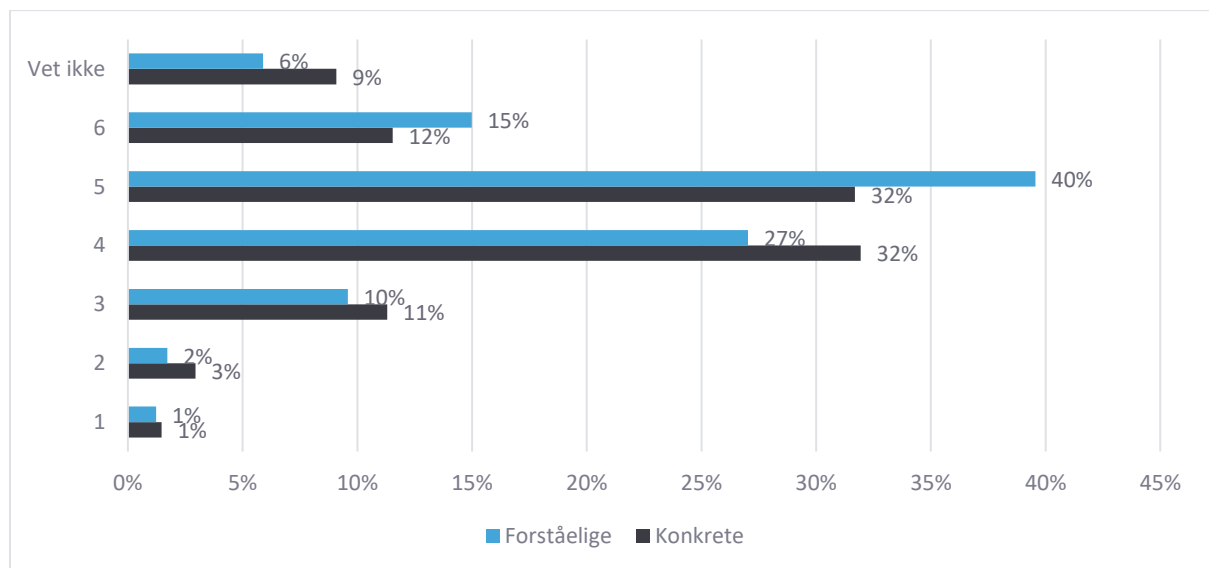
Konkrete og forståelige

De etiske retningslinjene består av seks kapitler;

- generelle retningslinjer
- lojalitet
- åpenhet
- tillit til kommuneforvaltningen
- faglig uavhengighet og objektivitet
- revisjon

Retningslinjene omfatter ansatte i kommunen, ikke folkevalgte. Arbeidsgivers ansvar, og ledernes ansvar for oppfølging er beskrevet i retningslinjene, likedan ansattes plikter.

Figur 2. Ansattes opplevelse av om etiske retningslinjer er konkrete og forståelige. N=580



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Spørreundersøkelsen viser at 75 prosent av de ansatte som har svart opplever de etiske retningslinjene som konkrete og 82 prosent opplever de som forståelige.

Relevante

Deler av de etiske retningslinjer er foreldet. Lovendringer medførte at deler av etiske retningslinjer måtte fornyes. Som følge av dette vedtok arbeidsmiljøutvalget den 11.05.2020 i

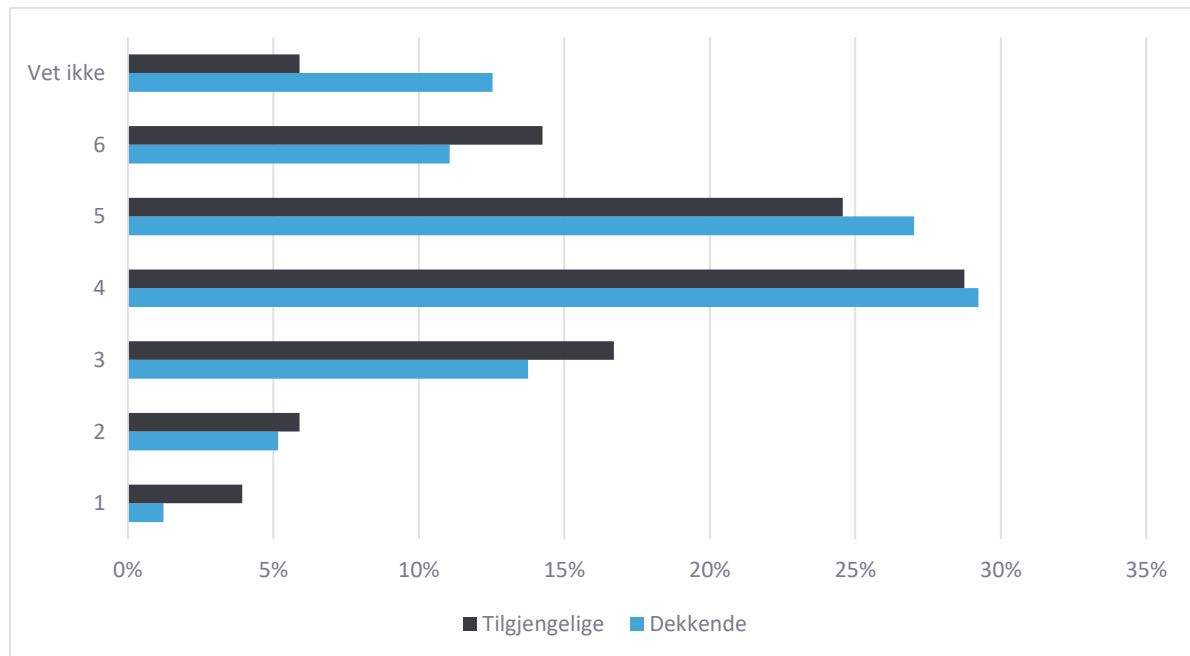
sak 34/20, nye **prosedyrer og rutiner for varsling**. Rutinene for varsling gjelder for arbeidstakere i Verdal kommune, og disse omfatter heller ikke folkevalgte.

Innholdsmessig vurderer kommunedirektør og personalsjef at de etiske retningslinjene fra samkommunetiden har verdier som fortsatt står sterkt i dagens kommune.

Tilgjengelige og dekkende

De etiske retningslinjene er tilgjengelige for de ansatte på kommunens intranett. Kommunens hjemmeside har ingen direkte referanse til etiske retningslinjer, og er heller ikke søkbar på dette. Revisor har funnet fram til en lenke til etiske retningslinjer under «spørsmål og svar», men denne går direkte til Levanger kommune sin etiske plattform.

Figur 3. Ansattes opplevelse av om etiske retningslinjer er tilgjengelige og dekkende. N=580.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

På spørsmål om ansatte opplever at de etiske retningslinjene er tilgjengelige svarer 68 prosent på skalaen fra 4 til 6. Tilsvarende gjelder på spørsmål om de etiske retningslinjene er dekkende, der svarer 67 prosent på en skala fra 4 til 6. På spørsmål om rutinene er dekkende svarer 13 prosent vet ikke.

Begrenset omfang

De etiske retningslinjene fra samkommunen er på i alt 11 sider, hvorav flere av disse sidene ikke er gyldige lenger. De delene av etiske retningslinjer som ikke gjelder lenger, er etter det revisor har sett ikke tatt ut av retningslinjene eller merket som utdatert.

2.2.2 Innhold i etiske retningslinjer

Hvem bør omfattes av etiske retningslinjer?

KS anbefaler at det utarbeides etiske retningslinjer både for medarbeidere og folkevalgte, enten egne retningslinjer for hver av disse, eller felles for medarbeidere og folkevalgte. Begrunnelsen for å ha etiske retningslinjer for folkevalgte er den samme som for medarbeidere; de bidrar til at kjente etiske problemstillinger håndteres riktig.

Verdal kommune har etiske retningslinjer for medarbeidere, men ikke for folkevalgte. Det samme gjelder de nye varslingsrutinene. De gjelder heller kun for kommunens ansatte. Ut fra de signaler revisor har fått kan det bli aktuelt å ta inn folkevalgte i den forestående gjennomgangen av retningslinjer på dette området.

Interessekonflikter

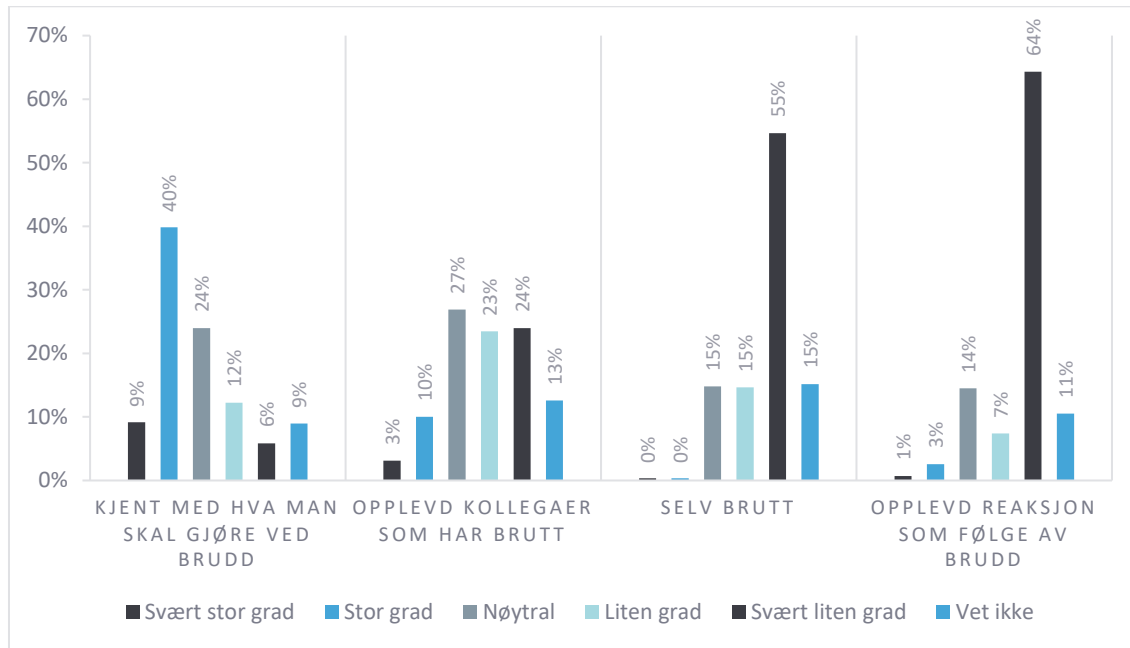
De etiske retningslinjene skal bidra til å håndtere interessekonflikter på en etisk riktig måte, for eksempel gjennom regler for habilitet. Andre sentrale problemstillinger knyttet til interessekonflikter, som også bør reguleres av etiske retningslinjer, er bierverv og gaver/fordeler.

De etiske retningslinjene fra samkommunen inneholder egne kapittel om habilitet, ekstraerverv og bierverv, overgang til annen virksomhet, kontakt med tidligere kolleger, mottak/tilbud av gaver og andre fordeler.

Reaksjoner ved brudd

De etiske retningslinjer beskriver ikke hva som skjer ved brudd. Revisor har oppfattet at dette på et tidspunkt har blitt vurdert, men ikke tatt inn. Revisor har, på tross av at det ikke er en del av kommunens retningslinjer, valgt å stille fire ulike spørsmål om hva de ansatte tenker om brudd på etiske retningslinjer.

Figur 4. Spørsmål knyttet til brudd på de etiske retningslinjene. N=580.



Revisor har stilt noen spørsmål vedrørende brudd på etiske retningslinjer, blant annet om ansatte er kjent med hva de skal gjøre ved brudd på retningslinjene. 49 prosent er i stor eller svært stor grad kjent med hva de skal gjøre. 24 prosent har forholdt seg nøytral til spørsmålet. 18 prosent av respondentene vet i liten eller svært liten grad hva de skal gjøre. 9 prosent har svart vet ikke.

2.2.3 Verdigrunnlag

Verdal kommune har konkretisert sitt verdigrunnlag i form av de tre verdiene Lojalitet, Ærlighet og Respekt (LÆR). Disse verdiene er nedfelt i «plattform for ledelse», og kommunen har utarbeidet dette for å sikre tillit og troverdighet både internt og utad. Ledelsesplattformen omtales blant annet i samfunnsanalysen, (som ligger til grunn for arbeidet med kommuneplanens samfunnsdel) og andre strategiske dokumenter som behandles politisk. Folkevalgte er ikke omtalt som en del av ledelsesplattformen i kommunen.

Kommunen har våren 2021 utarbeidet et reglement/retningslinjer for sosiale medier⁵. Dette består av to deler; retningslinjer for bruk av sosiale medier og retningslinjer kommunens offisielle kontoer i sosiale media.

⁵ Vedtatt i Arbeidsmiljøutvalget 19.04.2021 PS 23/21

- Kommunens arbeid med etikk

2.3 Vurdering

2.3.1 Oppdaterte etiske retningslinjer - status

Kommunen har ikke oppdaterte etiske retningslinjer, men revisor er kjent med at det skal settes i gang en prosess som skal ende opp med nye retningslinjer på området.

De gjeldende retningslinjene vurderes i utgangspunktet som konkrete og enkle å forstå. De vurderes å være tilgjengelige, og ikke så omfattende. Etter hvert som deler av de etiske retningslinjene har blitt erstattet, er det likevel ikke så enkelt å vite se som gjelder, da de utdaterte delene ikke er slettet eller merket. Omfang og utforming av nye retningslinjer bør vurderes med tanke på nå flest mulig med et levende og aktuelt dokument.

2.3.2 Innhold i etiske retningslinjer

Revisjonskriteriene som omhandler innhold i etiske retningslinjer bruker begrepet «bør», og oppfattes derfor mer som veiledende enn som pålegg.

Verdal kommuner har i sine etiske retningslinjer beskrevet hvordan medarbeidere skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler. Det samme gjelder og for de nye varslingsrutinene. Det som ikke er beskrevet i de eksisterende rutinene er hvilke følger det skal få dersom det skjer brudd på retningslinjene. Dette bør innarbeides. Videre bør etiske retningslinjer være en del av arbeidskontrakten på lik linje med øvrige vedlagte dokumenter.

Ved utarbeidelse av etiske retningslinjer for ettertiden, bør disse i tillegg også omfatte folkevalgte, eller som et alternativ, utarbeides egne etiske retningslinjer for folkevalgte.

2.3.3 Verdigrunnlag

Verdal kommune har et verdigrunnlag i form av en ledelsesplattform, som brukes aktivt og som det refereres jevnlig til. Revisor vurderer at verdigrunnlaget er tydelig presentert i kommunens dokumenter.

3 TILTAK FOR Å SIKRE HØY ETISK STANDARD

I dette kapitlet beskriver vi og vurderer hva kommunen gjør for å sikre høy etisk standard.

3.1 Problemstilling

Er det gjort tilstrekkelige tiltak for å sikre høy etisk standard i kommunen?

3.2 Revisjonskriterier

Kriteriene er i hovedsak hentet fra Kommuneloven og Gode råd for etikkarbeid (KS).

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen:

- De etiske retningslinjene bør være kjent blant de ansatte
- Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere kjenner til, og etterlever de etiske retningslinjene
- Underskrift av de etiske retningslinjene bør være en del av arbeidskontrakten for nye medarbeidere
- Etiske retningslinjer bør være tilpasset den enkelte enhet i kommunen
- Kommunen bør ha offentliggjort sine verdier

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

3.3 Data

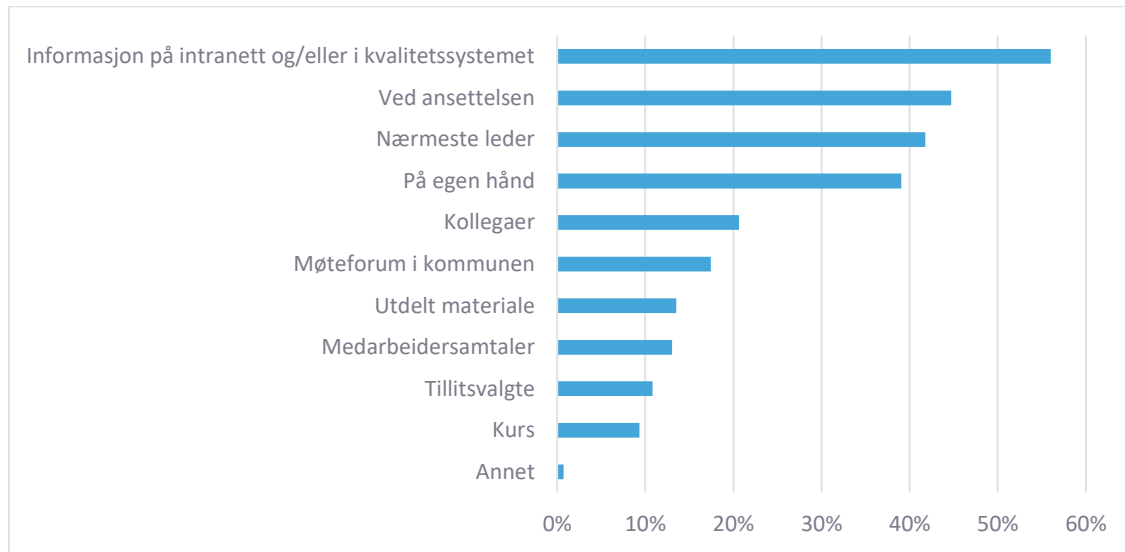
I dette kapitlet presenteres data om hva Verdal kommune har gjort for å sikre høy etisk standard i kommunen.

3.3.1 Ansattes kjennskap til etiske retningslinjer

Kommunedirektøren har bestilt en gjennomgang av kommunen sitt introduksjonsprogram for nyansatte. Personalsjefen sier i intervju med revisor at rutinen med å gi nyansatte innføring i etiske retningslinjer kan ha sklidd ut ved at det ikke gjennomføres. Visjonen i verdiplattformen er også fra tidligere samkommune.

Revisjonen har i spørreundersøkelsen spurt om ansattes kjennskap til etiske retningslinjer. 70 prosent av de som har svart sier at de kjenner til kommunens etiske retningslinjer, 11 prosent svarer nei og 19 prosent vet ikke om de kjenner til de etiske retningslinjene.

Figur 5. Hvordan de ansatte har fått kjennskap til de etiske retningslinjene. N=580.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren viser at den mest vanlige måten å få kjennskap til de etiske retningslinjer er ved bruk av intranett/og eller kvalitetssystemet. Hele 56 prosent av de som svarer har fått kjennskap på denne måten. Respondentene kunne her velge flere svaralternativer.. På de neste plassene kommer kjennskap de har fått ved ansettelsen og fra nærmeste leder. 39 prosent svarer også at de har fått kjennskap til retningslinjene på egen hånd.

I spørsmål om de ansatte opplever kommunens etiske retningslinjer som kjent svarer 38 prosent på en skala mellom 1-3, mens 50 prosent svarer på skalaen mellom 4-6. 13 prosent svarer vet ikke.

Det ble også stilt spørsmål om de ansatte har fått opplæring i etiske holdninger og verdier. 48 prosent svarer at de i noen grad har fått opplæring og 29 prosent svarer nei. På spørsmål om det er behov for mer opplæring i etiske holdninger og verdier svarer 30 prosent ja og 33 prosent i noen grad. 27 prosent av de ansatte har ikke behov for mer opplæring. Av respondentene er det 11 prosent som ikke vet. Samtidig opplever 53 prosent at de har noen å spørre ved behov angående etiske holdninger og verdier. Også her er det 11 prosent som ikke vet.

3.3.2 Undersøkelser om kjennskap til etiske retningslinjer

Kommunens ledelse, det vil i denne sammenheng si kommunedirektør og personalsjef, kjenner ikke til hvordan de ansatte i kommunen ivaretar verdigrunnlaget i hverdagen, og det er heller ikke gjort noen egne undersøkelser på dette.

3.3.3 Underskrift av etiske retningslinjer

KS anbefaler at nye medarbeidere bør underskrive på at de vil følge de etiske retningslinjene som en del av arbeidskontrakten. Begrunnelsen for det er å bidra til at nyansatte gjør seg kjent med retningslinjene, og at de vil være mer lojale mot noe de har skrevet under på, og at det kan være lettere for arbeidsgiver å reagere ved brudd på retningslinjene.

Verdal kommune har to typer arbeidskontrakter, en for stillinger som lyses ut, og der det gjøres fullført saksbehandling i rekrutteringsverktøyet, og en type kontrakt for kortere vikariat. Innholdet i disse arbeidskontraktene er like, og er vedlagt de samme dokumenter, eks. taushetserklæring, tuberkuloseattest og politiattest. Etiske retningslinjer er ikke en del av dagens arbeidskontrakter i Verdal kommune, og det er heller ikke rutine for at de etiske retningslinjene skal underskrives av de ansatte.

Spørreundersøkelsen viser at 32 prosent sier at de har signert de etiske retningslinjene, mens 23 prosent sier at de ikke har gjort det. Videre svarer 45 prosent at de ikke vet. Svarene fordelt etter avdeling er gitt i tabellen nedenfor.

Tabell 1. Om ansatte har signert de etiske retningslinjene, fordelt etter avdeling. N=580.

Svarkategori	Administrasjon	Oppvekst	Helse og velferd	Næring og samfunn
Ja	17 %	29 %	34 %	44 %
Nei	30 %	26 %	18 %	30 %
Vet ikke	53 %	45 %	48 %	26 %

Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

På avdelingen for næring og samfunn svarer 44 prosent at de har signert retningslinjene. På de tre andre avdelingene svarer en stor overvekt vet ikke på spørsmålet. På avdelingen for helse og velferd svarer 34 prosent at de har signert og tilsvarende 29 prosent på avdeling for oppvekst. Revisor har ikke gått nærmere inn i dette, da det gjelder retningslinjer som likevel skal gjennomgås og oppdateres.

3.3.4 Tilpasning av etiske retningslinjer til de enkelte enhetene

Både spørreundersøkelsen og enkle søk på kommunens nettsider tyder på at det kan finnes egne etiske retningslinjer og/eller etisk verdigrunnlag på noen av enhetene. Det vises til at lojalitet, ærlighet og respekt er Verdal kommunes kjerneverdier og at disse verdiene er en viktig rettesnor i det daglige arbeidet. 28 prosent av alle som har svart bekrefter at de har egne retningslinjer på den enheten de arbeider på, 25 prosent har ikke, mens 47 prosent oppgir at de ikke vet om de har det.

Tabell 2. Om egen enhet har egne etiske retningslinjer. Fordelt etter avdeling. N=580.

Svarkategori	Administrasjon	Oppvekst	Helse og velferd	Næring og samfunn
--------------	----------------	----------	------------------	-------------------

- Kommunens arbeid med etikk

Ja	8 %	33 %	26 %	21 %
Nei	55 %	18 %	27 %	36 %
Vet ikke	38 %	49 %	47 %	44 %

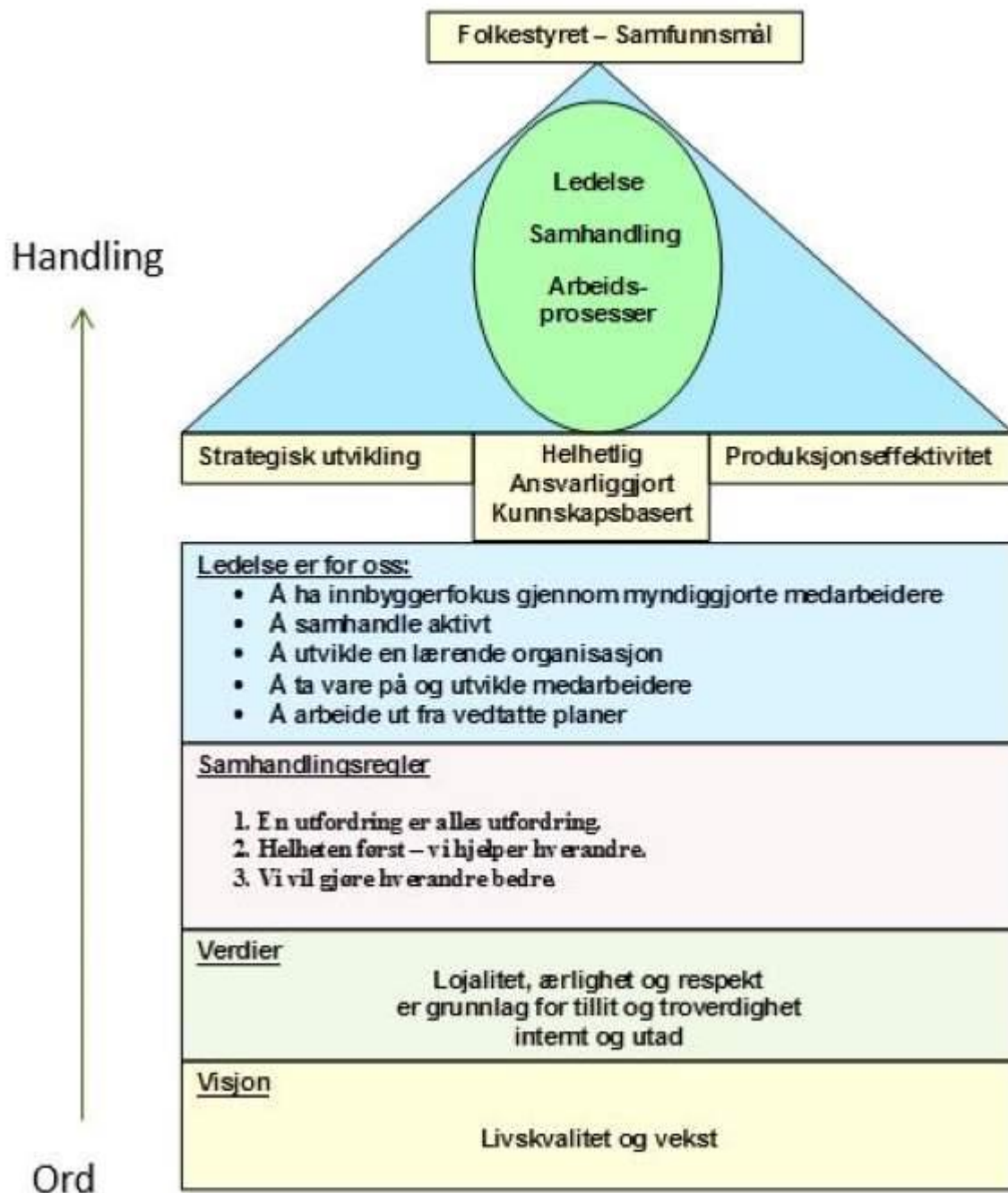
Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Svarene fordelt etter avdeling viser at 33 prosent på oppvekst oppgir at de har egne etiske retningslinjer på sin enhet, tilsvarende svarer 26 prosent ja innen helse og velferd. I enheten for administrasjon svarer 55 prosent nei. Det er også en høy andel som svarer vet ikke på spørsmålet.

3.3.5 Offentliggjøring etisk verdigrunnlag

KS har gitt råd for å støtte opp om gode holdninger og en sunn kultur ved å si at kommunene gjerne kan skrive ned og offentliggjøre sine verdier. KS sier videre at verdiene skal uttrykke hva som kjennetegner kommunens virksomhet i dens roller og funksjoner og signalisere dette for omverdenen. Dette har Verdal kommune gjort allerede da de var en del av samkommunen. De samme verdiene gjelder fortsatt og er gjengitt i figuren under.

Figur 6. Verdal kommunes lederplattform



Kilde: Verdal kommune

Lederplattformen er brukt i mange kommunale dokumenter, så som budsjett- og økonomiplan, årsrapporter ol. Figuren viser verdigrunnlaget. I tillegg til bruken av figuren blir verdigrunnlaget gjerne beskrevet i verbal form i dokumentene.

Lojalitet, Ærlighet og Respekt er verdier som synliggjøres i kommunens utlysningstekster. Revisor har klipt ut teksten i en tilfeldig valgt annonse, men ser at dette er gjennomgående brukt i all utlysning.

- Kommunens arbeid med etikk

Figur 7. Verdigrunnlaget til kommunen i stillingsannonser

Vi forventer at du jobber etter Verdal kommunes verdigrunnlag: Lojalitet, ærlighet og respekt.

Kilde: Stillingsannonse Verdal kommune

Figur 7 viser aktiv bruk av kommunens verdigrunnlag i en stillingsannonse

3.4 Vurdering

3.4.1 Ansattes kjennskap til etiske retningslinjer

Data tyder på at de fleste ansatte kjenner til kommunens etiske retningslinjer. De bekrefter videre at det er mange måter å få kjennskap til retningslinjene på. Revisor kan derfor bekrefte at revisjonskriteriet om at ansatte bør kjenne til etiske retningslinjer er oppfylt.

3.4.2 Undersøkelser om etikk

Kommunen har ikke oppfylt kriteriet om jevnlig å undersøke om medarbeiderne kjenner til og etterlever de etiske retningslinjene.

3.4.3 Underskrift av etiske retningslinjer

Kriteriet om at underskrift av etiske retningslinjer bør være en del av arbeidskontrakten er ikke oppfylt. Dagens rutiner krever ikke dette. Til tross for at det ikke er en rutine for underskrift, bekrefter en relativt stor andel at de har signert på etiske retningslinjer. Revisor har ikke undersøkt nærmere om dette er tilfellet, eller om opplysningene stemmer. Det kan være rom for at respondentene tolket spørsmålet feil.

3.4.4 Tilpasning av etiske retningslinjer på enhetene

De eksemplene revisor har funnet tyder på at det er fokus på verdigrunnlaget på enhetene. Andre enheter refererer og til at de arbeider i henhold til dette. Revisor har likevel ikke grunnlag for å si at det er utarbeidet etiske retningslinjer tilpasset den enkelt enhet.

3.4.5 Offentliggjøring etisk verdigrunnlag

Revisor er av den oppfatning at Verdal kommune synliggjør sitt verdigrunnlag der de har mulighet til dette.

4 ETISKE HOLDNINGER

Dette kapitlet omhandler kommunens arbeid med utvikling av gode etiske holdninger.

4.1 Problemstilling

I hvilken grad er ansatte involvert i det løpende arbeidet, og utvikling i kommunens arbeid med gode etiske holdninger?

4.2 Revisjonskriterier

Kriteriene er i hovedsak hentet fra Gode råd for etikkarbeid, KS og kommunens egne retningslinjer.

Følgende revisjonskriterier er utledet for denne problemstillingen.

- Lederne bør ha et særlig ansvar for å følge opp at de etiske retningslinjene er implementert i egen enhet.
- Ledere bør være gode rollemodeller
- Ansatte bør involveres i utvikling og vedlikehold av gode etiske holdninger
- Etiske retningslinjer bør drøftes jevnlig
- De ansatte bør følge opp innholdet i de etiske retningslinjene:
 - Tilstrebe likebehandling
 - Opptre respektfullt overfor det enkelte individ
 - Ha en lojal opptreden i samsvar med virksomhetens interesser
 - Rapportere om forhold som kan påføre arbeidsgiver, ansatte eller omgivelsene tap eller skade
 - Ta vare på ressursene på en økonomisk og rasjonell måte

Utleddningen av revisjonskriteriene finnes i vedlegg 1.

4.3 Data

I dette kapitlet presenteres data om arbeidet med etiske retningslinjer og gode etiske holdninger i organisasjonen.

4.3.1 Ledernes ansvar for implementering av etiske retningslinjer

Som ledd i det holdningsskapende arbeidet er implementering av etiske retningslinjer av betydning. Dette arbeidet starter på toppen i enhver organisasjon. Med bakgrunn i manglende oppdatering av etisk reglement er ledelsen i Verdal kommune enige om at reglementer og retningslinjer enten bør revideres og samkjøres for å få helheten i det. Alternativt færre reglement og retningslinjer, men et større reglement som representerer helheten.

Forankring av etiske retningslinjer hos medarbeidere er en bred prosess. For nyansatte bør det sikres gjennom introduksjonsprogrammet slik at alle får den samme mulighet til å få dette forankret. Ledelsen er opptatt av at budskapet må være tydelig og at det skal være en del av hverdagen.

I **økonomiplan 2021-2024** står følgende om ledernes ansvar:

«Ledelse i Verdal kommune er basert på et tydelig verdigrunnlag, tydelige samhandlingsregler og en tydelig retning for hvordan ledelse skal utøves. Plattform for ledelse skal videreutvikles i takt med samfunnsutviklingen, visjonsarbeidet for ny kommuneplan er godt i gang, og vil danne grunnlaget for plattform for ledelse. Som organisasjon må vi fortsette arbeidet med å bygge opp tillit og troverdighet både internt og eksternt blant innbyggerne og i omgivelsene for øvrig. Det avdekkes gjennom dialog med ansatte i ulike deler av organisasjonen et behov for å vitalisere verdigrunnlaget vårt. For å lykkes må vi intensivere vår innsats i å komme fra ord til handling og levendegjøre plattform for ledelse til god praksis i hverdagen. Mye av dette ligger i hvordan lederrollen utøves og i hvilken grad ledere greier involvere sine medarbeidere i samskapende og meningsskapende prosesser i sitt daglige arbeid. Våre ledere må gå foran og bygge tillit og troverdighet.

Ledelse er ifølge **samfunnsanalysen** (Verdal kommune november 2020) basert på et tydelig verdigrunnlag, tydelige samhandlingsregler og en tydelig retning for hvordan ledelse skal utøves. Det er gjentatt noe av det samme som i økonomiplanen, men siteres likevel, da det kan være noen nyanseforskjeller. *«Plattform for ledelse skal videreutvikles i takt med samfunnsutviklingen. Vi må fortsette arbeidet med å bygge opp tillit og troverdighet både i organisasjonen og blant innbyggerne. For å lykkes må vi intensivere vår innsats i å komme fra ord til handling og omsette plattform for ledelse til god praksis i hverdagen. Mye av dette ligger i hvordan lederrollen utøves og i hvilken grad ledere greier å være forbilder for ansatte i sitt daglige arbeid. Våre ledere må gå foran og bygge tillit og troverdighet. For å være og tilgjengelig for de ansatte i hverdagen må vi sikre at våre ledere ikke har for stort spenn i sine lederoppdrag.»*

Ansvar for å følge opp at de etiske retningslinjene er implementert i egen enhet, er beskrevet innledningsvis i de gjeldende etiske retningslinjene: *«Enhetsledere har et særlig ansvar for oppfølging. For det første fordi lederne gjennom ord, handlinger og lederstil har stor innflytelse på kulturen og normene for atferd i organisasjonen. For det andre fordi lederne selv kan bli satt i situasjoner hvor valg og beslutninger krever etisk refleksjon og klokskap. For det tredje fordi det er ledernes ansvar å sørge for at hele organisasjonen er seg bevisst de etiske kravene som stilles i virksomheten, og at det umiddelbart blir tatt opp i organisasjonen dersom det skjer brudd på lover og regler eller det utvikler seg en uheldig sedvane og kultur.»*

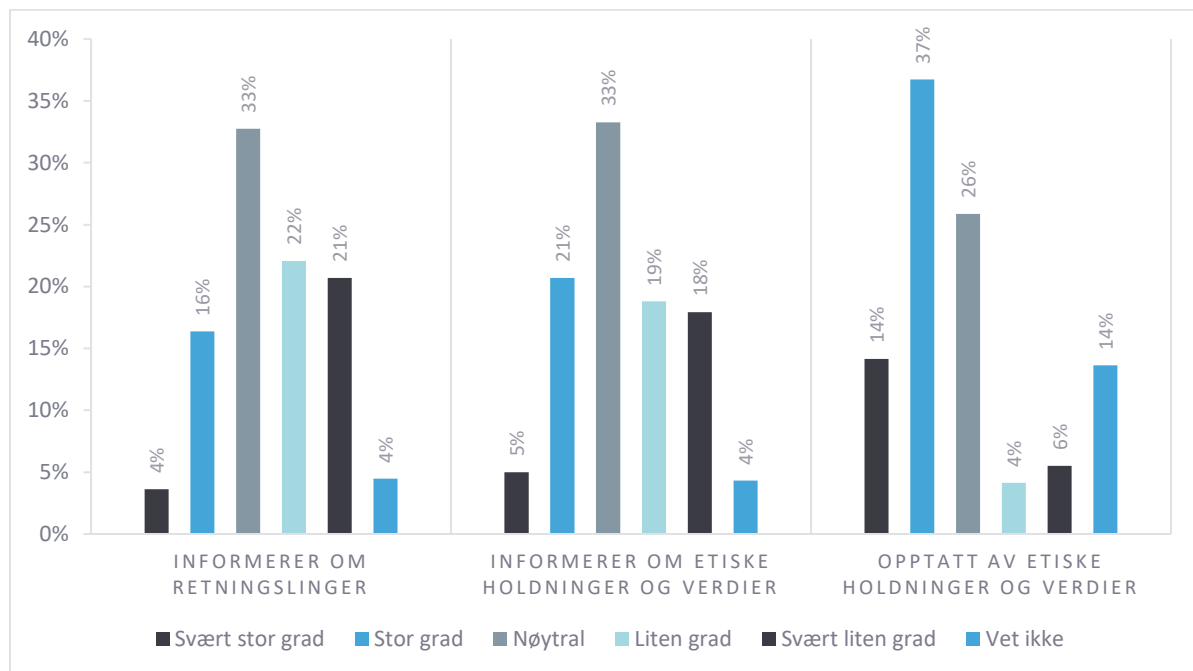
Det avdekkes gjennom dialog med ansatte i ulike deler av organisasjonen at mange ikke kjenner til vår grunnmur/ verdigrunnlaget vårt.»

4.3.2 Ledere som rollemodeller

I spørreundersøkelsen har 59 prosent svart at deres nærmeste leder i stor grad eller svært stor grad er en god rollemodell for etiske holdninger og verdier. 9 prosent mener at lederen i liten grad eller svært liten grad er en god rollemodell. 27 prosent har forholdt seg nøytral til spørsmålet.

Svarene i figur 10 illustrerer i hvor stor grad medarbeiderne mener deres nærmeste leder er opptatt av etiske holdninger og verdier

Figur 8. Om nærmeste leder informerer jevnlig og er opptatt av etiske holdninger og verdier. N=580.

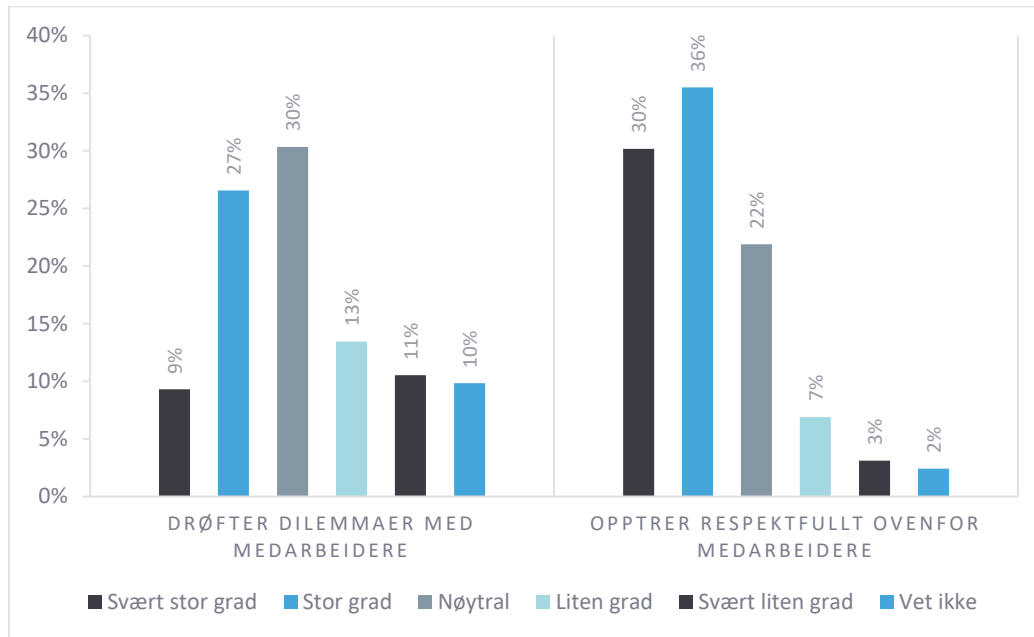


Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren viser at over en tredel av respondentene har valgt å forholde seg nøytral til disse spørsmålene. De fleste respondentene mener at nærmeste leder i stor grad er opptatt av etiske holdninger og verdier men informerer ikke i like stor grad om dette.

Figur 9 viser hvordan medarbeidere opplever holdningen deres nærmeste leder har til dem og om lederen involverer dem i arbeidet med etiske holdninger.

Figur 9. Om nærmeste leders adferd ovenfor medarbeidere. N=580



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Respondentene svarer at nærmeste leder drøfter etiske dilemmaer med sine medarbeidere i varierende grad. Det er 30 prosent som forholder seg nøytral til spørsmålet og 10 prosent som svarer vet ikke. På spørsmål om nærmeste leder opptrer respektfullt ovenfor sine medarbeidere svarer flertallet at dette skjer i stor grad. 22 prosent har forholdt seg nøytrale til spørsmålet, mens 2 prosent vet ikke.

Nedenfor er et eksempel der en leder fra Verdal kommune selv gir en beskrivelse av måten hun tenker på i forhold til dette med å være en rollemodell. Sitatet er hentet fra en artikkel i tidsskriftet Aldring og helse nr 4/2019:

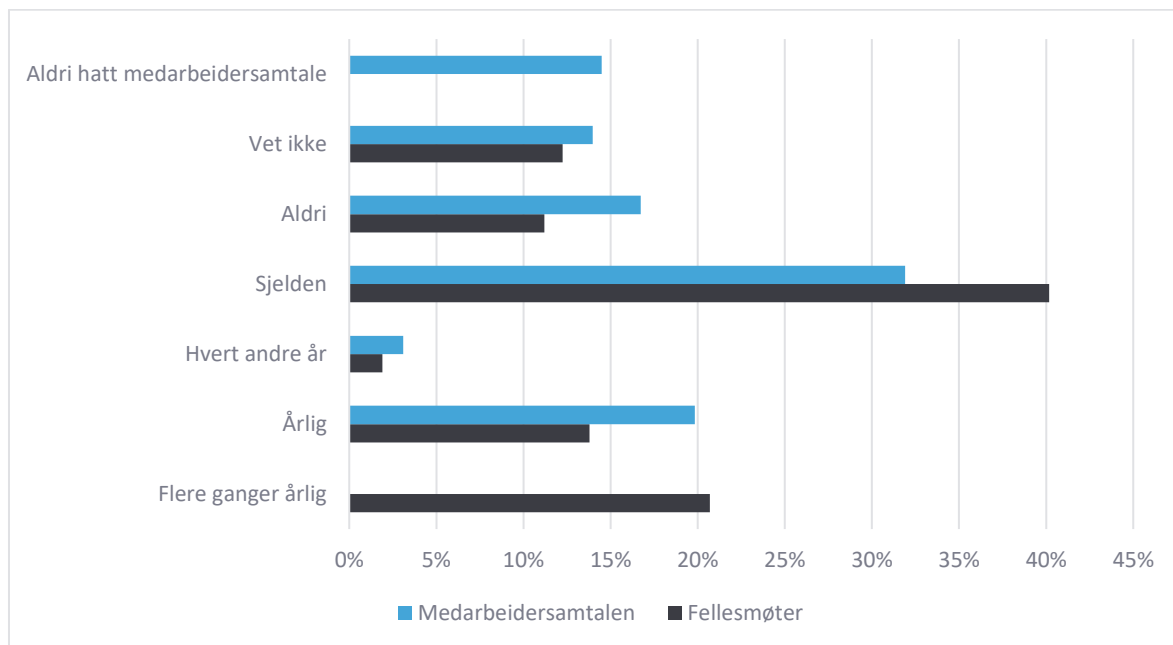
«Som leder har jeg et stort ansvar for å utøve verdiene i det daglige, og lede i riktig retning. Som leder tar jeg utgangspunkt i at jeg i min utøvelse skal tilstrebe å være en rollemodell for disse verdiene, både i møte med pasienter, pårørende og ansatte. Hvem er jeg i møte med, og hvordan påvirker det den jeg står i relasjon med? Gjennom år med implementering av personsentrert omsorg i avdelingen, har jeg som leder erfart at verdigrunnlaget etter hvert ble en naturlig del i utøvelse av ledelse. Lojalitet, ærlighet og respekt er tema på medarbeidersamtaler og i det daglige. Ansatte skal vite hva jeg forventer av dem i det daglige, få tilbakemeldinger på det som er bra og det som kan bli bedre, og at de opplever at ledelse utøves med en grunntanke på å styrke den enkelte ansatte. I hverdagen handler dette mye om å inkludere, utfordre og støtte den enkelte ansatte, og ansattgruppen som helhet. Som leder er det min rolle å lede på personsentrert omsorg og kommunens verdier, i faglige og etiske diskusjoner, og gjennom utøvelse av ledelse generelt».

4.3.3 Involvering og drøfting

Drøfting av etiske holdninger og verdier forutsetter at det fins arenaer for å drøfte slike tema og at det settes av tid. For å kunne være involvert i arbeid med etiske retningslinjer er det nødvendig å være kjent med de retningslinjer som er gjeldende, og at lederen tar tak i dette i forhold til sine medarbeidere. Det er videre nødvendig med en forståelse hos ansatte at utvikling/oppdatering av etiske retningslinjer i hovedsak forutsetter at engasjementet foregår gjennom det partssammensatte arbeidet.

Figuren nedenfor viser hvor ofte etiske holdninger og verdier er tema i medarbeidersamtaler og på fellesmøter på de ansattes enhet.

Figur 10. Hvor ofte etiske holdninger og verdier er tema i medarbeidersamtale og fellesmøter på sin enhet. N=580.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Det er 14 prosent som svarer at de aldri har hatt medarbeidersamtale. Av de som svarer dette har 70 prosent vært ansatt i kommunen i over fem år, og 80 prosent av dem har en stillingsprosent større enn 60 prosent. Fordelt etter avdeling svarer over 20 prosent at de aldri har hatt medarbeidersamtale innenfor avdelingene næring og samfunn og helse og velferd. Samtidig har avdelingen helse og velferd og avdelingen oppvekst en andel over 20 prosent som svarer at dette er årlig tema. Totalt er det over 30 prosent som svarer at etiske holdninger og verdier sjelden er tema i medarbeidersamtalen. Fordelt etter avdeling er det 40 prosent i avdelingen for administrasjon som svarer at det er sjelden.

Når det gjelder hvor ofte etiske holdninger og verdier er tema på fellesmøter svarer 40 prosent at det forekommer sjelden, mens 21 prosent svarer flere ganger årlig. Resultatet fordelt etter avdeling viser at på avdelingene for administrasjon og næring og samfunn svarer henholdsvis 20 prosent og 26 prosent at det aldri er et tema på fellesmøter.

Det ble også stilt noen spørsmål om hvilke muligheter ansatte har til å delta i arbeidet med etiske retningslinjer, og etiske holdninger og verdier. Godt over en tredel forholder seg nøytrale til alle disse spørsmålene.

På spørsmål om arbeid med **etiske retningslinjer** svarer 25 prosent at de i svært stor grad eller stor grad kan delta i slikt arbeid. 29 prosent svarer i svært liten grad eller liten grad. På spørsmål om de kan delta i dette arbeidet via tillitsvalgte er det 18 prosent som ikke vet om de kan. Det er 25 prosent som svarer i svært liten grad og liten grad at de kan delta gjennom tillitsvalgte.

På spørsmål om de ansatte kan delta i arbeidet med **etiske holdninger og verdier** svarer 18 prosent vet ikke. 31 prosent svarer at de i svært liten grad og liten grad deltar i det arbeidet. Tilsvarende gjelder på spørsmål om de kan delta gjennom tillitsvalgte, der svarer 21 prosent vet ikke.

I kapittel 4.3.2 hadde vi med figur 9 som viser lederens drøfting av dilemma med medarbeiderne. Der svarte som tidligere nevnt flere av respondentene at deres nærmeste leder drøfter etiske dilemmaer med sine medarbeidere i stor grad. (36 prosent av de som svarte)

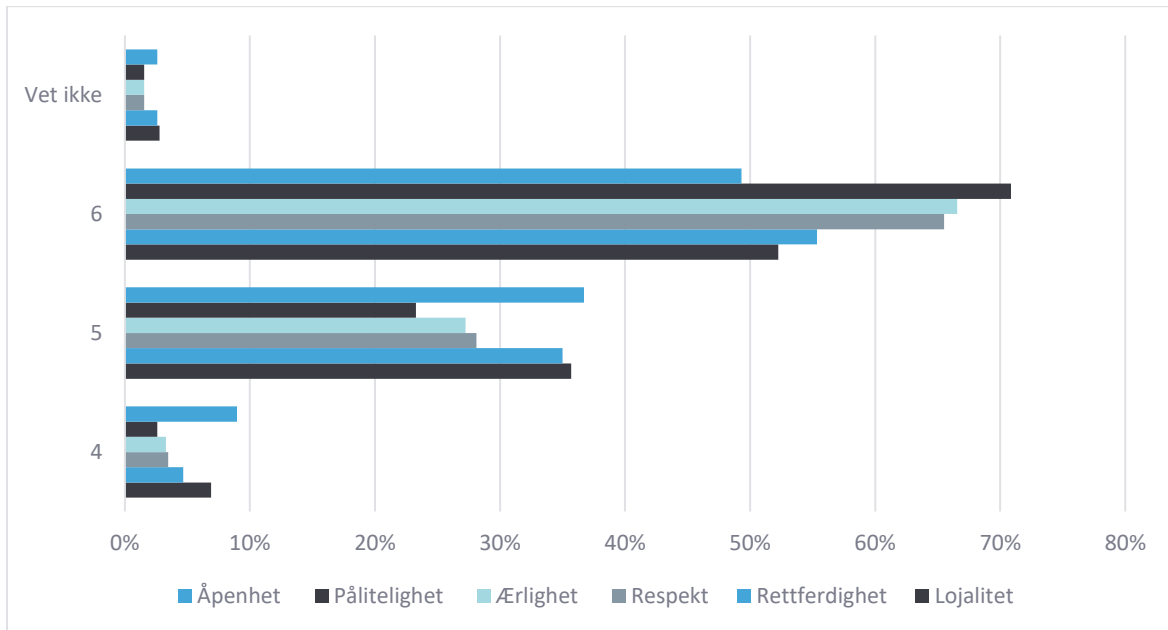
4.3.4 Ansattes etterlevelse av etiske holdninger og verdier

Likebehandling

På spørsmål om hensynet til innbyggernes interesse og likebehandling av det enkelte individ etterleves i utførelsen av arbeidsoppgavene, svarer 88 prosent at dette skjer i stor grad. Tilsvarende svarer 82 prosent at de i stor grad etterlever hensynet til kommunens omdømme i utførelsen av sine oppgaver.

Respekt og lojalitet mm

Figur 11. De ansattes etterlevelse av prinsipper innen etiske holdninger og verdier i utførelsen av sine arbeidsoppgaver. N=580.

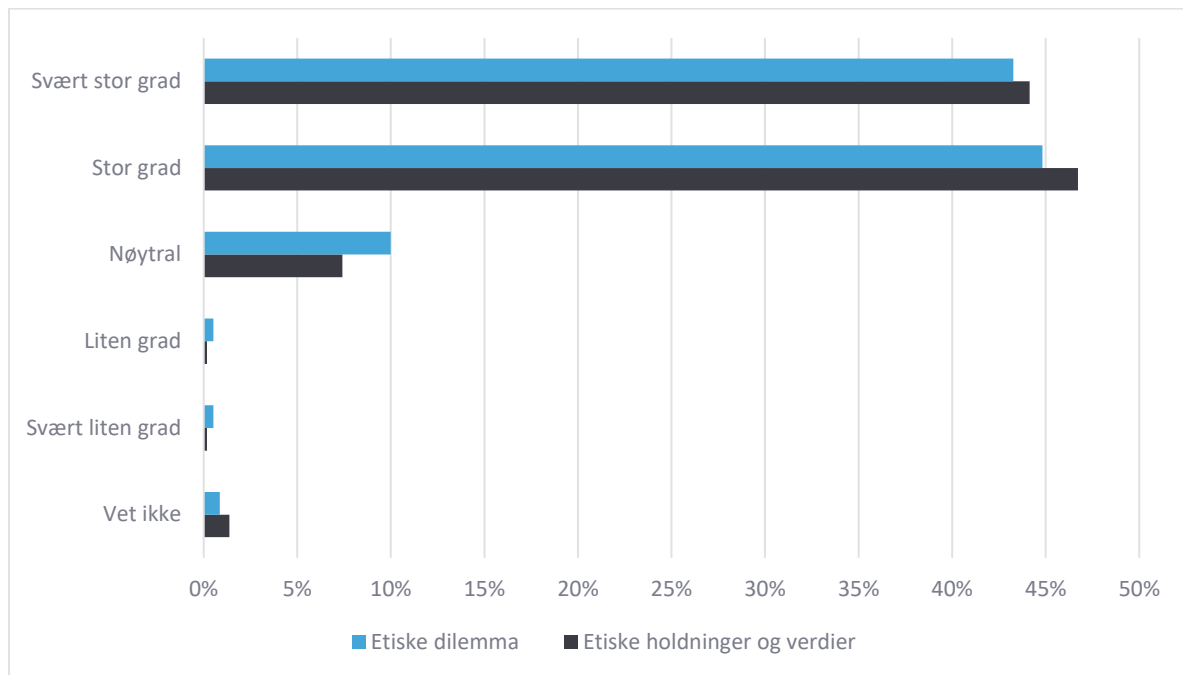


Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren ovenfor viser hvordan de ansatte har svart om ulike prinsipper for etterlevelse. Figuren inkluderer kun skala 4 til 6 og vet ikke på grunn av at svarandelen er betydelig konsentrert rundt den delen av skalaen.

Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at 94 prosent av alle respondenter svarer at de i stor eller svært stor grad etterlever prinsippet om respekt og at 88 prosent svarer at de i stor eller svært stor grad etterlever prinsippet om lojalitet. Om sin egen ærlighet og pålitelighet svarer 94 prosent at de i stor eller svært stor grad etterlever dette.

Figur 12. Ansattes bevissthet på etiske dilemma og etiske holdninger i utførelsen av sine arbeidsoppgaver. N=580.

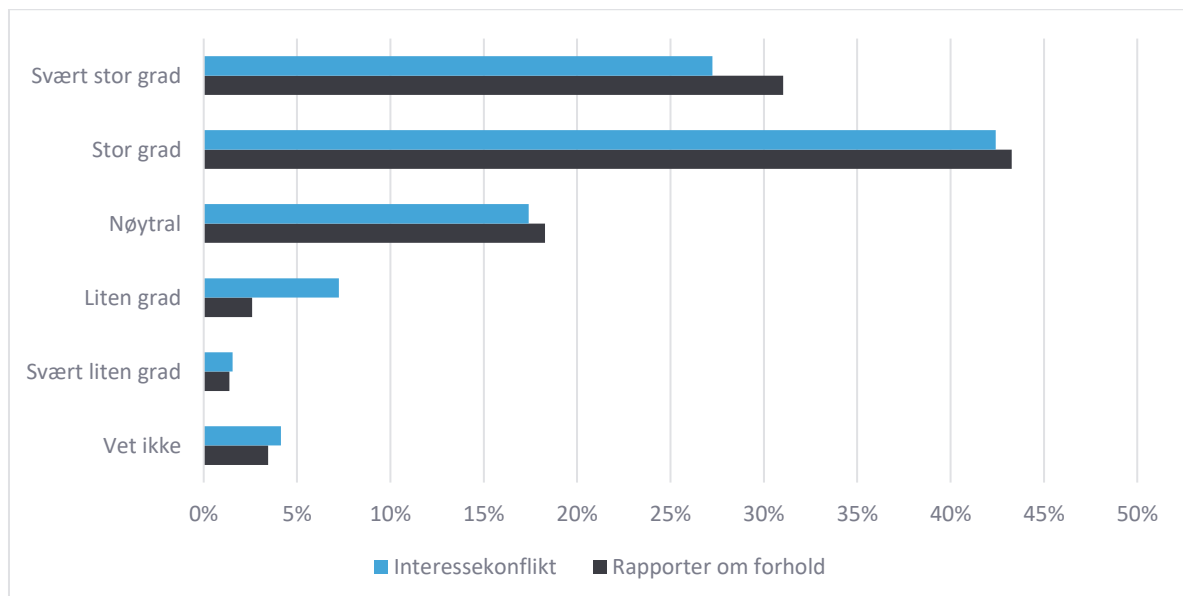


Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren ovenfor viser at flertallet er i svært stor grad eller stor grad både bevisste på at etiske dilemma kan oppstå i utførelsen av sine arbeidsoppgaver, samt bevisste på etiske holdninger og verdier i utførelsen av sine arbeidsoppgaver.

Rapportering

Figur 13. Om ansattes kjennskap til interessekonflikt og om de rapporterer om forhold. N=580.



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

På spørsmål om de ansatte er kjent med hva de skal gjøre dersom det oppstår en interessekonflikt (eksempelvis habilitetsspørsmål, bierverv og gaver) i sitt arbeidsforhold svarer 70 prosent at de i svært stor grad eller i stor grad er kjent med det.

På spørsmål om de ansatte rapporterer om forhold som kan påføre arbeidsgiver, ansatte eller omgivelsene tap eller skade svarer 74 prosent at de i svært stor grad eller i stor grad gjør dette.

Ivaretagelse av ressursene

På spørsmål om de ansatte ivaretar kommunens ressurser på en økonomisk og rasjonell måte svarer over 50 prosent at dette forekommer i stor grad og 31 prosent svarer at dette forekommer i svært stor grad.

4.4 Vurdering

4.4.1 Ledernes ansvar for implementering

Lederne i Verdal kommune har ansvar for å følge opp at de etiske retningslinjene er implementert i egen enhet. Dette er godt dokumentert, og kriteriet om at de bør ha dette ansvaret er innfridd. Figuren som viser lederplattformen, viser og at de etiske verdiene er satt inn i et system.

4.4.2 Ledere som rollemodeller

Det er påfallende mange som har forhold seg nøytrale til spørsmålene i spørreundersøkelsen vedrørende nærmeste leder som rollemodell, og hvordan lederen opptrer. De aller fleste har en som er deres nærmeste leder, uansett om de er ledere selv. Når det er sagt er det likevel et samlet inntrykk av at svarene vi har fått på de ulike spørsmålene viser at lederne i stor grad blir oppfattet som gode rollemodeller, både direkte og gjennom sine handlinger.

4.4.3 Involvering og drøfting

Samlet sett ser revisor at det skjer en viss grad av drøfting og involvering. Det kan se ut som fellesmøter og partssammensatt arbeid er arenaer som er av betydning for å involvere medarbeiderne i arbeidet med etiske spørsmål. Kommunen har videre en gylden anledning til å sørge for involvering i den forestående prosessen. Svarene fra spørreundersøkelsen kan tyde på at informasjon om hvem/hva og forutsetningene for å bidra med fordel kan klargjøres, og kan sikre en bedre forankring av både prosess og resultat blant medarbeiderne.

4.4.4 Ansattes etterlevelse av etiske holdninger og verdier

Vår undersøkelse viser et entydig bilde på at de ansatte etterlever etiske holdninger i utførelsen av sine arbeidsoppgaver.

- Kommunens arbeid med etikk

5 HØRING

En foreløpig rapport ble sendt på høring til kommunedirektøren i Verdal kommune 29.09.2021. Revisjon Midt-Norge SA mottok svar 05.11.2021, og høringssvaret er vedlagt rapporten. Svaret fra kommunedirektøren har ikke medført endringer i rapporten.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 Konklusjon

Hovedproblemstillingen i denne forvaltningsrevisjonen er om kommunens etiske retningslinjer erkjent og forankret hos de ansatte. Det enkle svaret på dette er at de etiske retningslinjene i stor grad er kjent og forankret hos de ansatte, men at kommunen har et potensial i å fornye egne etiske retningslinjer og få økt fokus på etikk og etiske holdninger både for administrasjonen og folkevalgte framover.

For å gi et mer utfyllende svar har vi utarbeidet og konkludert på tre undertema:

Status for arbeidet med etiske retningslinjer for Verdal kommune

Kommunen har etiske retningslinjer, men disse er ikke oppdatert. Etiske retningslinjer fra Innherred samkommune er videreført i Verdal kommune, og hvor enkelte deler er erstattet/endret.. Revisor er kjent med at det skal settes i gang en prosess i etterkant av denne forvaltningsrevisjonen for å utvikle egne retningslinjer for Verdal kommune.

De gjeldende retningslinjene inneholder det meste som KS anbefaler at etiske retningslinjer bør inneholde. Unntakene er at det ikke er tatt inn hvilke følger det vil få dersom noen bryter retningslinjene. Videre omfattes ikke folkevalgte av de gjeldende retningslinjene. Begge deler bør vurderes når kommunen skal i gang med å utarbeide egne retningslinjer.

Er det gjort tilstrekkelige tiltak for å sikre høy etisk standard i kommunen?

For å sikre høy etisk standard er det en del kriterier som bør være innfridd. På dette området har kommunen delvis forbedringspotensial.

Revisors data tyder på at de fleste ansatte kjenner til etiske retningslinjer, men kommunen har ikke selv foretatt formelle undersøkelser for å finne ut hvordan det står til. Det bør skje med jevne mellomrom. Kommunen har ikke rutine for at nyansatte skal skrive under på de etiske retningslinjene når de begynner i kommunen. Mange svarer likevel at de har signert. Enhetene har ikke tilpassede etiske retningslinjer per i dag, men kommunens verdigrunnlag er synlig i flere enheter. En tilpasning av etiske retningslinjer på enhetsnivå kan vurderes i den kommende arbeidsprosessen. Kommunens verdigrunnlag er kunngjort offentlig og brukes aktivt.

I hvilken grad er ansatte involvert i det løpende arbeidet, og utvikling, i kommunens arbeid med gode etiske holdninger?

Muligheten de ansatte har for å være involvert i løpende arbeid med gode etiske holdninger er til stede, og det skjer til en viss grad, men kan utnyttes enda bedre i framtidige prosesser. Det

er en stund siden arbeidet med etikk har hatt fokus i Verdal kommune, og svarene kan til en viss grad bære preg av det.

Ledernes ansvar for implementering av etiske retningslinjer er klart plassert og satt i system. Det er og slik at en stor andel av de ansatte er fornøyd med ledernes oppfølging på området. Lederne blir oppfattet som gode rollemodeller for gode etiske holdninger, både direkte og gjennom sine handlinger.

6.2 Anbefalinger

Kommunen bør:

- Utarbeide egne etiske retningslinjer både for ansatte og folkevalgte, og gjøre disse synlig.
- Etiske retningslinjer bør være en del av introduksjonsprogrammet ved ansettelse.
- Alle nyansatte bør/må signere på at de er kjent med kommunens etiske retningslinjer.
- Sørge for at prosessen med å utarbeide egne etiske retningslinjer involverer flest mulig.
- Legge opp til jevnlig etiske drøftinger og refleksjoner i alle deler av organisasjonen

KILDER

Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)

Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (Arbeidsmiljøloven)

Gode råd for etikkarbeid, KS 2019

Veileder «Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll», KS

Veileder «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen», KS

Lokaldemokrativeilederen, Regjeringen.

Verdal kommune, Kommuneplanens samfunnsdel 2015-2030

Verdal kommune, Samfunnsanalysen (nov.2020)

Verdal kommune, Økonomiplan 2021-2021

Verdal kommune, Årsmelding 2020

Verdal kommune, etiske retningslinjer

VEDLEGG 1 – UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som forvaltningsrevisjonsobjektet skal revideres/vurderes i forhold til. Disse kriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området. I denne forvaltningsrevisjonen har vi benyttet oss av følgende kilder til revisjonskriterier:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (Kommuneloven)
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv (Arbeidsmiljøloven)
- Råd for etikkarbeid i kommunesektoren, KS
- Veileder «Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll», KS
- Veileder «Etikk, samfunnsansvar og antikorrupsjonsarbeid i kommunen», KS
- Kommunens egne vedtak og retningslinjer:
 - Arbeidsgiverpolitikk 2020-2032
 - Etske retningslinjer
 - Varslingsrutiner

I **kommuneloven** ligger det flere bestemmelser om egenkontroll som er et viktig virkemiddel i kommunenes etikk- og korrupsjonsarbeid. I 2009 ble det gjort endringer i kommuneloven for å sikre en etisk forsvarlig praksis i kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Det ble innført en redegjørelsesplikt som skal bidra til en skjerpet og mer systematisk oppmerksomhet rundt etiske forhold og refleksjon rundt etiske problemstillinger. Denne er videreført i den nye kommunelovens § 14-7 pkt d med følgende ordlyd: Årsberetningen skal redegjøre for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å sikre en høy etisk standard.

I tillegg til det mer forebyggende etikkarbeidet, har kommunen plikt til å sikre betryggende kontroll i egen virksomhet. Plikten til å etablere betryggende kontrollsystemer i administrasjonen følger av kommunedirektørens plikter etter kommuneloven § 25-1 pkt b. Videre skal rapportering til kommunestyret skje årlig, jf. kommuneloven § 25-2.

I **Arbeidsmiljølovens** bestemmelser om varsling har det skjedd flere endringer de senere år. Fra 2020 ble de seneste lovendringene rettskraftige og må innarbeides i kommunens rutiner. Verdal kommune har i 2020 utarbeidet nye varslingsrutiner.

KS har utarbeidet flere utredninger og veiledere der etikk i kommunen har fokus.

KS har utarbeidet en **«Prosessveileder for forankring og sikring av gode, etiske holdninger og handlinger i kommuner og fylkeskommuner»**. Veilederen beskriver mange ulike etiske utfordringer og dilemmaer, samt presenterer spørsmål til diskusjoner knyttet til ulike situasjoner som kan oppstå. Veilederen sier at det er gjennom handlinger man ser de etiske holdninger til folkevalgte og ansatte i det offentlige. KS anbefaler å opprette arenaer for

- Kommunens arbeid med etikk

diskusjoner rundt etiske problemstillinger for ledere og i samlinger der hele virksomheten er samlet, samt på andre samhandlingsarenaer. Godt arbeid med etikk innebærer ifølge prosessveilederen følgende:

- Etiske regler får bedre forankring og større oppmerksomhet hos de som skal anvende dem når reglene utarbeides lokalt.
- En vellykket prosess forutsetter at alle i virksomheten deltar og får komme med egne bidrag. Alles mening må telle like mye. Prosessen må legges opp på en slik måte at den preges av åpenhet og trygghet, og at den stimulerer til ærlighet og respekt.
- Den gode virksomheten skiller seg ut ved at dilemmaer synliggjøres på alle nivåer, fra administrasjon til folkevalgt, og at disse håndteres på en god måte for alle, slik at alle i virksomheten tar læring av situasjonen med seg inn i en eventuell ny situasjon.
- Gi oppgaver til alle ansatte der etiske utfordringer knyttes til virksomheten. Hvilke etiske utfordringer ser man i forhold til virksomhetens samfunnsansvar knyttet til sosiale, økonomiske og miljømessige forhold?

KS utarbeidet i 2013 et idéhefte om rådmannens internkontroll med sikte på å gi kommunene og fylkeskommunene hjelp med å operasjonalisere «betryggende kontroll» i daværende kommunelov. I ny og revidert versjon, ferdigstilt i april 2020, [«Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll»](#), er det lagt vekt på tilbakemeldinger og erfaringer fra nettverk og kommuner, samt hvilke grep som kan gjøres for å få helhet og sammenheng i internkontrollen. Dagens kommunelov har flere bestemmelser om egenkontroll og internkontroll enn tidligere lov. Begrepet internkontroll er innført, samtidig som loven er mer utfyllende og konkret på hva og hvordan kommunedirektøren skal ivareta. Flere steder i veilederen henvises det til § 25-1, der kommunedirektørens ansvar blir presisert og tydeliggjort.

Veilederen om **«Ytringsfrihet og varsling»** er ment å være til nytte i arbeidet med å utvikle åpne kommune. Veilederen ble første gang utgitt 2007, men er siden revidert og utvidet.

KS bestilte et utredningsoppdrag *«Status og råd for etikkarbeid i kommunesektoren»*⁶, der det er analysert oppfatninger av forekomst av og innsats mot uetisk atferd og korrupsjon. Rapporten beskriver også råd for etikkarbeid i kommuner, inndelt i ni sentrale arbeidsområder. At medarbeidere kjenner de etiske retningslinjene er en absolutt forutsetning for at de følges.

I den nye **arbeidsgiverpolitikken til Verdal kommune** som ble vedtatt i 2020 beskrives egenkontroll og kvalitetssystem som viktige element i arbeidet med å sikre kvalitet og

⁶ Oslo Economics, Kantar TNS og Prof. Tina Søreide OE-rapport 2017-61

effektivitet i tjenesteproduksjonen, likedan at lover og regler etterleves og at uønskede hendelser unngås. Ved at ansatte leverer aktive bidrag i kontinuerlig forbedringsarbeid deltar de i videreutvikling av både organisasjon, arbeidsmiljø og tjenester.

Verdal kommune har **etiske retningslinjer** som ble utarbeidet mens de var en del av Innherred samkommune. Etter planen skulle kommunens etiske retningslinjer bli rulleres i 2020, og i etterkant arbeides med implementering av disse. De gamle retningslinjene gjelder inntil nye blir behandlet i kommunestyret.

Kommunens etiske retningslinjer ble ikke rullert i 2020. Det betyr at kriteriegrunnlaget dannes ut fra de gjeldende retningslinjer og vil omfatte ansatte, ikke folkevalgte. Unntaket er vedtak om nye varslingsrutiner i 2020. Varslingsprosedyren omhandler oppfølging av alle varslingsaker i Verdal kommune.

Ifølge årsberetningen 2019 har kommunen en verdiplattform der det er stadfestet at «lojalitet, ærlighet og respekt er grunnlaget for tillit og troverdighet internt og utad». Kommunedirektøren skriver videre at arbeidet med å integrere de etiske retningslinjene i varierende grad blir ivarettatt i virksomhetene.

I forordet til de etiske retningslinjene til kommunen sies det at «etisk kvalitet på tjenesteyting og myndighetsutøvelse er en forutsetning for at innbyggerne skal ha tillit til kommunen. Målet med disse generelle etiske retningslinjene er at alle kommuneansatte skal være seg dette bevisst.»

Ifølge gjeldende etiske retningslinjer har enhetslederne i kommunen et særlig ansvar for å følge opp etiske retningslinjer. Gjennom sin lederstil har de stor innflytelse på kultur for normer og atferd i kommunen.

Utledelede revisjonskriterier:

- Kommunen bør ha oppdaterte etiske retningslinjer som er konkrete, relevante, enkle å forstå, tilgjengelige og ha et begrenset omfang.
- De etiske retningslinjene bør beskrive hvordan medarbeidere og folkevalgte skal håndtere interessekonflikter, herunder habilitetsspørsmål, bierverv og gaver/fordeler
- De etiske retningslinjene bør beskrive reaksjoner ved brudd på retningslinjene
- Kommunen bør jevnlig undersøke om medarbeidere og folkevalgte kjenner og etterlever de etiske retningslinjene.
- De etiske retningslinjene bør være kjent blant de ansatte

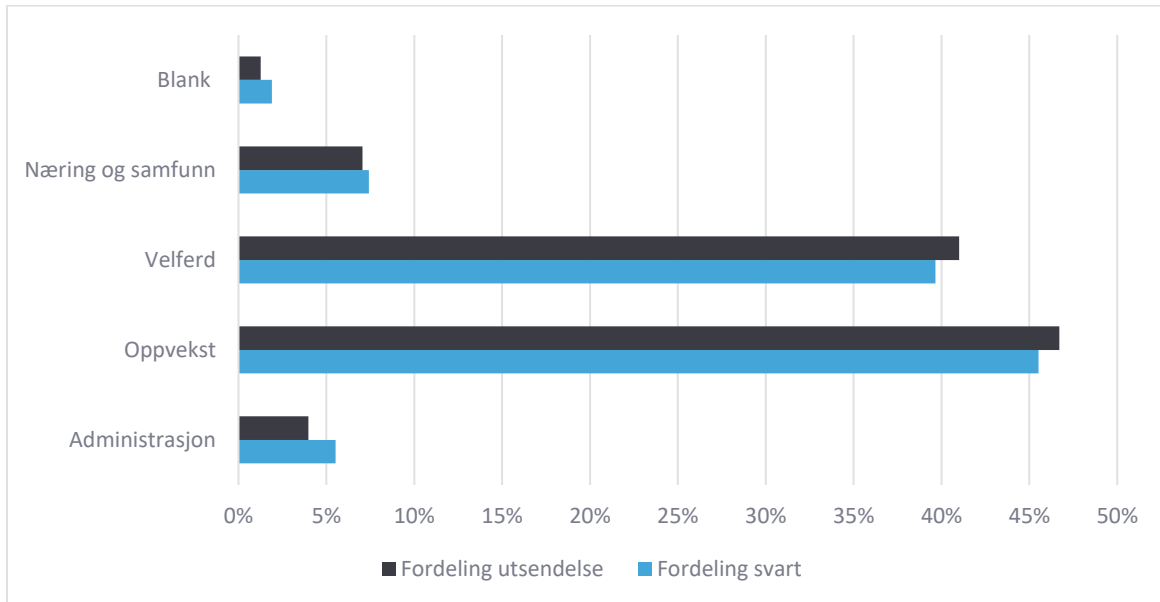
- Kommunens arbeid med etikk

- Underskrift av de etiske retningslinjene bør være en del av arbeidskontrakten for nye medarbeidere
- Etiske retningslinjer bør drøftes jevnlig
- Etiske retningslinjer bør være tilpasset den enkelte enhet i kommunen
- Lederne bør ha et særlig ansvar for å følge opp at de etiske retningslinjene er implementert i egen enhet.
- Ledere bør være gode rollemodeller
- De ansatte bør følge opp innholdet i de etiske retningslinjene
 - Tilstrebe likebehandling
 - Opptre respektfullt overfor det enkelte individ
 - Ha en lojal opptreden i samsvar med virksomhetens interesser
 - Rapportere om forhold som kan påføre arbeidsgiver ,ansatte eller omgivelsene tap eller skade
 - Ta vare på ressursene på en økonomisk og rasjonell måte
- Ansatte bør involveres i utvikling og vedlikehold av gode etiske holdninger
- Kommunen bør ha verdier som tydeliggjør rollen medarbeidere og folkevalgte har overfor samfunnet og brukere av kommunale tjenester
- Kommunen bør ha offentliggjort sine verdier

VEDLEGG 2 – MER OM SPØRREUNDERSØKELSEN

Vedlegg 2 viser ytterligere detaljer om fordeling av respondenter.

Figur 14. Fordeling av respondenter mellom avdelinger, utsendelse og besvarelser

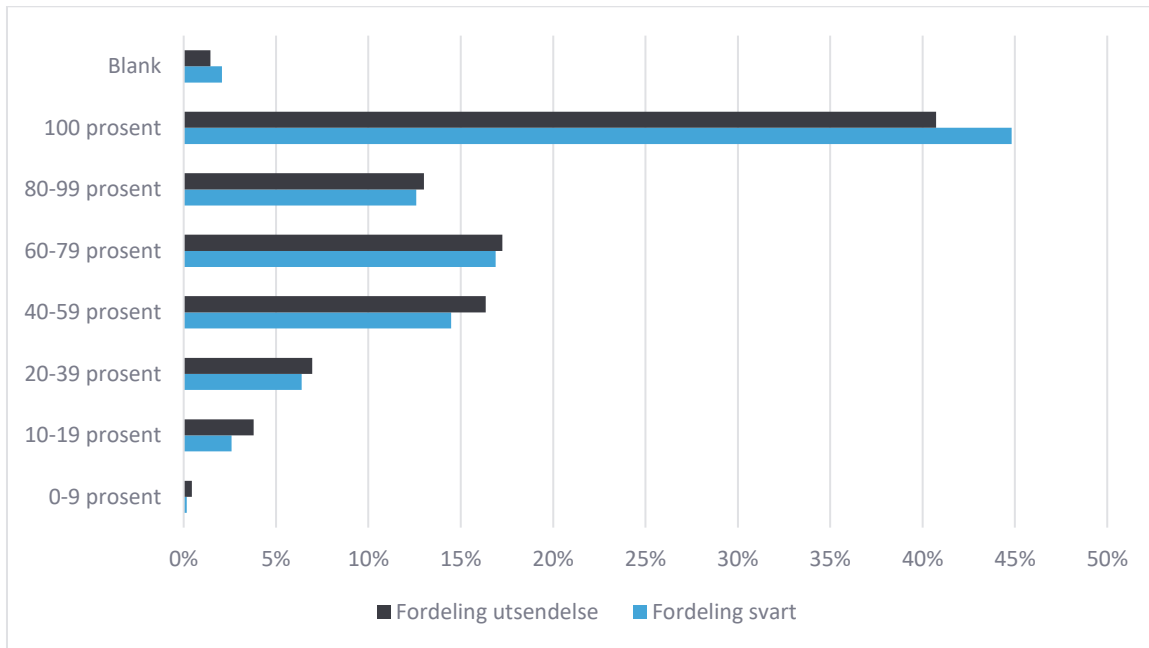


Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Figuren ovenfor viser hvordan respondentene er fordelt mellom de ulike avdelingene ved utsendelse av spørreundersøkelsen og ved besvarelser. Fordeling mellom avdelingene er gjort med bakgrunn i epostlistene revisor mottok fra kommunen. For avdelingene velferd og oppvekst er det ett prosentpoeng lavere andel i besvarelsene enn ved utsendelsen. For administrasjonen er andelen som har svart to prosentpoeng høyere enn andelen ved utsendelsen. I avdeling for administrasjon er også de ansatte som jobber i kommunens to interkommunale selskaper (IK geodata og oppmåling og IK regnskap, innfordring og lønn) plassert. Det er også et fåtall av respondentene som har blank på avdeling. Revisor har ikke gjort et forsøk på å plassere disse. I besvarelsene fordeler de seg mellom de fire avdelingene. Revisor vurderer derfor at det i liten grad forekommer skjevheter i datagrunnlaget fra spørreundersøkelsen med tanke på fordeling mellom avdelinger.

Tilsvarende sjekk er gjort for fordeling av stillingsprosent, gitt i figuren nedenfor.

Figur 15. Fordeling av respondenter i stillingsprosent, utsendelse og besvarelse



Kilde: Revisjon Midt-Norge SA

Ansatte med 100 prosent stilling utgjør den største andelen, både ved utsendelse og ved besvarelse. Ved besvarelse er andelen fire prosentpoeng høyere enn ved utsendelsen. For gruppen på 40-59 prosent stilling er andelen ved besvarelsen to prosentpoeng lavere enn ved utsendelsen. Også for denne variabelen er det enkelte respondenter som har uoppgitt stillingsprosent i listene fra kommunen. I undersøkelsen har de fleste av dem oppgitt en stillingsprosent på 100 prosent. Revisor vurderer at fordelingen mellom stillingsprosent ikke gir grunnlag til store skjevheter i datagrunnlaget fra spørreundersøkelsen.

VEDLEGG 3 - HØRINGSSVAR



Verdal kommune

Kommunedirektøren

REVISJON MIDT-NORGE SA
Brugata 2
7715 STEINKJER

Deres ref: Vår ref: **GEJEN 2021/3366** Dato: 05.11.2021

Svarbrev - Høringsutkast forvaltningsrevisjon om etikkarbeid

Viser til mottatt høringsutkast vedrørende kommunens arbeid med etikk. Grunnet svikt i internkommunikasjon kommer tilbakemelding etter oppsatt frist. Vi beklager dette.

Kommunedirektøren mener rapporten gir et godt grunnlag innenfor forvaltningsrevisjonens hovedtema og at problemstillingene besvares godt opp. Likevel skulle vi gjerne ha sett en høyere generell svarprosent, samt høyere andel respondenter i deltidsstillinger. Dette for å sikre at datagrunnlaget er representativt. Uavhengig av dette, støtter kommunedirektøren forvaltningsrevisjonens anbefalinger for videre arbeid innenfor etikkområdet.

Ta kontakt ved behov for ytterligere kommentarer.

Med hilsen

Geir Olav Jensen

Kommunedirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Postadresse:	Saksbehandler:	Organisasjon:
Postboks 24	Geir Olav Jensen	098587418
7401 VERDAL	geir.jensen@verdal.kommune.no	E-post: postmottak@verdal.kommune.no
Tlf: 74 04 82 00	Tlf: 950 54 606	Web: https://www.verdal.kommune.no

- Kommunens arbeid med etikk



Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no



Status og kvalitetsmelding for grunnskolen 2021

Saksbehandler: Joar Eklo E-post: joar.eklo@verdal.kommune.no Tlf.: 911 33 738	Arkivref: 2022/100 - /
--	----------------------------------

Saksordfører: (Ingen)

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Utvalg for mennesker og livskvalitet	19.01.2022	3/22
Formannskap	20.01.2022	4/22
Kommunestyre	31.01.2022	3/22

Saksprotokoll i Formannskap - 20.01.2022 - 4/2022

BEHANDLING:

Ved votering ble innstillingen fra utvalg mennesker og livskvalitet enstemmig vedtatt.

INNSTILLING:

1. Status og kvalitetsmeldingen for grunnskolen 2020-2021 tas til orientering.
2. Barnehagen er den første arenaen i et helhetlig utdanningsløp.
Som et grep for å tydeliggjøre helhetstenkinga rundt barn og unge sin utvikling, læring og livsmestring, bes det om at det vurderes at neste status- og kvalitetsmelding utvides til å gjelde også barnehage.
Meldingen kan dermed gi informasjon om drift og status for både barnehage og skole, og det ønskes at det gis en retning for videre utviklingstiltak.

Saksprotokoll i Utvalg for mennesker og livskvalitet - 19.01.2022 - 3/2022

BEHANDLING:

SP v/repr. Einar Olav Larsen fremmet følgende forslag til nytt pkt. 2:

*Barnehagen er den første arenaen i et helhetlig utdanningsløp.
Som et grep for å tydeliggjøre helhetstenkinga rundt barn og unge sin utvikling, læring og livsmestring, bes det om at det vurderes at neste status- og kvalitetsmelding utvides til å gjelde også barnehage.
Meldingen kan dermed gi informasjon om drift og status for både barnehage og skole, og det ønskes at det gis en retning for videre utviklingstiltak.*

Det ble votert punktvis med følgende resultat:

1. Kommunedirektørens innstilling. Enstemmig vedtatt.
2. Tilleggsforslaget fra SP v/Einar Olav Larsen. Enstemmig vedtatt.

INNSTILLING:

3. Status og kvalitetsmeldingen for grunnskolen 2020-2021 tas til orientering.
4. Barnehagen er den første arenaen i et helhetlig utdanningsløp.
Som et grep for å tydeliggjøre helhetstenkinga rundt barn og unge sin utvikling, læring og livsmestring, bes det om at det vurderes at neste status- og kvalitetsmelding utvides til å gjelde også barnehage.
Meldingen kan dermed gi informasjon om drift og status for både barnehage og skole, og det ønskes at det gis en retning for videre utviklingstiltak.

Kommunedirektørens innstilling:

Status og kvalitetsmeldingen for grunnskolen 2020-2021 tas til orientering.

Vedlegg:

- 1 Skoletall
- 2 Status og kvalitetsmelding 2021

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Ingen

Saksopplysninger:

Opplæringsloven § 13-10 sier at skoleeier plikter å utarbeide en årlig rapport om tilstanden i grunnskoleopplæringen, og at rapporten skal drøftes av skoleeier – det vil si kommunestyret. St.meld. nr. 31 2007-2008: Kvalitet i skolen punkt 4.5.3. Krav til årlig tilstandsrapport, sier innledningsvis: Det er viktig at de øverste styringsorganene i kommuner og fylkeskommuner har et bevisst og kunnskapsbasert forhold til den delen av grunnopplæringen som de er ansvarlig for, slik at de har mulighet til å følge opp utviklingen i denne sektoren på en god måte. Tilstandsrapporten skal som et minimum omtale læringsresultater, frafall og læringsmiljø, men kan bygges ut med annen omtale som skoleeier mener er formålstjenlig ut fra lokale behov. Det følger av Ot.prp. nr. 55 (2008-2009), at tilstandsrapporten skal inneholde vurderinger knyttet til opplæringen av barn, unge og voksne. Rapporten følger skoleåret, og den bygger på underliggende lokale årsrapporter skrevet ved hver enkelt enhet. I tillegg opprettholdes ambisjonen om å utforme rapporten slik at den i større grad inviterer politikerne til å ta stilling til ulike utfordringer innen skole.

Tilstandsrapport i år bygger på tall som er hentet fra Udir, analysebrettet. Analysebrettet er nytt av året, og gir skole og skoleeier oversikt over tall som er sentrale for å vurdere kvalitet i opplæringstilbudet. Vi har også tatt med tall som er hentet fra FHI sine hjemmesider, som kalles oppvekstprofil eller oppvekstbarometer. Dette er en tabell som gir oss nøkkeltall om befolkning, levekår, barnehage og skole, fritid og nærmiljø, helse og helsetilstand.

I tillegg er GSI (Grunnskolens Informasjonssystem) brukt, og tall hentet fra Framsikt.

Vurdering:

Vi er inne i nok et år preget av korona og situasjonen det gir oss. Dette preger undervisningen og skolehverdagen for elever og ansatte. Elever på 1. og 2. trinn har enda ikke opplevd en skolehverdag slik vi ønsker den skal være uten korona. Tallene viser oss at elevene i Verdal, tross korona, har det bra. De trives på skolen, har det bra med seg selv og med andre.

Resultater nasjonale prøver er noe under nasjonalt nivå, men vi ser en trend at vi har mindre elever på nivå 1 enn vi har hatt tidligere. Elevundersøkelsen er positiv for Verdal kommune, og en kan tolke dette med at det systematiske arbeidet som har vært, gjennom DUÅ, veiledning og videreutdanning for ansatte for å styrke relasjonskompetansen, gir en effekt. Dette er arbeid som fortsatt pågår. Grunnskolepoengutviklingen er fortsatt positiv, og dette oppleves som viktig siden dette representerer en mer helhetlig kvalitetsindikator knyttet til grunnskolen.

Det er et mangfoldig arbeid som gjennomføres i skolene, og status- og kvalitetsmeldingen kan ikke omfatte alt, men forhåpentligvis vil den gi et relativt godt bilde av tilstanden i grunnskolen i Verdal.

Verdal kommune ligger over snitt for landet i driftsutgifter per elev, og vi har høy lønnsutgift per elev. Kvalitetsmeldingen viser også at vi bruker veldig lite i driftsutgifter til inventar og utstyr og undervisningsmateriell.

Grunnskolen har et mangfoldig arbeidsområde og kvalitetsmeldingen kan ikke omfatte alle elementer. Likevel gir den et relativt godt bilde over tilstanden og utviklingstrekk i kommunen. Hensikten med meldingen er at den skal gi et grunnlag for videre refleksjoner og diskusjoner, samt prioriteringer for fremtiden.

Produktivitet

Årstimer til særskilt norskopplæring per elev med særskilt norskopplæring (antall)

Årstimer til spesialundervisning per elev med spesialundervisning (antall)

Brutto driftsutgifter til skolefritidstilbud (215), per komm. og priv. bruker *)

Driftsutgifter til inventar og utstyr (202), per elev i grunnskolen *)

Driftsutgifter til inventar og utstyr (202), per elev i grunnskolen (B) *)

Driftsutgifter til undervisningsmateriell (202), per elev i grunnskolen *)

Driftsutgifter til undervisningsmateriell (202), per elev i grunnskolen (B) *)

Elever per kommunal grunnskole

Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-10.årstrinn (B)

Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4.årstrinn (B)

Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7.årstrinn (B)

Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10.årstrinn (B)

Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole (202), per elev *)

Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole (202), per elev (B) *)

Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss (202, 222, 223), per (B) *)

Korrigerte brutto driftsutgifter til grunnskolesektor (202, 215, 222, 223), per elev *)

Korrigerte brutto driftsutgifter til sfo, per kommunale bruker (kr) *)

Korrigerte brutto driftsutgifter til skolefritidstilbud (215), per komm. bruker *)

Korrigerte brutto driftsutgifter til skolefritidstilbud (215), per komm. Bruker (B) *)

Korrigerte brutto driftsutgifter til skolelokaler (222), per elev *)

Korrigerte brutto driftsutgifter til skolelokaler (222), per elev (B) *)

Korrigerte brutto driftsutgifter til skoleskyss (223), per elev som får skoleskyss *)

Korrigerte brutto driftsutgifter til skoleskyss (223), per elev som får skoleskyss (B) *)

Lønnsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss (202, 222, 223), per elev *)

Lønnsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss (202, 222, 223), per elev (B) *)

Netto driftsutgifter til SFO per innbygger (kr) *) **)

Netto driftsutgifter til SFO, per innbygger 6-9 år (kr) *) **)

Skolelokaler Areal per bruker (m2)

Brutto driftsutgifter til skolefritidstilbud (215), per komm. og priv. bruker (B) *)

Elever per kommunal grunnskole (B)

Elever per kommunal skole (B)

Elever som avsluttet vg1 (antall)

Grunnskolesektor korrigerende brutto driftsutgifter per elev som får skoleskyss (223) (kr) *)

Grunnskolesektor Netto driftsutgifter per innbygger 6- 15 år (kr) *) **)

Grunnskolesektor Netto driftsutgifter per innbygger 6-9 år (kr) *)

Korrigerende brutto driftsutgifter til grunnskole, skolelokaler og skoleskyss (202, 222, 223), per elev *)

Leie av lokaler og grunn (222), per elev *)

Skolefritidstilbud Netto driftsutgifter per innbygger 6- 15 år (kr) *) **)

Skolelokaler korrigerende brutto driftsutgifter per elev som får skoleskyss (223) (kr) *)

Skolelokaler Netto driftsutgifter per innbygger 6-9 år (kr) *)

Skoleskyss Avskrivninger til skolelokaler per innbygger (kr) *)

Skoleskyss korrigerende brutto driftsutgifter per elev (kr) *)

Skoleskyss Netto driftsutgifter per innbygger 6-9 år (kr) *)

Voksenopplæring Avskrivninger til skolelokaler per innbygger (kr) *) **)

Voksenopplæring Netto driftsutgifter per innbygger 6- 15 år (kr) *)

Voksenopplæring Netto driftsutgifter per innbygger 6-9 år (kr) *)

Kolonne B: Viser om tallene er funnet i Kostra eller er beregnet av Framsikt

*) betyr unflasjonsjusterte tall

**) justert for at kommunene har ulikt utgiftsbehov (kostnadsnøkene i inntektssystemet)

Datakilde	Verdal 2019	Verdal 2020	Levanger	Steinkjer	Malvik	Orkland	Røros
KOSTRA	43,1	31,7	60,2	51,2	52,3	38,3	98,7
KOSTRA	102,6	83,7	104,8	142,4	159,9	124,8	190,2
KOSTRA	35 381,4	33 028,7	26 511,9	22 674,9	23 919,1	29 897,6	51 196,9
KOSTRA	327,9	468,8	607,4	566,9	437,6	1 042,2	519,3
Framsikt	331,5	477,7	612,6	570,6	440,9	1 025,0	523,8
KOSTRA	937	757	963	1 286	821	1 385	1 115
Framsikt	948	771	971	1 295	828	1 362	1 125
Framsikt	226	219	296	198	277	212	182
Framsikt	13,0	14,1	13,8	12,6	13,8	13,7	12,9
Framsikt	12,0	12,3	12,5	11,5	12,0	12,3	11,0
Framsikt	11,8	14,3	13,3	12,2	15,4	14,8	14,5
Framsikt	15,8	16,0	15,9	14,4	14,8	14,4	13,5
KOSTRA	110 718,1	107 451,9	95 950,4	105 827,6	96 359,9	98 545,1	101 806,8
Framsikt	111 969,4	109 498,9	96 777,4	106 517,7	97 086,2	96 918,9	102 683,2
Framsikt	137 206	131 946	120 971	143 902	122 674	123 971	126 228
KOSTRA	143 265,2	137 135,2	125 762,3	147 421,0	129 403,1	130 825,0	134 539,7
KOSTRA	35 358,6	32 745,3	26 606,2	25 673,6	23 817,6	30 529,6	51 196,9
KOSTRA	35 359	32 745	26 606	25 674	23 818	30 530	51 197
Framsikt	35 563	38 198	28 667	27 699	24 411	29 973	60 224
KOSTRA	23 093	21 163	22 537	34 785	24 838	21 308	21 307
Framsikt	23 355	21 566	22 731	35 012	25 025	20 956	21 491
KOSTRA	8 573,0	7 989,5	6 105,2	8 133,5	7 336,4	9 934,1	11 253,3
Framsikt	8 121,3	8 309,5	6 164,2	8 525,0	7 425,3	10 375,6	11 746,6
KOSTRA	111 956,5	104 501,8	96 983,3	105 652,6	92 903,8	98 883,5	102 496,8
Framsikt	113 221,8	106 492,6	97 819,2	106 341,5	93 604,0	97 251,8	103 379,1
KOSTRA	205,3	231,5	174,6	144,7	114,1	303,9	511,1
KOSTRA	4 436,2	5 230,8	3 800,4	3 231,0	2 377,8	6 740,0	12 961,8
KOSTRA	23,0	22,0	17,8	17,8	16,7	17,3	26,0
Framsikt	35 586,1	38 528,9	28 069,5	26 664,0	24 514,9	29 503,1	60 223,7
Framsikt	226	219	296	198	277	212	182
Framsikt	225,6	218,5	295,9	198,3	276,7	212,1	182,0
KOSTRA	164	200	222	281	179	187	56

KOSTRA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
KOSTRA	131 707,1	130 426,5	114 175,3	137 117,6	117 429,3	111 716,3	120 525,2
KOSTRA	333 598,9	346 093,8	292 924,6	365 488,5	287 448,3	301 789,2	365 037,4
KOSTRA	137 206	131 946	120 971	143 902	122 674	123 971	126 228
KOSTRA	980,1	1 064,4	1 952,3	14 401,4	0,0	98,3	192,5
KOSTRA	1 735,8	1 957,2	1 470,1	1 218,5	951,3	2 532,0	4 407,0
KOSTRA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
KOSTRA	56 914,4	55 175,6	53 508,7	96 559,4	58 734,7	50 685,5	62 529,4
KOSTRA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
KOSTRA	8 630,3	8 828,9	6 044,9	8 501,4	3 587,8	10 119,0	9 171,1
KOSTRA	4 913,4	3 799,6	3 010,3	532,5	346,8	2 023,0	7 125,5
KOSTRA	12 557,0	10 154,8	7 781,9	1 412,0	866,7	5 385,2	20 957,2

Melhus	Kostragruppe 07	Landet uten Oslo
--------	-----------------	------------------

38,2	39,1	36,2
108,1	138,2	143,1
28 279,6	29 856,2	30 975,3
1 530,8	841,2	1 086,7
1 520,0	840,7	1 089,6
1 616	1 449	1 333
1 605	1 449	1 337
196	239	230
13,4	13,3	12,8
11,8	12,2	11,8
13,6	13,3	12,9
15,6	14,6	13,9
97 606,2	100 630,4	100 890,4
96 916,8	100 571,6	101 161,2
122 343	122 819	123 907
129 486,1	129 150,5	131 065,1
28 264,8	30 323,2	31 505,9
28 265	30 323	31 506
30 649	31 733	32 889
19 650	19 773	20 734
19 511	19 761	20 789
14 096,2	9 393,6	9 536,8
14 650,9	9 397,3	9 625,3
97 180,4	99 781,1	99 009,8
96 494,0	99 722,9	99 275,5
303,8	242,3	285,5
6 299,8	5 224,5	6 202,8
21,1	18,7	20,4
30 664,7	31 342,5	32 339,8
196	239	230
195,6	239,2	229,8
234	6 809	53 249

0,0	0,0	0,0
114 668,8	116 570,3	116 764,6
285 676,0	300 906,1	303 361,6
122 343	122 820	123 907
276,1	429,3	738,3
2 522,8	2 021,9	2 398,6
0,0	0,0	0,0
46 867,0	48 244,3	49 841,3
0,0	0,0	0,0
12 063,7	5 969,8	5 586,4
2 975,8	2 934,3	2 744,8
7 431,3	7 582,2	7 098,1



Verdal kommune



STATUS- OG KVALITETSMELDING 2020-2021

Innhold

1. INNLEDNING	3
Analysebrettet	3
2. UTVIKLINGS- OG FOKUSOMRÅDER	3
3. Fakta	4
Oversikt	4
Nasjonale prøver	5
Elevundersøkelsen	8
4. NØKKELINFORMASJON OM LOKALE FORHOLD OG ÅRSVERK	9
Lærertetthet, lærernorm	9
Årsverk (GSI)	10
Kompetansekrav	10
Økonomi	12
Grunnskolepoeng	13
Eksamen og standpunktkarakterer	14
Oppvekstprofil folkehelseinstituttet	15
5. ANDEL ELEVER MED VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING	17
6. FORELDRENE'S UTDANNINGSNIVÅ	18

1. INNLEDNING

Dette er status- og kvalitetsmelding for Verdal kommune. Formålet med den nye meldingen er å presentere data og refleksjoner som kan styrke dialogen mellom skoleeier, skoleledelse og politisk nivå om kvaliteten og utviklingsområdene i skolen. Skoleeieres plikt til å utarbeide årlige rapporter om tilstanden i grunnopplæringen er en del av oppfølgingsansvaret knyttet til det generelle systemkravet (internkontroll), jf. opplæringsloven § 13-10 andre ledd og privatskoleloven § 5-2 tredje ledd. Innholdet i denne meldingen tilfredsstiller Utdanningsdirektoratets krav til tilstandsrapportering. I forbindelse med denne rapporteringen er det viktig å huske at data ikke gir oss svar i seg selv, men gir oss grunnlag for å stille bedre spørsmål som grunnlag for refleksjon, utvikling og prioriteringer.

Analysebrettet

Analyser som er brukt i meldingen, er hentet fra Analysebrettet inne på Utdanningsdirektoratet (Udir) sine sider. Analysebrettet er nytt av året, og gir skoler og skoleeier oversikt over tall som er sentrale for å vurdere kvaliteten i opplæringstilbudet. Her finner vi egne utvalg, og vi kan sammenligne oss med andre kommuner. Hvis interesse kan lenke under følges for å se nærmere på analysebrettet.

<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analysebrett/?Skole%C3%A5r=&KommuneFilter=&FylkeFilter=&Eierform=Alle%20eierformer&Skole=>

2. UTVIKLINGS- OG FOKUSOMRÅDER

Listen over kommunens fokusområder er ikke i prioritert rekkefølge;

- BTS (bedre tverrfaglig samarbeid)
- Folkehelseprogrammet (Verdalsøra barneskole er pilotskole)
- Kommuneplanens samfunnsdel
- Overordnet del i fagfornyelsen

BTS vil være området som skolene vil fokusere tett på i årene fremover. BTS er en samhandlingsmodell som beskriver den sammenhengende innsatsen i og mellom tjenester rettet mot gravide, barn, unge og familier som det er knyttet en bekymring til. BTS modellen skal bidra til tidlig innsats, samordnede tjenester og foreldreinvolvering.

I tillegg vil det være fokus på Oppvekstreformen (barnevernsreformen) og Kompetanseløftet (PPT). Dette er etater skolen samarbeider tett med. BTS er verktøyet som skal bidra til et tettere samarbeid i laget rundt barnet, eleven.

I tillegg til disse områdene er det også viktig å ha fokus på at skolen skal fungere som en lærende organisasjon. Skolen skal ivareta behov for kompetanseutvikling for den enkelte lærer, og samtidig legge til rette for kollektiv læring og utvikling av profesjonsfellesskapet. God opplæring er et kollektivt ansvar. Det må derfor legges til rette for at lærerne skal delta i pedagogisk utviklingsarbeid sammen med kollegaer i en skole som har god kultur for læring.

En del av kompetansehevingen er Dekom satsingen (desentralisert kompetanse- heving). Der deltar Verdal kommune i 4 ulike grupper. Det er programmering, engelsk, begynneropplæring og læreplan og vurdering (ungdomsskolen).

3. Fakta

Fakta er hentet fra analysebrettet på Udir sine hjemmesider. Deler inn fakta i tre deler, oversikt, nasjonale prøver og elevundersøkelsen.

I oversikten blir det presentert Skolebidrag. Skolebidrag viser skolens gjennomsnittlige bidrag til sine elever sammenlignet med landsgjennomsnittet. Dersom skolens bidrag er likt med landsgjennomsnittet, vil skolebidrag være null. Skolens bidrag vil være positiv dersom elevene i snitt oppnår høyere skalapoeng enn forventet, og negativt dersom elevene i snitt oppnår lavere skalapoeng enn forventet, ut fra deres forutsetninger.

For 1.-4 trinn tilsvarer elevenes forutsetninger deres familiebakgrunn, målt ved foreldrenes utdanning, husholdningsinntekt og innvandrerbakgrunn. For 5.-7. trinn det sammen, men også resultater på nasjonale prøver.

Skolebidragsindikatoren er en statistisk beregnet verdi hvor det kontrolleres for forskjellene i skolens gjennomsnittlige skalapoeng som skyldes forskjeller i elevenes forutsetninger (familiebakgrunn og, for 5.-7. trinn, resultater på nasjonale prøver på 5. trinn). En negativ verdi på skolebidraget betyr ikke at elevene ikke har noen progresjon i løpet av 1.-4. eller 5.-7. trinn, eller at skolen ikke har bidratt positivt til elevenes læring. En negativ verdi indikerer kun at elevene på skolen har hatt lavere progresjon enn andre elever i landet med tilsvarende forutsetninger. Skolebidraget forteller ikke hele sannheten om skolens bidrag til elevenes læring. Beregningene har ikke tatt høyde for alle tenkelige forhold som skolen ikke rår over. Det er derfor viktig å se resultatene i sammenheng med annen informasjon om skolen i Statistikkbanken, og like viktig, i sammenheng med den lokale kunnskapen om elevene som skolen besitter.

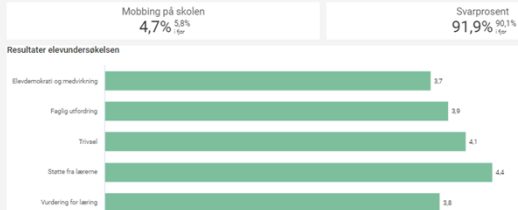
Oversikt Barneskole

Barneskole Ungdomsskole

Ressurstall 2020-21

1-4. trinn	Antall barneskoler 7	Antall elever 654	Elever med spes.undervisning 31
5-7. trinn	Antall barneskoler 7	Antall elever 517	Elever med spes.undervisning 58

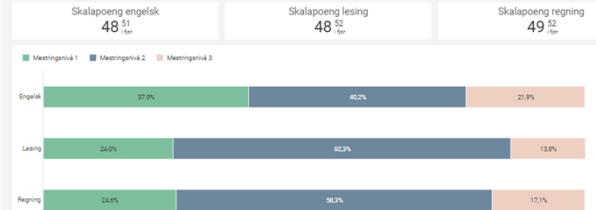
Elevundersøkelsen 7. trinn 2020-21



2020-21, Verdal kommune (BER), Alle elever

Vis tabell | Last ned

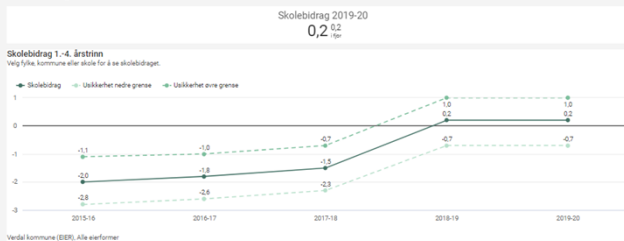
Nasjonale prøver 5. trinn 2020-21



2020-21, Verdal kommune (BER), Alle elever

Vis tabell | Last ned

Skolebidrag 1-4. trinn



Verdal kommune (BER), Alle elever

Skolebidrag 5-7. trinn



Verdal kommune (BER), Alle elever

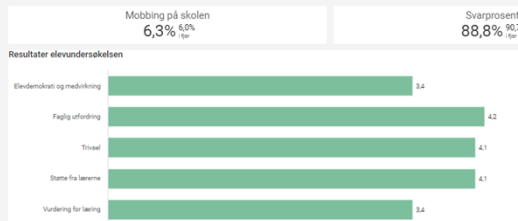
Ungdomsskole

Barneskole Ungdomsskole

Ressurstall 2020-21

8-10. trinn	Antall ungdomsskoler 2	Antall elever 577	Elever med spes.undervisning 103
-------------	---------------------------	----------------------	-------------------------------------

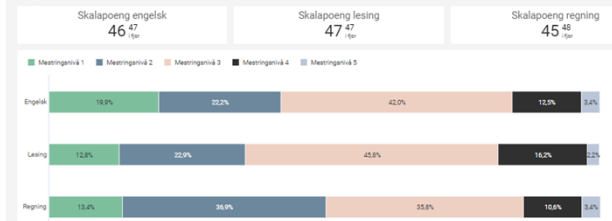
Elevundersøkelsen 10. trinn 2020-21



2020-21, Verdal kommune (BER), Alle elever

Vis tabell | Last ned

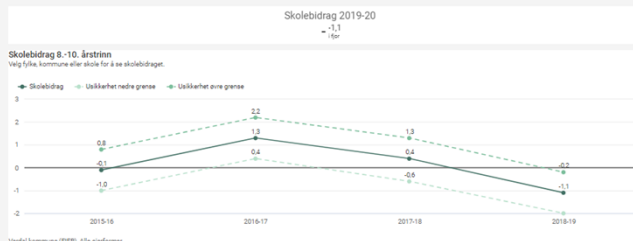
Nasjonale prøver 8. trinn 2020-21



2020-21, Verdal kommune (BER), Alle elever

Vis tabell | Last ned

Skolebidrag



Verdal kommune (BER), Alle elever

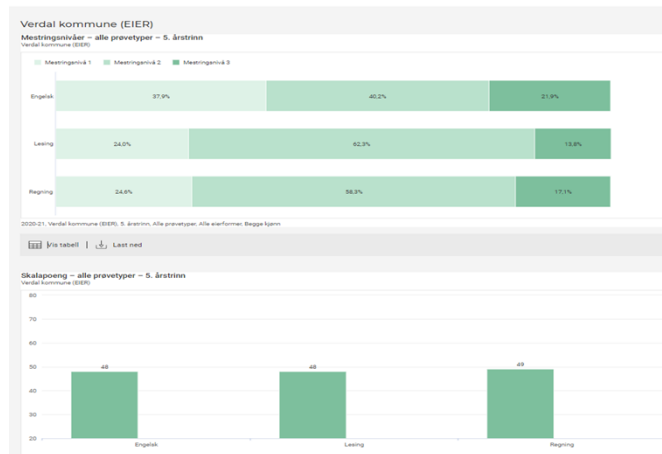
Standpunkt og eksamen 10. trinn



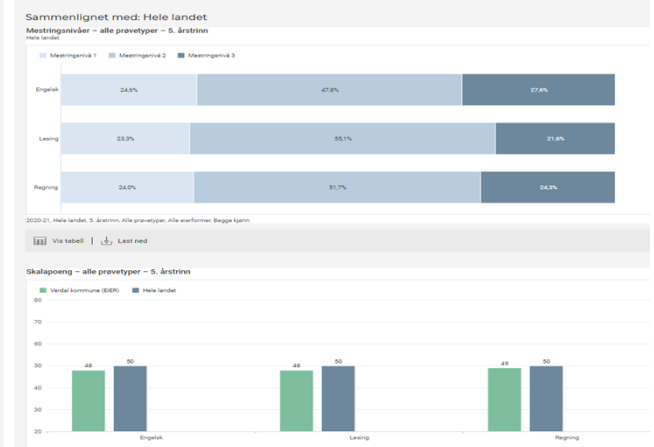
Verdal kommune (BER), Alle elever

Nasjonale prøver Barneskole

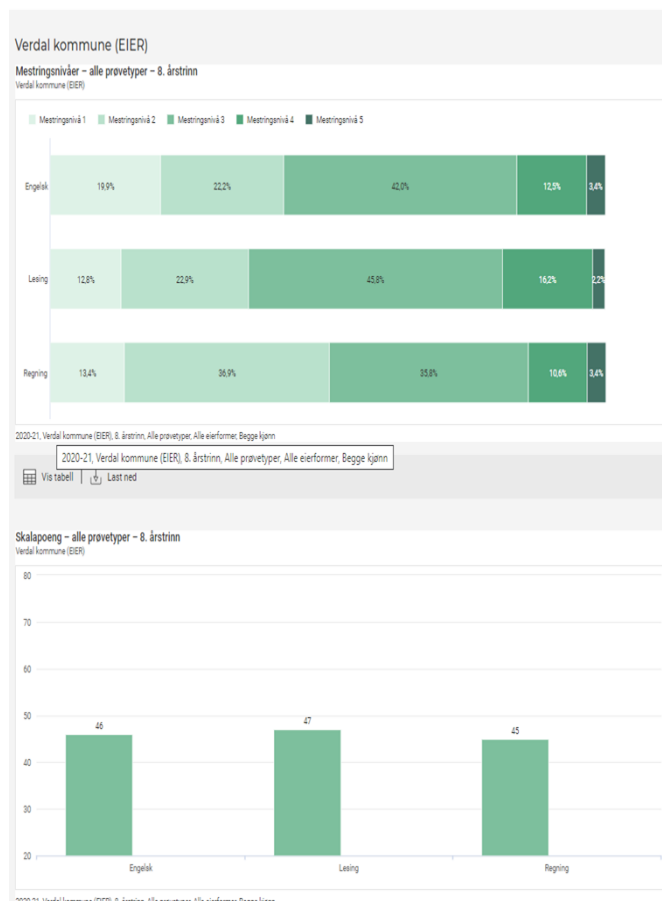
Alle prøvetyper Utvikling per skoleår Alle trinn



Velg sammenligning: ☒ Hele landet ☐ Fylke ☐ Kommune

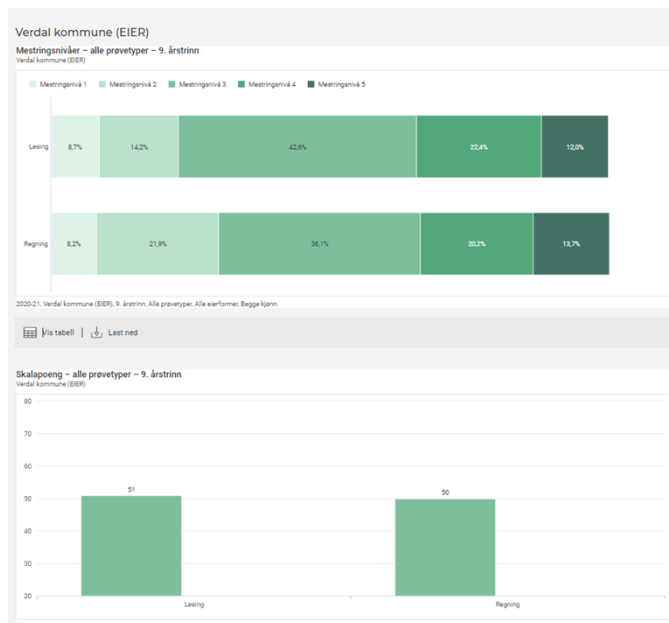


Ungdomsskole



Sammenlignet med: Hele landet





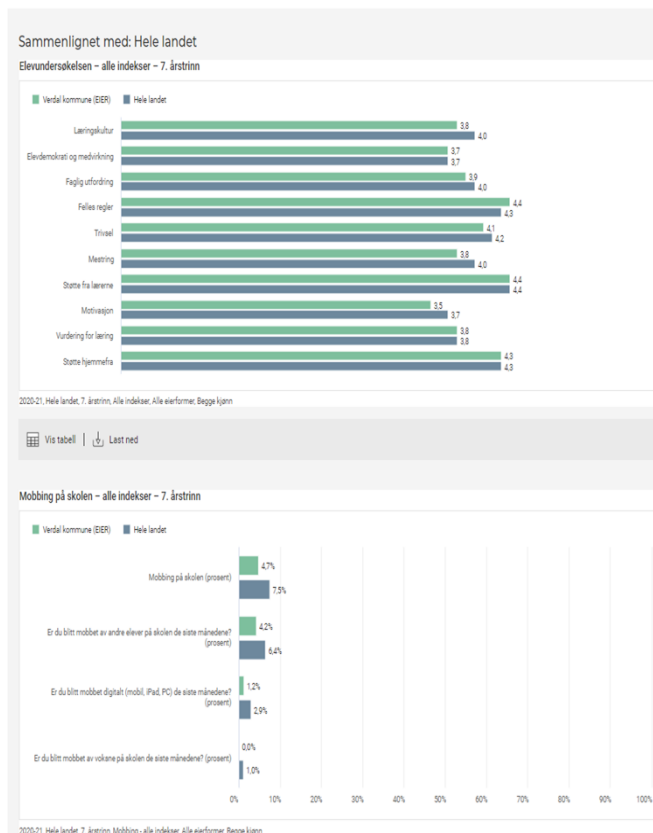
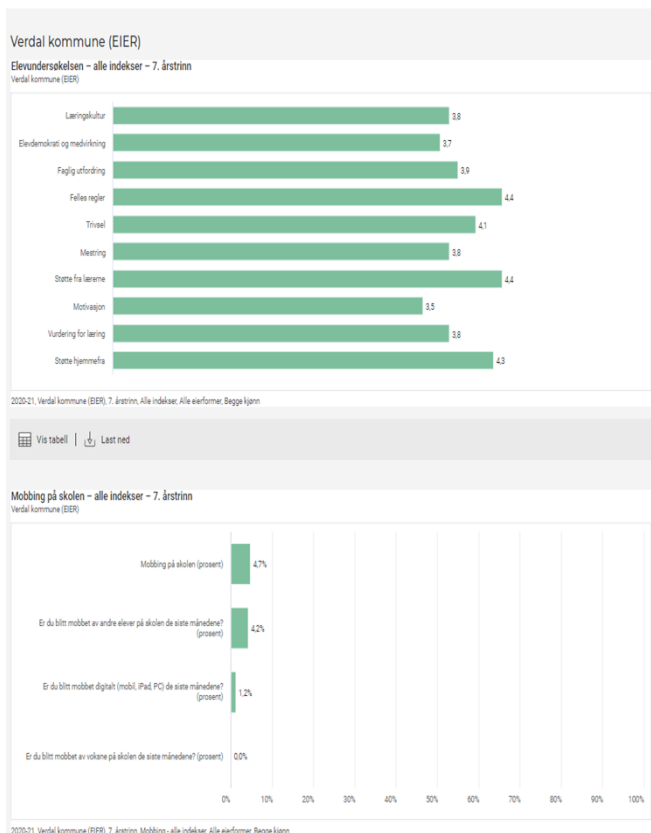
Kommentar

Resultatene nasjonale prøver ser vi varierer en del fra år til år. Vi ser at en stor del av andelen elever barneskolen ligger på nivå to, og så har vi en liten del på nivå 3. Samme trenden kan vi se på ungdomsskolen. Vi har fått redusert andelen elever på de minste nivåene noe, både på ungdomsskolen og barneskolen.

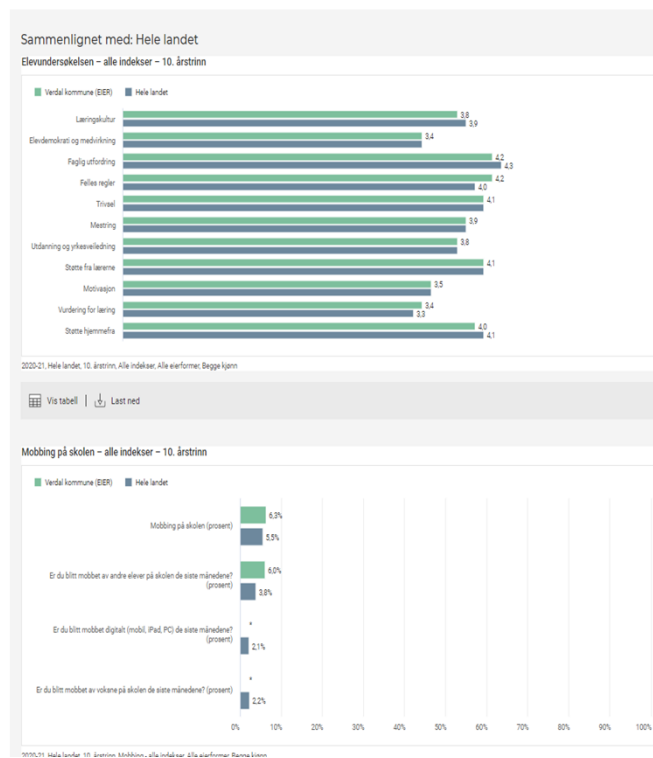
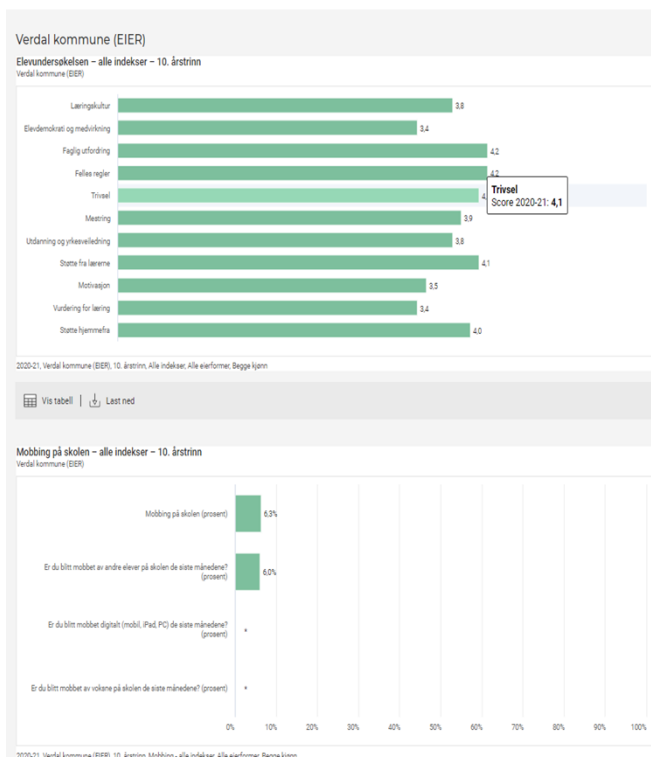
Hver enkelt skole følger opp sine resultater, og ser på ulike trender for sin skole. Resultatene blir brukt i fagteam og faggrupper, og i planleggingen av kompetanseheving for ansatte. Det må være et mål for kommunen å ligge på landsgjennomsnittet resultatmessig, samtidig må en sette seg mål som er realistiske å tro en kan gjennomføre. Det er svært krevende for skolene å gjennomføre tiltak ut over lærernorm, som kunne bidratt til mer effektiv og tilpasset opplæring, som kan gi bedre fagresultat.

Elevundersøkelsen

Barneskolen



Ungdomsskolen



Kommentar

Vi ser at elevene i Verdal kommune har det stort sett bra. Resultatene i elevundersøkelsen er slik vi ønsker, samtidig ser vi det er enkelt elever som også ønsker seg en bedre skolehverdag.

Verdal kommune har jobbet mye med kompetanseheving blant ansatte i forhold til relasjonsbygging elever. Alle skoler har gjennomført DUÅ, og kommunepsykologen kurser ansatte i oppvekst, hvor hovedmålet er å hjelpe voksne til å istandsette seg til å skape trygghet hos barn og unge, og gi de regulerende omsorg. Det jobbes system rettet for at barna, elevene i Verdal skal ha en trivelig skolehverdag. Det er de voksnes ansvar for å skape en god relasjon til eleven.

Skolene følger opp sine resultater, analyserer resultatene, og bruker kompetansen vi har fått gjennom det systematiske arbeidet for å endre eventuelle negative trender. Dette gjøres i godt samarbeid med ppt, helsestasjon, kommunepsykolog og barnevern. Disse er gode samarbeidspartnere i dette arbeidet.

4. NØKKELINFORMASJON OM LOKALE FORHOLD OG ÅRSVERK

Lærertetthet, lærernorm.

Tallene viser antall elever pr. lærer i ordinær undervisning i grunnskolen.

Norm for lærertetthet:

- maksimalt 15 elever per lærer på 1.-4. trinn
- maksimalt 20 elever per lærer på 5.-10. trinn

	2020-21			
	Alle trinn	1.-4. årstrinn	5.-7. årstrinn	8.-10. årstrinn
	Alle eierformer	Alle eierformer	Alle eierformer	Alle eierformer
	Nasjonalt - Fylke - Kommune - Enhet	Lærertetthet i ordinær undervisning	Lærertetthet i ordinær undervisning	Lærertetthet i ordinær undervisning
- Hele landet		15,72	13,77	16,46
- Trøndelag		15,64	13,74	16,45
+ Verdal		16,60	14,18	17,65

Vi ser at antall elever pr. lærer er noe høyere i Verdal enn snittet for hele landet.

Årsverk (GSI)

Lærer

Ordinær undervisning	116,13
Til spesialundervisning	24,50
Annet enn undervisning (eks. spes.ped koordinator, IKT kontakt, mm.)	17,49
Årsverk undervisningspersonale (totalt)	158,12

Fagarbeider

Årsverk fagarbeidere (total)	31,85
------------------------------	-------

Administrasjon

Rektor/ ass.rektor og avd.ledere	14,27
Merkantilt	7,09
Skolebibliotekar	0,45

Kompetansekrav

Av 188 lærere som underviser på 1.-10. oppfyller alle kompetansekravene. Verdal kommune har i dag ingen lærere som ikke oppfyller kompetansekravene (GSI).

Kommunen har aktivt sørget for at mange lærere får gjennomført etter- og videreutdanning, slik at kompetansekravene blir fulgt. Kommunen har oppmuntret til at flest mulig benytter seg av dagens etter- og videreutdanningstilbud, samt å være strategisk ved nyrekruttering av lærere.

Økonomi

Tabellen viser utgifter for offentlig kommunal grunnskoleopplæring

Nasjonalt - Fylke - Kommune	2020				
	Driftsutgifter per elev	Lønnsutgifter per elev	Prosentandel lønnsutgifter av totale utgifter	Driftsutgifter til inventar og utstyr per elev	Driftsutgifter til undervisningsmaterieell per elev
- Hele landet	125 392	98 551	80,8	1 107	1 377
- Trøndelag - Trööndelage	126 470	99 495	81,9	954	1 085
Levanger	120 971	96 983	81,6	607	963
Steinkjer	143 902	105 653	75,1	567	1 286
Stjørdal	114 377	92 128	81,4	2 526	921
Verdal	131 946	104 502	81,3	469	757

Tok med våre nabokommuner for å sammenligne. Av tabellen kan vi se at driftsutgiftene per elev i Verdal er noe høyere en landssnittet.

For mer utfyllende info, se vedlegg med tall hentet fra Framsikt.

Grunnskolepoeng

Grunnskolepoeng beregnes ved å legge sammen alle avsluttende karakterer på vitnemålet – standpunkt og eksamen – og dele på antall karakterer. Deretter multipliseres gjennomsnittet med 10. Elever som mangler karakter i mer enn halvparten av fagene, er ikke med i beregningene.

Nasjonalt - Fylke - Kommune - Enhet	2020-21	
	Alle eierformer	
	Begge kjønn	
	Grunnskolepoeng	Antall elever
- Hele landet	43,3	58 945
- Trøndelag - Trööndelage	42,7	5 175
+ Levanger	42,9	238
+ Steinkjer	39,6	312
+ Stjørdal	43,2	284
+ Verdal	42,2	183

Eksamen og standpunktkarakterer

Tabellen viser gjennomsnittskarakter for standpunkt, skriftlig eksamen og muntlig eksamen

Fag - Nasjonalt - Fylke - Kommune - Enhet	Snittkarakter	Antall elever
- Engelsk 10. årstrinn, muntlig	4,4	58 263
- Hele landet	4,4	58 263
- Trøndelag - Tröndelage	4,3	5 083
+ Verdal	4,1	173
- Matematikk 10. årstrinn	3,8	58 168
- Hele landet	3,8	58 168
- Trøndelag - Tröndelage	3,8	5 075
+ Verdal	3,7	175
- Norsk hovedmål 10. årstrinn, skriftlig	4,0	57 903
- Hele landet	4,0	57 903
- Trøndelag - Tröndelage	4,0	5 066
+ Verdal	3,9	173
- Norsk sidemål 10. årstrinn, skriftlig	3,9	50 155
- Hele landet	3,9	50 155
- Trøndelag - Tröndelage	3,9	4 404
+ Verdal	3,8	150
- Norsk 10. årstrinn, muntlig	4,4	57 913
- Hele landet	4,4	57 913
- Trøndelag - Tröndelage	4,2	5 072
+ Verdal	4,4	175

Oppvekstprofil folkehelseinstituttet

Oppvekstprofilen er hentet fra FHI sine hjemmesider, og er en rapport på fire sider. Den kan lese i sin helhet ved å følge denne lenka:

<https://www.fhi.no/fp/oppvekst/hent-oppvekstprofil/>

Oppvekstbarometeret inneholder nøkkeltall for følgende tema:

- befolkning
- levekår
- barnehage og skole
- fritid og nærmiljø
- helse og helsetilstand

Synes denne var interessant å ta med i skolens tilstandsrapport, for å se et mer helhetlig bilde. Flere av tallene i barometeret finner en igjen i rapporten

Symbolforklaring

-  Kommunen ligger signifikant bedre an enn landet som helhet
-  Kommunen ligger signifikant dårligere an enn landet som helhet
-  Kommunen er ikke signifikant forskjellig fra landet som helhet
-  Kommunen er signifikant forskjellig fra landet som helhet
-  Ikke testet for statistisk signifikans
-  Verdien for fylket (ikke testet for statistisk signifikans)
-  Verdien for landet som helhet
-  Variasjonen mellom kommunene i fylket
-  De ti beste kommunene i landet

Tema	Indikator (klikkbare indikatornavn)	Kommune	Fylke	Norge	Enhet (*)	Oppvekstbarometer for Verdal
Befolkning	1 Andel barn, 0-17 år	20,5	20,3	20,6	prosent	
	2 Innvand. og norskf. med innv.foreldre	8,6	13,4	19,5	prosent	
Levekår	3 Vedvarende lavinntekt (hush.), 0-17 år	11	9,4	12	prosent	
	4 Bor trangt, 0-17 år	14	17	19	prosent	
	5 Barn av enslige forsørgere	16,9	14,9	14,8	prosent	
	6 Ikke i arbeid eller utdanning, 16-25 år	12,5	11,3	11,5	prosent (a,k)	
	7 Barn med barnevernstiltak, 0-17 år	6,6	4,2	4,2	prosent	
Barnehage og skole	8 Bemanning i barnehage, oppfylt	100	92	67	prosent	
	9 Laveste mestringsnivå i lesing, 5. tr.	26	25	23	prosent (k)	
	10 Laveste mestringsnivå i regning, 5. tr.	20	24	23	prosent (k)	
	11 Trives på skolen, 7. trinn	84	87	88	prosent (k)	
	12 Mobbes på skolen, 7. trinn	5	6,4	5,9	prosent (k)	
	13 Gjennomsnittlig grunnskolepoeng	42,2	42,0	42,3	poeng (k)	
	14 Gjennomføring i vdg. opplæring	79	77	77	prosent (k)	
Fritid og nærmiljø	15 Fornøyd med lokalmiljøet, 2020	69	-	68	prosent (a,k)	
	16 Med i fritidsorganisasjon, 2020	59	-	64	prosent (a,k)	
	17 Trygt i nærmiljøet, 2020	88	-	85	prosent (a,k)	
	18 Ensomhet, 2020	23	-	22	prosent (a,k)	
	19 Skjermtid over 4 timer, 2020	44	-	37	prosent (a,k)	
	20 Kan svømme, 17 år	90	89	88	prosent (k)	
Helse og helseatferd	21 Fornøyd med helsa, 2020	73	-	70	prosent (a,k)	
	22 Depressive symptomer, 2020	15	-	15	prosent (a,k)	
	23 Psykiske sympt./lidelser, 15-24 år	167	173	163	per 1000 (a,k)	
	24 Søvnproblemer, 2020	25	-	28	prosent (a,k)	
	25 Trener sjeldnere enn ukentlig, 17 år	27	24	27	prosent (k)	
	26 Overvekt og fedme, 17 år	29	22	22	prosent (k)	
	27 Reseptfrie smertest. ukentlig, 2020	22	-	17	prosent (a,k)	
	28 Alkohol, har vært beruset, 2020	13	-	13	prosent (a,k)	
	29 Har brukt cannabis, 2020	1,4	-	3,9	prosent (a,k)	
	30 Vaksinasjonsdekning, meslinger, 9 år	97,1	97,3	96,9	prosent	

3105211233.0706211651.5038

5. ANDEL ELEVER MED VEDTAK OM SPESIALUNDERVISNING

Alle elever har rett på en tilpasset opplæring. For de aller fleste elever lar det seg gjøre å få en slik opplæring innenfor rammene av det som defineres som ordinær opplæring. Det er mange faktorer som avgjør hva som blir omfanget av spesialundervisning i en kommune, men den viktigste ligger knyttet til hva som er spillereglene innenfor ordinær opplæring. Dersom en større andel av kommunens ressurser anvendes innenfor ordinær opplæring vil tilbudet være mer robust med tanke på å ivareta en større andel elever, og det vil åpne rommet for at det kan gis tettere oppfølging av noen elevgrupper i perioder.

Spesialundervisning er en form for tilpasset opplæring som tar sikte på å hjelpe elever med særskilte behov, som ikke kan dekkes innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. Ifølge opplæringslovens § 5-1 har elever som ikke har eller som ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, rett til spesialundervisning. Dette skjer etter et enkeltvedtak.

År	Barneskolen			Ungdomsskolen		
	antall elever	spes.ped	prosent	Antall elever	Spes.ped	prosent
16/17	1296	102	7,87%	544	76	13,97%
17/18	1284	116	9,03%	561	74	13,1%
18/19	1267	113	9,14%	573	67	11,69%
19/20	1236	104	8,4%	569	75	13,18%
20/21	1171	89	7,6%	577	103	17,85%

Snitt i Verdal kommune: **10,98%**

Skoleeiers vurdering.

Det er ikke et mål i seg selv å ha lavest andel elever med spesialundervisning. Ifølge Peder Haug tyder forskningen på at en femtedel av elevene i skolen strever i så stor grad at de trenger ekstra oppfølging. Dette betyr at dersom omfanget av spesialundervisning går ned, må omfanget av tett oppfølging gå opp. Derfor bør omfanget av spesialundervisning vurderes opp mot lærertetthet og hvilke opplegg skolene har for tett oppfølging.

Status i 2021 er fortsatt at ca. en tredel av de elevene som er innvilget spesialundervisning har flere diagnoser, og med bakgrunn i deres helse- og utviklingsløp vil det være helt urealistisk å forvente at alle de skal klare seg innenfor rammene av ordinær opplæring.

Tallene viser også at andelen med elever som mottar spesialundervisning er relativt stabilt. Antall timer, både til assistent og spesialundervisning, har gått ned fra fjoråret og andelen av ressursbruken har gått ned. Fremdeles gir vi flere elever spesialundervisning enn landet ellers, men vi gir færre timer per elev.

Vi kan se av året at andelen spes.ped elever på ungdomsskolen er høyere enn det har vært tidligere. Det er noe vi må se nærmere på, om det er en trend som vil bli gjeldende i årene fremover.

6 FORELDRENE UTDANNINGSNIVÅ



Foreldrenes utdanningsnivå kan ifølge Hægeland, Kirkebøen, Raaum og Salvanes (2003) forklare 20% av variasjonen i elevenes læringsresultater. Indikatoren nedenfor er basert på en utregning fra SSB.

Prosenten er beregnet med utgangspunkt i følgende: Andel foreldre med høyere utdanning minus andel foreldre med grunnskole som høyeste utdanning. Dersom skåren er 17 %, betyr dette at skolen har 17 % flere foreldre med høyere utdanning enn foreldre med grunnskole som høyeste utdanning.

Foreldrenes utdanningsnivå kan forklare 20 % av elevenes læringsresultater. I en kommune kan dette variere mye mellom skolene. NB! Det er mange faktorer som spiller inn på elevenes læringsresultater. Det er viktig å unngå «selvoppfyllende profetier». Det dreier seg om å jobbe smart med de elevene vi har og de foreldrene vi har. Det er bred enighet at foreldrene bør involvere seg i barnas skolegang. Erfaring viser at når foreldrene deltar aktivt i barnas skolegang, har det positiv effekt på barnas faglige prestasjoner, sosiale kompetanse og på undervisningskvaliteten. Når skolen samarbeider med familiene om barnas læring, lykkes barna ikke bare på skolen, men de lykkes også videre i livet (Carolyn Webster Stratton 2014).

	Verdal kommune (20- 21)	Landet (20-21)
Foreldrenes utdanningsnivå	22,3	22,5

Skoleeiers vurdering:

Som status viser har foreldrene i Verdal et utdanningsnivå nesten på nasjonalt nivå, men vi har lokale forskjeller. Uavhengig av utdanningsnivå er det imidlertid viktig å involvere foreldre i elevenes skolegang. Foreldre har hovedansvaret for barnas opplæring og utvikling, og for å få til gode opplæringsløp er det viktig å involvere dem og aktivere deres ressurser. Dette kan gjøres på mange ulike vis, og her jobber skolene med en rekke ulike tiltak. Noen av dem kommer oppsummert under:

- Veiledning i leksearbeid
- Gode rutiner i arbeid med skolens rådsorgan – FAU, SU og SMU
- Temamøter med foresatte, med alt fra rus, mobbing, mobilbruk, besøk på fritiden, lekser
- Foreldrenett 1. trinn på flere av skolene våre
- Dugnadsarbeid til skolen og barnas beste
- Ulike opplegg for relasjonsbygging
- Forventningssamtaler/utviklingssamtaler
- Ulike opplegg i tilknytning til klasse- og trinnmøter



Anmodning fra IMDi om bosetting av flyktninger i 2022

Saksbehandler: Anne Grete Wold Olsen	Arkivref: 2020/3824 - /F30
E-post: anne.olsen@verdal.kommune.no	
Tlf.:	

Saksordfører: (Ingen)

§13 - Underlagt taushetsplikt

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Utvalg for mennesker og livskvalitet	19.01.2022	4/22
Formannskap	20.01.2022	6/22
Kommunestyre	31.01.2022	4/22

Saksprotokoll i Formannskap - 20.01.2022 - 6/2022

BEHANDLING:

Ved votering ble innstillingen fra utvalg mennesker og livskvalitet enstemmig vedtatt.

VEDTAK:

1. Verdal kommune vurderer det som riktig å si ja til IMDi sin anmodning om å bosette 23 flyktninger i 2022.
2. Kommunen er positiv til en eventuell tilleggsanmodning i 2022, og kan bosette inntil 10 personer utover anmodningen.

Saksprotokoll i Utvalg for mennesker og livskvalitet - 19.01.2022 - 4/2022

BEHANDLING:

Ved votering ble kommundirektørens innstilling enstemmig vedtatt.

INNSTILLING:

3. Verdal kommune vurderer det som riktig å si ja til IMDi sin anmodning om å bosette 23 flyktninger i 2022.
4. Kommunen er positiv til en eventuell tilleggsanmodning i 2022, og kan bosette inntil 10 personer utover anmodningen.

Kommunedirektørens innstilling:

5. Verdal kommune vurderer det som riktig å si ja til IMDi sin anmodning om å bosette 23 flyktninger i 2022.
6. Kommunen er positiv til en eventuell tilleggsanmodning i 2022, og kan bosette inntil 10 personer utover anmodningen.

Vedlegg:

Ingen

- 1 Oppmoding om busetting av flyktninger i 2022 - Verdal kommune
- 2 Beregningsutvalgets rapport 2020

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

Ingen

Saksopplysninger:

IMDi anmoder årlig norske kommuner om å bosette flyktninger som får oppholdstillatelse i Norge, og har i brev av 11.11.2021 bedt Verdal kommune om å bosette 23 flyktninger i 2022.

I tillegg til et vedtak som svarer på anmodninga, ber IMDi om svar på kommunen svare på hvor mange flyktninger kommunen kan være i stand til å bosette dersom bosettingsbehovet øker i løpet av året. Det presiseres at IMDi ikke anmoder Verdal kommune om å bosette enslige mindreårige flyktninger. Dette grunnet bosetting av enslige mindreårige flyktninger forutsetter et tilpasset apparat i kommunene og Verdal kommune er per sagd dato ikke rigget for dette.

Prognosene nasjonalt viser i utgangspunktet at behovet for bosetting i 2022 er beregnet til å være om lag 5 500 personer, jamfør det tallet regjeringa foreslår i statsbudsjett.

Prognosen er samtidig svært usikker på grunn av uvisshet rundt ankomst av overføringsflyktninger i 2022.

Det beregnede bosettingsbehovet har bakgrunn i:

- prognoser over antall asylsøkere til Norge
- prognoser over antall innvilgede asylsøknader
- prognoser over antall overføringsflyktninger

Samtidig innehar disse prognosene en del usikkerhetsmomenter knyttet til ankomst av overføringsflyktninger i 2022, samt at pandemien bidrar til mer usikkerhet enn det har vært tidligere år. Den endelige bosettinga kan på bakgrunn av det bli lavere eller høyere enn det som ligger til grunn for anmodninga. Det er viktig at kommunens kapasitet til å bosette flyktninger kan justeres i tråd med behovet.

De fleste som bosettes i 2022 vil trolig være overføringsflyktninger.

Overføringsflyktninger(kvoteflyktninger) er vanligvis personer som ankommer Norge med hjelp fra FNs Høykommissær for flyktninger, UNHCR. UDI bestemmer hvem av dem som får komme til Norge, og i hvilken kommune de skal bosettes i.

Overføringsflyktningene bor i flyktningeleirer og kan ikke tilbys en varig løsning i det landet de befinner seg i, og derfor presenteres de for overføring til et tredje land. Overføringsflyktningene kommer i all hovedsak fra DR Kongo, Sør-Sudan, Syria, Afghanistan og Eritrea og for mange av disse flyktningene er det umulig å returnere til hjemlandet sitt, eller bli integrert i det landet de oppholder seg i. UDI bestemmer hvilke av disse flyktningene som får komme til Norge, og også i hvilken kommune de skal bosettes i.

Overføringsflyktninger har derav liten eller ingen kunnskap om landet de kommer til, sammenlignet med asylsøkere som har bodd i asylmottak og har mottatt opplæring i norsk og samfunnskunnskap før bosetting i en kommune. Bosetting av overføringsflyktninger krever derfor en annen innsats av kommunen

Familiemedlemmer (familiegjenforening) til flyktninger som får familieinnvandringstillatelse blir som regel ikke bosatt ved offentlig hjelp, og inngår dermed ikke i anmodningen.

Kunnskapsdepartementet har vedtatt et sett med kriterier som legger føringer for hvordan det nasjonale bosettingsbehovet skal fordeles mellom kommunene. Resultatet i introduksjonsprogrammet de siste åra, mulighet for arbeid og kapasitet til å gi videregående opplæring i regionen vektlegges i fordelingsprosessen.

Å akseptere anmodningen ansvarliggjør slik sett Verdal kommune tverretattlig og fordrer et langsiktig perspektiv. Flyktninger som ble bosatt i perioden 2017-2021 fremdeles er Verdal kommune sitt ansvar. Det utføres tjenester av ulik art og omfang da de bosatte har behov for, og rett til individuell veiledning for å nå sitt mål.

Fristen for å svare IMDi på anmodninga er 01.02.2022.

Vurdering:

Alle flyktninger med opphold skal bo i en kommune. Bosetting og integrering av flyktninger er en kommunal oppgave, der Innvandrer-tjenesten har hovedansvar for bosetting, mens integreringen er en oppgave for hele det kommunale systemet. Integreringsloven som har som formål:

Integreringslovens § 1:

"Formålet med loven er at innvandrere tidlig blir integrert i det norske samfunnet og blir økonomisk selvstendige. Loven skal bidra til at innvandrere får gode norskkunnskaper, kunnskap om norsk samfunnsliv, formelle kvalifikasjoner og en varig tilknytning til arbeidslivet."

Kommuner som bosetter flyktninger, mottar tilskudd fra staten. Nyankomne flyktninger som har behov for grunnleggende kvalifisering, deltar i introduksjonsprogram. Kommunen skal så snart som mulig, og innen tre måneder etter bosetting i kommunen eller etter at krav om deltakelse

blir framsatt, tilrettelegge for introduksjonsprogram. Som nyankommet regnes den som har vært bosatt i en kommune i mindre enn to år når vedtak om deltakelse i introduksjonsprogram skal treffes.

Familiegjenforente kan tilbys introduksjonsprogram hvis de oppfyller vilkårene i Introduksjonslovens §9 pkt. f

Å beherske det norsk språk er nøkkelen til god integrering. Skal kommunen lykkes med å få voksne flyktninger raskt over i arbeid og/ eller utdanning slik loven krever, er vi avhengig av et godt samarbeid med kommunale enheter, lokale bedrifter og næringslivet ellers, slik at vi har en jevn tilgang på varierte praksisplasser.

Flertallet av flyktningene som kommer mangler grunnskole, videregående opplæring, fagbrev og/ eller høyere utdanning. De mangler i tillegg grunnleggende norskferdigheter. Svært få av bosatte flyktninger har arbeidserfaring fra hjemlandet som etterspørres i Verdal.

I 2021 kvalifiserte kommunen nær 93 prosent av de som sluttet i introduksjonsprogram til grunnskole eller videregående utdanning. Kommunen har gode erfaringer med bosetting av flyktninger og deres familier, og har alltid imøtekommet IMDI sin anmodning om bosetting.

Økonomi:

Tilskudd	Bosettingsår	Sum i kroner
Integreringstilskudd	År 1 (2022)	241 000 (enslig voksne)
Integreringstilskudd	År 1(2022)	194 300 (voksne i familie)
Integreringstilskudd	År 1(2022)	194 300 (barn i familie)
Integreringstilskudd	År 2 (2021)	249 000

Integreringstilskudd	År 3 (2020)	177 300
Integreringstilskudd	År 4 (2019)	88 000
Integreringstilskudd	År 5 (2018)	72 000
Barnehagetilskudd	År 1 (2022)	27 100 (engangstilskudd)
Eldretilskudd	År 1 (2022)	176 000 (engangstilskudd)

Integreringstilskuddet utgjør sammen med tilskudd til opplæring i norsk og samfunnsfag i stor grad det økonomiske grunnlaget for kommunens bosettings- og integreringsarbeidsarbeid.

Satser for 2022 er ennå ikke vedtatt av Stortinget. Under er oversikt over satser 2021:

Stortinget har fastslått følgende satser for enslige mindreårige i 2021:

1 118 000 kroner per barn til og med det året barnet fyller 16 år og 705 000 kroner per år fra og med det året barnet fyller 17 år, og til det er 20 år.

Integreringstilskuddet utbetales i 5 år for flyktninger og for de fleste som kommer som familiegjenforente. Det avhenger av hvilken status de har.

Beregningsutvalgets rapport som omhandler kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2020 viser at integreringstilskuddet har en dekket på 105,9 prosent av kommunens utgifter mot 101,7 prosent i 2019.

Beregningsutvalgets kartlegging av 2020 viser at kommunene i stor grad får dekket utgifter til bosetting og integrering av flyktninger i den perioden de mottar integreringstilskudd. Det må påpekes at alle de 17 kommunene som i 2020 var med i undersøkelsen bosatte enslige mindreårige, noe som øker kommunenes inntekter.

Beregningsutvalgets kartlegging viser at kommunene i mindre grad får dekket utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Kommunene blir tildelt et persontilskudd fordelt over tre år for å dekke utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Tilskudd per deltaker med høy sats var til sammen 146 600 kroner fordelt over tre år. Om hver deltaker i snitt får 1 100 opplæringstimer og prisen per undervisningstime er 1 980 kroner, vil det være nødvendig med en gruppestørrelse på 15 personer for at norsktilskuddet skulle dekket gjennomsnittsutgiftene.

Denne måten å beregne dekningsgrad for norsktilskuddet viser at tilskuddet dekker kommunenes utgifter gitt visse gjennomsnittsvilkår. Realiteten i de fleste kommuner vil stort sett være annerledes, særlig i en tid med stadig færre deltakere vil det være utfordrende for mindre voksenopplæringssentre å ha store nok gruppestørrelser gjennom hele året.

Miljø:

Integrering og mangfold har vært gjennom en nedbemannings- omstillingsprosess siden 2019. Nedbemanning og omstilling er knyttet til kommunens økonomi og lavere ankomsttall. Den trenden har snudd, og færre ansatte utfører tjenester til flere bosatte. Over tid kan dette på negative konsekvenser for både arbeidsmiljø og nærvær.

Handlingsrom:

Verdal kommune kan velge å vedta en høyere andel flyktninger enn det anmodes om i 2022. Det kan medføre en økt ressursbruk i form av flere ansatte, fordi det er knyttet usikkerheter til de som bosettes sin helse, arbeids- og utdanningsbakgrunn.

Kommunen vedtar hvor *mange* flyktninger de kan ta imot, ikke *hvem*. Kommunene kan med andre ord ikke stille krav til flyktningenes nasjonalitet eller familiesituasjon.

Verdal kommune kan velge å redusere antallet som det anmodes om i 2022. Alternativt kan anmodningen ikke vedtas, og med det avvikle tjenesten over de neste fire årene.

Verdal kommune
Postboks 24
7650 VERDAL

Unntatt offentlighet iht.

Deres ref:

Vår ref: 21-07286-1

Dato: 10.11.2021

Oppmoding om busetting av flyktninger i 2022 - Verdal kommune

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ber om at brevet vert distribuert til: Ordførar og kommunedirektør

Busetting er eit viktig steg i integreringsprosessen for flyktningar. Kommunane som busetter flyktningar gjer ein stor innsats. Målet er deltaking i arbeid og samfunnsliv.

2021 har vore nok eit spesielt år. Kommunane har gjort ein formidabel innsats i arbeidet med busetting og integrering av flyktningar og funne gode løysingar i ei krevjande tid.

2021 har også vore eit år prega av uvisse. På grunn av koronapandemien blei det totale busettingsbehovet i 2021 lågare enn den opphavlege oppmodinga. IMDi varsla om dette i eit brev til busettingskommunane i juni. Etter innkomsten av flyktningane frå Afghanistan er nedgangen dempa til ein viss grad. IMDi kjem difor ikkje til å sende ut ein ny justert oppmoding for inneverande år, men vil sørge for at dei flyktningane som kjem vert jamt fordelt mellom alle busettingskommunar.

Oppmoding for 2022

Prognosane viser at behovet for busetting i 2022 er berekna å vere om lag 5 500 personar. Talet er samstundes svært usikkert på grunn av uvisseheit rundt innkomst av overføringsflyktningar i 2022.

Kunnskapsdepartementet har avgjort eit sett med kriteria som legg føringar for korleis det nasjonale busettingsbehovet skal fordelast mellom kommunane (sjå vedlegg). Resultat i introduksjonsprogrammet dei siste åra, samt moglegheit for arbeid og kapasitet til å gi vidaregåande opplæring i regionen, skal gis stor vekt.

IMDi har fått innspel frå fylkeskommunane i arbeidet med fordelinga. Kommunesektorens organisasjon (KS) har gitt innspel og tilslutnad til fordelinga.

Med utgangspunkt i dette ber IMDi om at Verdal kommune busetter 23 flyktningar i 2022.

Plassar som ikkje vart nytta i 2021 kan ikkje overførast til 2022. Personar som er søkt ut til kommunen i 2021, men som først vert registrert som busett etter årsskiftet, vil telje på kommunens vedtak for 2022. Dette er ei vidareføring av gjeldande praksis.

Svar på oppmodinga

Vi ber om at det kjem tydeleg fram av vedtaket dykkar kor mange flyktningar kommunen vedtek å busette i 2022. Vi oppfordrar dykk til å fatte vedtak i tråd med talet det er oppmoda om. Vedtaket skal ikkje inkludere familiegjenforeina eller innehalde andre reservasjonar.

I tillegg til eit vedtak som svarar på denne oppmodinga, ber IMDi om at kommunen også angir om og kor mange flyktningar kommunen *kan vere i stand til å busette* dersom busettingsbehovet aukar i løpet av året. Tilbakemeldinga frå kommunen vil inngå i IMDi si vurdering av kommunanes samla busettingskapasitet.

Det er også ønskeleg å få tilbakemelding på kommunen sin kapasitet til å busette personar med komplekse, helserelevante behov som moglegvis kan føre med seg langvarig kommunal oppfølging.

Frist for å svare på oppmodinga er 1.2.2022.

Når vedtak vert fatta, ber vi kommunen om å:

- sende skriftleg kopi av vedtaket til post@imdi.no med kopi til KS ved nina.gran@ks.no og til fylkeskommunen
- registrere vedtakstalet i IMDi sitt fagsystem for busetting (IMDinett) etter at oppmodinga er mottatt digitalt

Bakgrunn for tala

Dei nyaste prognosane viser at det er naudsynt å busette om lag 5 500 flyktningar i Noreg i 2022. Inkludert i dette talet er 141 einslege mindreårige, kor 30 er under 15 år og busettast av Bufetat.

Det berekna busettingsbehovet har bakgrunn i:

- prognosar over talet asylsøklarar til Noreg
- prognosar over talet innvilga asylsøknadar
- prognosar over talet overføringsflyktningar

Prognosane legg til grunn talet på overføringsflyktningar i regjeringa sitt forslag til statsbudsjett.

Prognosane og busettingsbehovet kan variere gjennom året som følge av endringar i forholda nemnt over. Pandemien bidrar også til meir uvisse enn det har vore tidlegare år. Den endelege busettinga for året kan difor verte høgare eller lågare enn det som ligg til grunn for oppmodinga. Det er difor viktig at kapasiteten til å busette flyktningar kan justerast i tråd med behovet.

Aktuelle tilskotsordningar

- Kommunar som busetter flyktningar får utbetalt integreringstilskot. Tilskotet vert utbetalt etter at flyktningen er busett og etter at IMDi har motteke krav om tilskot frå busettingskommunen. Tilskotet skal medverke til at kommunane har eit aktivt busettings- og integreringsarbeid for at flyktningane skal kome i arbeid, forsørge seg sjølv og delta i samfunnet så raskt som mogleg. Integreringstilskotet dekkjer i følge det partssamansette Berekningsutvalet 105,9 prosent av kommunanes gjennomsnittlege utgift knytt til busetting av flyktningar i 2020.
- Kommunar som busetter einslege mindreårige flyktningar mottar eit særskilt tilskot i tillegg til integreringstilskotet. Busettingskommunen må søke om tilskotet etter at flyktningen vert busett.
- Nokre flyktningar har eit særskilt behov for oppfølging og tilrettelegging på grunn av lågare funksjonsevne og/eller åtferdsvanskar. Kommunar som busetter flyktningar, må rekne med at einskilde personar har slike særskilte behov. Kommunar som busetter personar med lågare funksjonsevne og/eller åtferdsvanskar kan søke tilskot frå IMDi for å dekke ekstraordinære utgifter.
- Kommunar kan og motta tilskot for vaksne innvandrarar som har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Les meir om tilskot på IMDi sine nettsider: <https://www.imdi.no/tilskudd/>

Kontakt

Ta kontakt med IMDi viss det er spørsmål kring oppmodinga. IMDi sitt kontaktsenter har tlf. 40 00 19 60 og epost: post@imdi.no.

Med helsing
for Integrerings- og mangfaldsdirektoratet

Halwan Ibrahim
Assisterande direktør

Kristian Mellingen
Avdelingsleiar

Dokumentet er godkjent elektronisk og treng difor ikkje signatur.

Vedlegg:

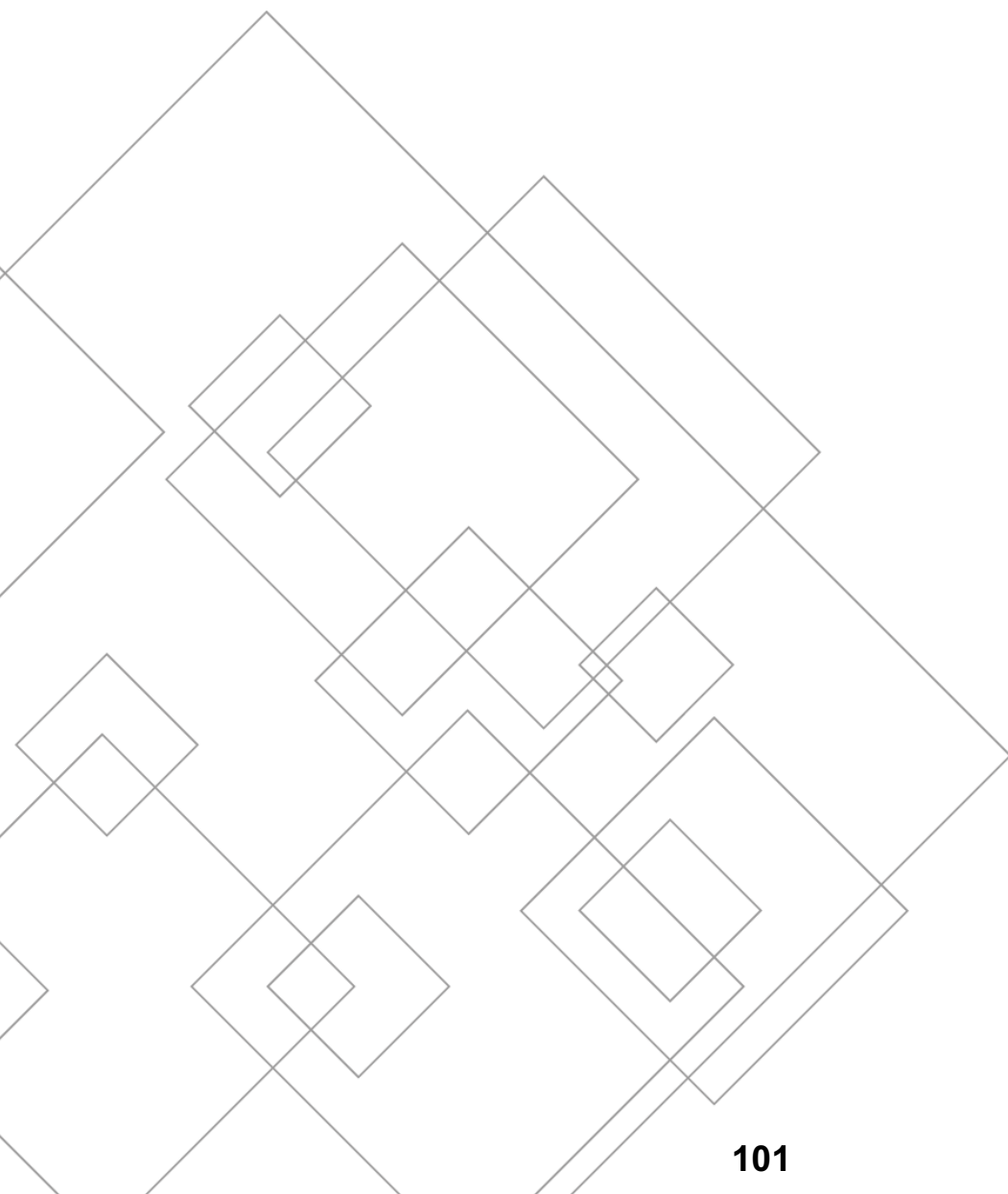
Anmodningskriterier for 2022

Kopimottakere:

Kommunesektorens organisasjon - KS
Trøndelag fylkeskommune

Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag i 2020

Endelig rapport fra Beregningsutvalget august 2021



IMDi
Integrerings- og
mangfoldsdirektoratet

Innhold

1	Innledning og mandat	3
	Mandatet.....	4
	Sammensetning av Beregningsutvalget	6
2	Sammendrag	7
3	Nåværende tilskuddsordninger	11
3.1	Integreringstilskuddet	11
3.2	Norsktilskuddet.....	13
4	Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	14
4.1	Kort om metode, representativitet og sammensetning av målgruppen.....	15
4.2	Oppsummering av hovedundersøkelsen.....	19
4.3	Resultater per utgiftsområde	20
5	Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad.....	27
5.1	Utgifter til utbetalt sosialhjelp	28
5.2	Utgifter til utbetalt introduksjonsstønad	30
5.3	Utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad sett i sammenheng	32
6	Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.....	33
6.1	Målgruppe og utvalg av kommuner	33
6.2	Utgiftsnivået i utvalgs kommunene.....	34
6.3	Fordelingen av utgifter på ulike områder.....	35
6.4	Deltakere og undervisningstimer	37
7	Tilskuddenes dekningsgrad og endring over tid	39
7.1	Forholdet mellom beregnet utgifter og integreringstilskuddet i 2020	39
7.2	Variasjon mellom utvalgs kommunene.....	45
7.3	Utgifter som dekkes av integreringstilskudd - endringer over tid.	47
7.4	Forholdet mellom beregnede utgifter og norsktilskuddet i 2020	49
7.5	Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap – endring over tid.....	51
8	Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder.....	53
8.1	Målgruppen.....	53
8.1.1	Personer som utløser integreringstilskudd	54
8.1.2	Personer som utløser tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap	54
8.2	Sosialhjelp	55

8.2.1	Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data	55
8.2.2	Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt sosialhjelp ...	56
8.2.3	Vurdering av datakvalitet	57
8.3	Introduksjonsstønad	57
8.3.1	Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data	58
8.3.2	Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt introduksjonsstønad	58
8.3.3	Vurdering av datakvalitet	58
8.4	Integreringstiltak og administrasjon av disse	59
8.4.1	Valg av kommuner	59
8.4.2	Gjennomføring av undersøkelsen	59
8.4.3	Kartlagte utgiftsområder	60
8.4.4	Beregning av gjennomsnittsutgift per person per år	64
8.4.5	Vurdering av datakvaliteten	65
8.4.6	Kvalitetssikring	67
8.5	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap	67
8.5.1	Kartlagte utgiftsområder	67
8.5.2	Beregning av utgifter per time	68
8.5.3	Vurdering av datakvaliteten	69
8.6	Kommunale helsetjenester	70
9	Vedlegg	71

1 Innledning og mandat

Beregningsutvalget ble oppnevnt av Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1990 som en praktisk oppfølging av St.meld. nr. 61 (1989–90). Utvalget har hvert år siden 1991 kartlagt de kommunale utgiftene til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Utvalget er satt sammen av fire representanter fra staten og fire representanter fra kommunesektoren. Beregningsutvalget legger med dette fram sin 31. rapport¹.

Utgiftene sees opp imot integreringstilskuddet, særskilt tilskudd og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (norsktilskuddet). Målet er å gi et så korrekt bilde som mulig av kommunenes utgifter til målgruppen som utløser disse to tilskuddene.

Beregningsutvalgets oppdrag er å vise kommunenes samlede utgifter. Derfor er metodene for innsamling og kvalitetssikring av tall og beregninger utformet med dette for øye. Beregningene er ikke ment for å gi sammenliknbare fordelinger etter tjenesteområde.

Resultatet av kartleggingen inngår i regjeringens beslutningsgrunnlag for tilskuddsordningenes satser. I kapittel 3 blir de nåværende tilskuddsordningene grundig beskrevet.

Det året flyktningene bosettes i kommunene og i de fire neste årene, skal integreringstilskuddet dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering. Dette inkluderer utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, samt sosialhjelp og introduksjonsstønad til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag.

Ved hjelp av spørreskjemaer til om lag 20 utvalgskommuner samles det inn opplysninger om utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Denne spørreskjemaundersøkelsen blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene fra eksisterende kommunerapportering. I rapporten omtales denne undersøkelsen som hovedundersøkelsen, og resultatene utdypes i kapittel 4.

Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad innhentes ved hjelp av KOSTRA²-tall som Statistisk sentralbyrå (SSB) bearbeider for Beregningsutvalget. I kapittel 5 presenteres resultater for utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad i 2019.

¹ Tidligere rapporter fra 1990–2019 er tilgjengelige på imdi.no

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

Tilskudd for opplæring i norsk og samfunnskunnskap tildeles kommuner som gir voksne innvandrere denne opplæringen. Utvalgskommunenes utgifter i forbindelse med dette beskrives i kapittel 6.

Kapittel 7 utdyper i hvilken grad integreringstilskuddet og norsktilskuddet dekker de kartlagte utgiftene samt utviklingen over tid.

Kommuner som bosetter enslige mindreårige flyktninger tildeles et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Utgifter til enslige mindreårige som gjelder integreringstiltak og administrasjon av disse, samt særskilt tilskudd til denne gruppen, rapporteres i det samme spørreskjemaet til valgskommunene. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad innhentes ved hjelp av KOSTRA-tall bearbeidet av SSB. Kommunenes utgifter til enslige mindreårige er beskrevet i en egen rapport³ der Beregningsutvalget legger fram en egen sammenstilling og analyse av disse resultatene.

Metodikken som er brukt i kartleggingen er den samme som tidligere år. Beregningsutvalget trekker fra statstilskudd⁴, refusjoner, salgs- og leieinntekter og andre inntekter på områder som inngår i undersøkelsen. Korrigeringer for eller analyser av de utslagene målgruppen gjør på kommunenes rammetilskudd eller skatteinntekter er utenfor utvalgets mandat. Av historiske årsaker korrigeres det likevel for rammeoverføringer til i) kvalifiseringsprogrammet, ii) ekstratiltak i grunnskolen og iii) barnehage.

Mandatet

Mandatet for 2020-kartleggingen lyder:

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

³ Beregningsutvalget (2021): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger i 2020.*

⁴ inkludert barnehagetilskudd og særskilt tilskudd fra IMDi, men ordinært integreringstilskudd trekkes ikke ifra.

Integreringstilskuddet

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

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

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

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

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

I delundersøkelsen om enslige mindreårige skal utvalget beregne dekningsgraden av både integreringstilskudd og særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, sett i forhold til kommunenes utgifter

Utvalget står for øvrig fritt til å vurdere alternative og beste beregningsmåter for dekningsgrad av tilskudd både i hovedundersøkelsen og i delundersøkelsen om enslige mindreårige.

Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

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

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

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

Sammensetning av Beregningsutvalget

Utvalget består av fire representanter for kommunesektoren og fire representanter for staten. Beregningsutvalget har i perioden juli 2020 til juni 2021 hatt følgende sammensetning:

Fra staten

Bjørn Holden, leder av utvalget, fagdirektør, IMDi

Karsten Schroeder, seniorrådgiver, statsforvalteren i Trøndelag

Tor Håkon Skomsvold, direktør, statsforvalteren i Oslo og Viken.

Sølvi Mogseth, rådgiver, statsforvalteren i Agder (fra desember 2020)

Mats Øivind Willumsen, seniorrådgiver, statsforvalteren i Vestfold og Telemark (til oktober 2020)

Fra kommunesektoren

Nina Gran, fagleder, Kommunesektorens organisasjon (KS)

Rune Bye, avdelingsdirektør, Kommunesektorens organisasjon (KS)

Rebecka Båld, virksomhetsleder, Kompetanse og integrering, Kragerø

Øystein Daviknes Hagerup, budsjettsjef, Karmøy kommune (til april 2021)

Kommunesektoren manglet en representant fra april 2021.

Rådgiver Karoline Marøy fra IMDi er utvalgets sekretær.

Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad til målgruppen for Beregningsutvalgets undersøkelse er beregnet for utvalget av Kari Kraakenes, rådgiver i SSB.

2 Sammen drag

Beregningsutvalget kartlegger årlig kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Disse utgiftene sees opp imot integreringstilskuddet og tilskuddet til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (norsktilskuddet).

Utvalgets metode er innhenting av opplysninger gjennom spørreskjema og systematisk veiledning i utvalgskommunene. I 2020-kartleggingen er det 17 kommuner som deltar i undersøkelsen. Flyktninger i utvalgskommunene utgjør 27,9 prosent av alle flyktninger som utløser integreringstilskudd. Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad innhentes ved hjelp av KOSTRA-tall som Statistisk sentralbyrå (SSB) bearbeider for Beregningsutvalget.

Beregningsutvalgets kartlegging av 2020 viser at kommunene i stor grad får dekket utgifter til bosetting og integrering av flyktninger i den perioden de mottar integreringstilskudd, mens kommunene i mindre grad får dekket utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

Utgifter som dekkes av integreringstilskudd

Integreringstilskuddet dekket 105,9 prosent av kommunenes utgifter i 2020, mot 101,7 prosent i 2019. Sammenlignet med 2019 er det en nedgang i beregnede samlede utgifter per person samtidig som beregnet utbetalt tilskudd per person i målgruppen har økt.

Den største andelen av de samlede utgiftene gjelder kommunenes integreringstiltak og administrasjon av disse. I 2020 var disse utgiftene 393 900 kroner per person. Dette er en nedgang 6 prosent fra året før. Kommunenes største utgiftsområder er barnevern, sosiale tjenester, introduksjonsprogrammet, grunnskoleopplæring for voksne og bolig.

Utgifter til sosialhjelp i 2020 er i gjennomsnitt 86 400 kroner per flyktning i femårsperioden etter bosetting. Dette er en nedgang på 2,9 prosent fra 2019. Utgifter til introduksjonsstønad er 218 500 kroner som er en økning på 2,9 prosent fra 2019. Nedgangen i samlede utgifter per person er 2,7 prosent.

Tabell 2.1 Resultat for kartleggingen av 2020 og 2019. Gjennomsnittsutgift per person i målgruppen for femårsperioden for integreringstilskuddet. Kroner.

	2020	2019	Endring	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	393 900	418 900	-25 000	-6%
Utbetalt sosialhjelp	86 400	88 900	2 500	-2,9%
Utbetalt introduksjonsstønad	218 500	212 400	6 100	2,9%
Utgifter til helsetjenester	35 600	34 700	937	2,7%
Samlede utgifter per person	734 400	754 900	-18 500	-2,7%

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Tabell 2.1 viser samlede utgifter per person over femårsperioden for integreringstilskuddet på 734 400 kroner. Undersøkelsen om utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse omfatter ikke kommunale nettoutgifter til helsetjenester. Det legges derfor til en prisjustert sats for helseutgifter til de samlede utgiftene. Denne satsen er på 35 600 kroner per person.⁵

Tabell 2.2 viser forholdet mellom integreringstilskuddets satser og beregnet gjennomsnittlig utgift per person i målgruppen i 2020 og 2019. Resultatet for årets kartlegging viser en bedre dekningsgrad sammenliknet med året før.

Tabell 2.2 Forholdet mellom beregnet utgift per person i målgruppen og integreringstilskuddets satser i 2020 og 2019. Kroner.

	2020	2019	Endring	Prosentvis endring
Integreringstilskudd, enslige voksne	819 000	808 100	10 900	1,3%
Integreringstilskudd, andre	772 300	761 600	10 700	1,4%
Samlede utgifter i femårsperioden	734 400	754 900	-18 500	-2,7%
Beregnet utbetalt tilskudd per person i målgruppen i femårsperioden	777 700	767 500	10 100	1,3%
Dekningsgrad	105,9%	101,7%		4,2%

Kilde: Beregningsutvalget SSB og IMDi.

⁵ Se avsnitt 8.6 for nærmere beskrivelse av hvordan helseutgiftene er beregnet.

Kommuner som bosetter enslige mindreårige flytninger, får i tillegg til integreringstilskuddet tildelt et ekstra særskilt tilskudd for denne gruppen. Alle utvalgskommunene har bosatt enslige mindreårige i femårsperioden som kartlegges, noe som kan ha påvirket sluttresultatet. Tidligere år har kartleggingen vist at dersom utvalgskommunene ikke hadde bosatt enslige mindreårige, ville dekningsgraden falt. I 2020 trekker derimot enslige mindreårige dekningsgraden minimalt ned, noe som er første gang siden omleggingen av det særskilte tilskuddet i 2017.

Tabell 2.3. Utgift per person som utløser integreringstilskudd i en femårsperiode. Resultat av kartleggingen av 2020 uten og med enslige mindreårige. Kroner.

	Med enslige mindreårige	Uten enslige mindreårige	Differanse	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	393 883	389 811	4 072	1,0%
Utbetalt sosialhjelp	86 383	87 856	1 473	-1,7%
Utbetalt introduksjonsstønad	218 528	221 099	- 2571	-1,2%
Utgifter til helsetjenester	35 637	35 637		
Samlede utgifter per person	734 431	734 403		
Dekningsgrad	105,9%	106,0%		

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Som kjent er det stor variasjon blant kommuner. Beregningsutvalget understreker at det ikke finnes grunnlag for å hevde at dette resultatet ville vært det samme med en annen kombinasjon av utvalgskommuner. Alle utvalgskommunene har bosatt enslige mindreårige de siste fem årene, mens ca. halvparten av landets kommuner ikke gjør det.

I 2020 ble det i tillegg utbetalt ekstratilskudd til forlenget introduksjonsprogram. Totalt ble det utbetalt 59 607 800 kroner til forlenget introduksjonsprogram til utvalgskommunene. Utbetalingen til utvalgskommunene tilsvarer 4 400 kroner per person i målgruppen. Kommunene har regnskapsført ekstra koronautgifter og ekstra tilskudd til introduksjonsprogrammet på forskjellige måter. Hovedfunnet er at det ekstra tilskuddet har gitt en god dekning av ekstra utgifter til introduksjonsprogram i 2020, men at kommunene også vil få kostnader i 2021 som skal være dekket av inntektene som er inntektsført i 2020. Derfor må 2020 og 2021 sees i sammenheng. Ekstratilskuddet påvirker dekningsgraden i liten grad.

Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Kommunene blir tildelt et persontilskudd fordelt over tre år for å dekke utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Beregningsutvalget kartlegger utgiftene til alle personer som mottar opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 16 utvalgs kommuner.

De 16 utvalgs kommunene rapporterer en samlet utgift på 512 163 460 kroner og samlede inntekter på 351 949 398 kroner uten ekstratilskudd til forlenget norskopplæring. Inntektene dekker ca. 68,7 prosent av utgiftene i 2020. Utvalgs kommunene mottok 46 584 710 kroner i ekstratilskudd til forlenget norskopplæring. Inkludert ekstratilskuddet til forlenget norskopplæring var de samlede inntektene på 398 534 108, og dekker ca. 77,8 prosent av utgiftene.

Gjennomsnittlig utgift per undervisningstime i 2020 var på 1 980 kroner. Det er en økning på 5,3 prosent fra året før. Årsaken til dette er lavere aktivitet i norskopplæringen som følge av færre deltakere og undervisningstimer, samtidig som kommunenes faste utgifter, hvorav lokalutgifter utgjør en stor andel, ikke er redusert like mye.

Tilskudd per deltaker med høy sats var til sammen 146 600 kroner fordelt over tre år. Om hver deltaker i snitt får 1 100 opplæringstimer og prisen per undervisningstime er 1 980 kroner, vil det være nødvendig med en gruppestørrelse på 15 personer for at norsktilskuddet skulle dekket gjennomsnittsutgiftene.

Beregningsutvalget har hentet data fra Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) på gjennomsnittlig antall opplæringstimer per deltaker som avsluttet programmet i 2020. I gjennomsnitt mottok deltakerne i utvalgs kommunene 1298 undervisningstimer. Med en timepris på 1 980 ville den nødvendige gruppestørrelsen vært 18 personer for at norsktilskuddet skulle dekket gjennomsnittsutgiftene.

Denne måten å beregne dekningsgrad for norsktilskuddet viser at tilskuddet dekker kommunenes utgifter gitt visse gjennomsnittsvilkår. Realiteten i de fleste kommuner vil stort sett være annerledes, særlig i en tid med stadig færre deltakere vil det være utfordrende for mindre voksenopplæringssentre å ha store nok gruppestørrelser gjennom hele året.

3 Nåværende tilskuddsordninger

3.1 Integreringstilskuddet

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til introduksjonsstønning, sosialhjelp, samt integreringstiltak og administrasjon av disse for flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, i året de blir førstegangsbosatt i en kommune og de fire påfølgende år.

Som integreringstiltak regner vi tjenester som råd, veiledning og sosialt forebyggende tiltak, introduksjonsprogram, barne- og ungdomsvern, innvandrere-/flyktningkontor, tolk, støttekontakt, bolig/boligadministrasjon, grunnskoleopplæring for voksne, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, ekstratiltak i grunnskolen, kultur- og ungdomstiltak, barnehage og utgifter i den kommunale helsetjenesten, samt felleskostnader knyttet til disse områdene. Integreringstilskuddets satser vises i tabell 3.1.

Tabell 3.1. Integreringstilskuddets satser fra 2016 til 2020. Etter antall år bosatt i Norge. Kroner.

	Totalt	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
2016	767 400 (enslig voksne) 717 400 (andre)	234 000 (enslig voksne) 184 000 (andre)	220 000	160 000	83 400	70 000
2017	786 500 (enslig voksne) 736 500 (andre)	235 000 (enslige voksne) 185 000 (andre)	230 000	167 000	84 000	70 500
2018	804 100 (enslige voksne) 754 100 (andre)	237 000 (enslige voksne) 187 000 (andre)	239 000	171 000	85 500	71 600
2019	808 100 (enslige voksne) 758 100 (EM) 761 100 (andre)	237 000 (enslige voksne) 187 000 (EM) 190 500 (andre)	242 000	172 000	85 500	71 600
2020	819 000 (enslige voksne) 765 000 (EM) 772 300 (andre)	241 000 (enslige voksne) 187 000 (EM) 194 300 (andre)	246 000	174 000	86 000	72 000

Kilde: IMDi

For personer som kommer på familiegjennforening til personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, får kommunen kun tre års integreringstilskudd. Barn som blir født inntil 6 måneder etter at mor er bosatt i en kommune, utløser integreringstilskudd til kommunen og faller inn under målgruppen.

I tillegg til integreringstilskuddet utbetales det flere ekstratilskudd. Tilskudd 1 er et engangstilskudd og kan tildeles i enten første eller andre bosettingsår for kostnader over 100 000 kroner. Satsen for 2020 var 190 500 kroner. For personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker kan det søkes om et ekstra årlig tilskudd på inntil 1 361 000 kroner per år i maksimalt fem år. Unntaket er enslige mindreårige som kan utløse tilskudd 2 til og med det året de fyller 20 år selv om integreringstilskuddsperioden har utløpt. Denne satsen samsvarer med innslagspunktet til Helsedirektoratets tilskuddsordning for brukere i kommunene med særlig ressurskrevende helse- og sosialtjenester. Dette tilskuddet har dekket store deler av kommunenes utgifter i forbindelse med tilrettelegging og pedagogiske tiltak, som gjør at totale nettoutgifter Beregningsutvalgets undersøkelser reduseres.

Det utbetales også engangstilskudd for personer over 60 år (eldretilskudd) og til barnehagebarn i bosettingsåret. I 2020 var satsen på 173 800 kroner per person over 60 år. Satsen for barnehagetilskuddet var på 26 600 kroner i 2020.

I tillegg kommer et særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige flyktninger. Tilskuddet har to satser; til og med det året enslige mindreårige fyller 16 år, tildeles kommunene en høy sats på 1 196 000 kroner per person. Ved fylte 17 år tildeles kommunene en lavere sats på 750 950 kroner per person. Se oversikt over ekstratilskuddene i tabell 3.2.

Tabell 3.2. Oversikt over ekstratilskudd ved bosetting. Satser i 2020. Kroner.

	Utbetalinger	Sats 2020
Tilskudd 1 for personer med nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker	Engangstilskudd	190 500
Tilskudd 2 for personer med alvorlig nedsatt funksjonsevne og/eller atferdsvansker	Årlig maksbeløp, maksimalt 5 år	1 361 000
Eldretilskudd per person over 60 år	Engangstilskudd	173 800
Barnehagetilskudd per barn	Engangstilskudd	26 600
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, 0-16 år	Årlig	1 196 000
Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige, 17-20 år	Årlig	750 950

Kilde: IMDi

På grunn av koronapandemien mottok kommunene i 2020 tilskudd til forlenget introduksjonsprogram og forlenget norskprogram. Størrelsen på tilskuddet varierer fra kommune til kommune.

3.2 Norsktilskuddet

Det utbetales et persontilskudd fordelt over tre år for å dekke utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Årsaken til at tilskuddet utbetales over tre år er at utgiftene er størst for kommunene de første tre årene, og det er også i denne perioden de fleste gjennomfører opplæringen. Tilskuddssatsene for 2020 er listet i tabell 3.3.

Lav sats gjelder personer fra Vest-Europa, Nord-Amerika, Australia og New Zealand. Personer fra nordiske land utløser ikke tilskudd. Personer som kommer fra Afrika, Asia, Oseania (unntatt Australia og New Zealand), Øst-Europa, Sør-Amerika og Mellom-Amerika, utløser høy sats.

I 2020 ble tilskuddet gitt som et innbyggertilskudd per person som kom inn i målgruppen for norsktilskuddet før 2018. For personer som kom inn i målgruppen fra 2018, må kommunen registrere vedtak om opplæring eller fremsette krav/søknad om deltakelse i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR), for at tilskuddet skal utbetales.

I tillegg ble det utbetalt et grunntilskudd til kommuner som per 15. januar 2020 hadde mellom 1 og 150 innbyggere i personkretsen for rett og plikt, eller kun rett, til opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven. Formålet med tilskuddet er å bedre økonomiske rammevilkår for små og mellomstore kommuner når det gjelder norskopplæring. Tilskuddet betales ut i to satser. Lav sats på 194 300 kroner tildeles kommuner med 1–3 personer i nevnte målgruppe. Høy sats på 589 000 kroner utbetales til kommuner med 4–150 personer i målgruppen.

Tabell 3.3. Satser for tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i 2020 og 2019. Kroner.

Tilskuddsår	Satser fra og med 2020		Satser fra og med 2019	
	Lav sats	Høy sats	Lav sats	Høy sats
År 1	14 300	33 500	13 900	32 300
År 2	25 800	66 600	25 000	64 500
År 3	16 100	46 500	15 600	45 000
Sum	56 200	146 600	54 500	141 800

Kilde: IMDi

4 Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til introduksjonsstønad, sosialhjelp, integreringstiltak og administrasjon av disse for flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag, i året de blir førstegangsbosatt i en kommune og de fire påfølgende år. Beregningsutvalget kartlegger utgiftene gjennom tre delundersøkelser:

- Undersøkelse om integreringstiltak og administrasjon av disse.
- Undersøkelse om utbetalt sosialhjelp.
- Undersøkelse om utbetalt introduksjonsstønad.

Beregningsutvalget gjennomfører en egen undersøkelse for å kartlegge utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse (heretter kalt hovedundersøkelsen). Dette blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut opplysningene direkte fra eksisterende kommunerapportering. Omtrent 20 kommuner deltar i kartleggingen hvert år, og i årets undersøkelse deltok 17 kommuner. Kommunene er valgt ut etter deres representativitet med hensyn til størrelse, geografisk spredning og at de samlet har bosatt en stor andel av målgruppen. Resultatene for utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad presenteres i kapittel 5.

I dette kapittelet presenteres først årets 17 utvalgskommuner, samt deres representativitet og målgruppens sammensetning. Deretter blir hovedfunnene for 2020 oppsummert. Til slutt blir resultater for de tolv utgiftsområdene som inngår i hovedundersøkelsen gjennomgått.

4.1 Kort om metode, representativitet og sammensetning av målgruppen

Hovedundersøkelsen er en rullerende panelundersøkelse. For å gi kontinuitet og dermed bedre datakvalitet, deltar hver kommune i cirka fem år i kartleggingen. Dette betyr at det hvert år er noen kommuner som går ut av undersøkelsen og blir erstattet med nye.

Følgende 17 kommuner deltok i kartleggingen av 2020 (nye kommuner er uthevet): Bærum, Lillestrøm, Oslo, Ringsaker, Lillehammer, Sandefjord, Larvik, Bergen, Kinn, Gloppen, Kristiansund, Bodø, Trondheim, Orkland, Stjørdal, **Moss** og **Ålesund**.

Det har vært ekstra krevende å finne kommuner som ønsket å være med i årets kartlegging. Flere av de spurte kommunene har ikke hatt mulighet til å delta på grunn av ekstraarbeid med koronapandemien og kommunesammenslåinger. Seks av utvalgskommunene er sammenslåtte kommuner.

Undersøkelsen omfatter 12 tjenesteområder, og følger stort sett funksjonsinndelingen i KOSTRA:

- råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
- introduksjonsordningen
- grunnskoleopplæring for voksne
- administrasjon av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
- øvrige sysselsettingstiltak
- boliger og boligadministrasjon
- støttekontakt, aktivisering, pleie og omsorg i hjemmet,
- barne- og ungdomsvern
- ekstratiltak i grunnskolen
- kultur- og ungdomstiltak
- barnehager og ekstratiltak i barnehager
- felleskostnader/-inntekter.

Beregningsutvalget trekker fra statstilskudd⁶, refusjoner, salgs- og leieinntekter samt andre inntekter på områdene som inngår i undersøkelsen. Korrigeringer for eller analyser av de utslagene målgruppen gjør på kommunenes rammetilskudd eller skatteinntekter er utenfor utvalgets mandat. Av historiske årsaker korrigeres det likevel for rammeoverføringer til i) kvalifiseringsprogrammet, ii) ekstratiltak i grunnskolen og iii) barnehage.

For å beregne gjennomsnittlig nettoutgift per flyktning er utgiftene summert for utvalgskommunene, og dividert på totalt antall personer i målgruppen i utvalgskommunene per 31.12.2020. Det vil si at alle personer (inkl. barn) som utløser

⁶ Inkludert barnehagetilskudd og særskilt tilskudd fra IMDi, men ordinært integreringstilskudd trekkes ikke ifra.

integreringstilskudd er med i beregningene, men de omfattes ikke nødvendigvis av alle tjenestene.

Det er korrigert for nettoflyttinger til og fra kommunene i løpet av 2020. Flyktninger i kartleggingskommunene utgjør 27,9 prosent av alle flyktninger som utløser integreringstilskudd. Andelen i 2019 var 29,7 prosent.

Antall personer som utløste integreringstilskudd i 2020 var 48 723 på landsbasis. Dette er en nedgang på 18 prosent fra året før, og skyldes at antall førstegangsbosatte er mye lavere enn antall personer som gikk ut av målgruppen (2015-kullet). Det er i tillegg en nedgang på 40 prosent i antall førstegangsbosatte i 2020 sammenliknet med 2019, jf. tabell 4.1.

Tabell 4.1. Endringer i størrelse og sammensetning av målgruppen fra 2019 til 2020.

	2020	2019	Endring	Prosentvis endring
Antall personer i målgruppen, hele landet	48 723	59 411	-10 688	-18%
Antall personer i målgruppen, utvalgskommunene	13 574	17 658	-4 069	-23%
Antall førstegangsbosatte, hele landet ⁷	2 916	4 822	-1 906	-40 %
-herav antall personer i familier	2 474	4060	-1 586	-39 %
-herav antall enslige voksne	363	616	-253	-41 %
-herav antall enslige mindreårige	80	137	-57	-42 %
Antall førstegangsbosatte, utvalgskommunene	989	1 565	-576	-36,8 %
Antall EM hele landet	1 823	2 927	-1 104	-38 %
Antall EM, utvalgskommunene	571	884	-313	-35,4 %

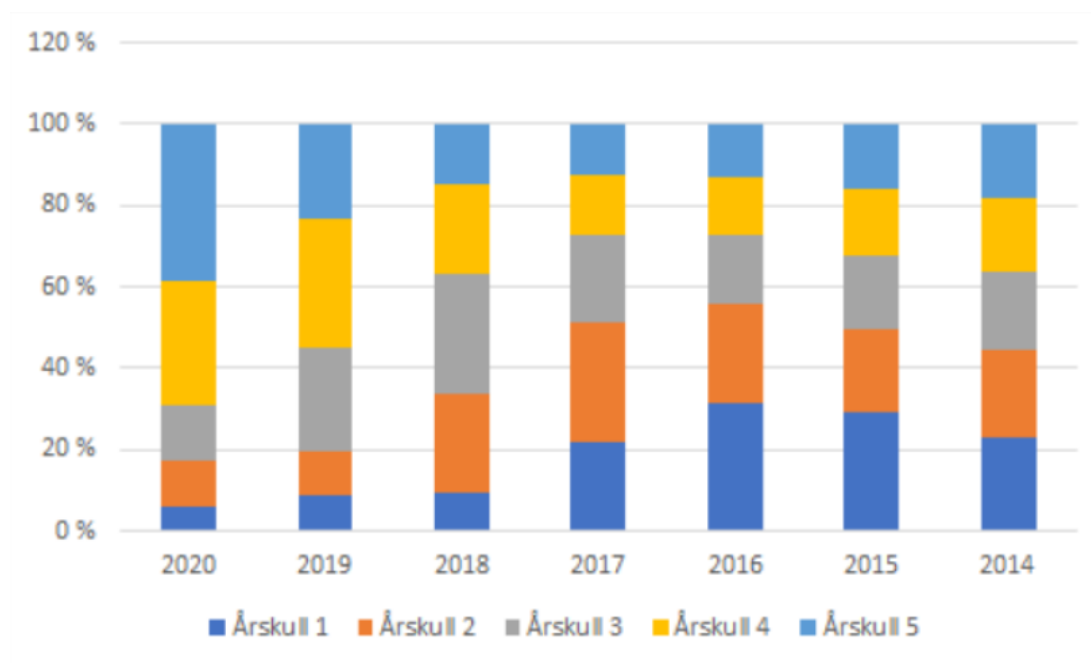
Kilde: Beregningsutvalget, IMDI og SSB.

Resultatet fra de store byene har større betydning for gjennomsnittet fordi en større andel av flyktingene bor i disse kommunene. I tillegg vil den årlige endringen i utvalgskommuner i seg selv kunne medføre noen endringer i det samlede kostnadsbildet.

En sammenligning av personene i utvalget for 2020 med alle bosatte flyktninger i samme periode, viser at utvalget er rimelig representativt for hele målgruppen med hensyn til kjønn og andel enslige mindreårige. Samlet sett vurderes representativiteten for målgruppen som god.

Figur 4.2. Sammensetningen av femårskullene i kartleggingsårene 2014–2020.

Landstall.



Kilde: SSB

Antall førstegangsbosatte har gått ned siden 2018, og utgjør en mindre andel av målgruppen. Pandemien har ført til at kommunene har bosatt færre personer i 2020 enn kommunene ble anmodet om å bosette. Antall familieegjenforente i målgruppen har også gått ned. I 2020 utgjør de to siste årskullene om lag 70 prosent av målgruppen, som er en oppgang på 14 prosent sammenlignet med 2019. Nedgangen i antall bosatte flyktninger påvirker den økonomiske forutsigbarheten for kommunene og hvordan de utformer sitt tjenestetilbud. Tabell 4.3 viser hvor stor andel de siste tre årskullene utgjorde av målgruppen i de ulike kartleggingsårene.

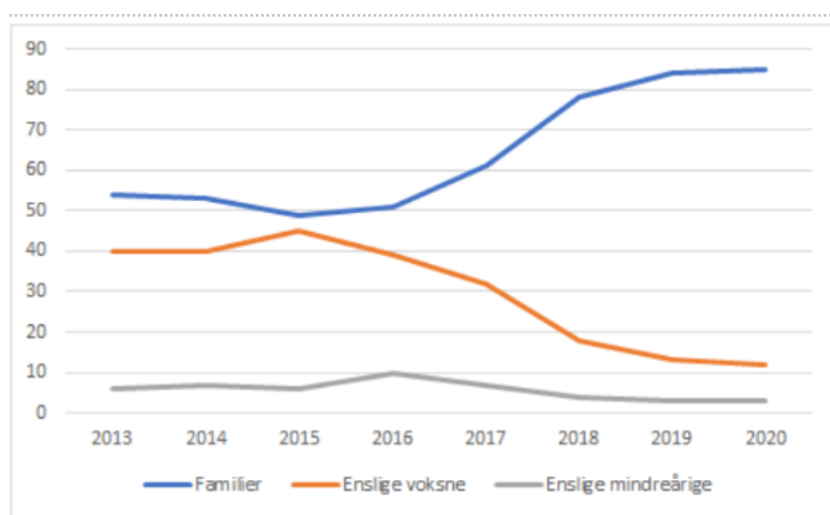
Tabell 4.3 Årskull 3, 4 og 5 som andel av målgruppene i årene 2014–2019.

	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014
Årskull 3, 4 og 5 som andel av hele målgruppen	81%	81%	66%	49%	44%	50%	56%
Årskull 4 og 5 som andel av hele målgruppen	71%	55%	37%	28%	27%	32%	36%

Kilde: SSB.

Tabell 4.4 viser andelen familier, enslig voksne og enslige mindreårige. Siden 2017 har andelen personer som er del av en barnefamilie økt, og andelen enslig voksne gått ned. Andelen personer som er del av en barnefamilie har økt med 34 prosent siden 2016. Hvem flyktingene er, hvor mange de er, og hvor de befinner seg i integreringsløpet styrer utgiftsbildet. Nesten halvparten av de førstegangsbosatte i 2020 er overføringsflyktninger, og mange av overføringsflyktingene er familier. Kombinasjonen av lavere ankomsttall og at det flere av de førstegangsbosatte er overføringsflyktninger, påvirker utgiftsbildet til kommunene.

Figur 4.4. Andel personer i familier, enslige voksne og enslige mindreårige blant de førstegangsbosatte i årene 2013–2020.



Kilde: IMDi.

På grunn av koronapandemien ble det midlertidig stans i bosettingen av overføringsflyktninger i perioden april til juli. Bosettingen ble igangsatt igjen i august, men det var først i september bosettingen var i gang for fullt. Overføringsflyktninger utgjorde 54 prosent av antall personer som ble bosatt etter avtale mellom stat og kommune. Bosettingen fra mottak ble også betydelig redusert etter 12. mars. Koronapandemien har gjort det krevende for kommunene å planlegge bosettings- og integreringsarbeidet, og det er en høyere prosentandel som er bosatt sent på året enn tidligere. Dette kan ha påvirket utgiftsbildet til kommunene.

4.2 Oppsummering av hovedundersøkelsen

Bakteppet for 2020-kartleggingen er en enorm svingning i antallet flyktninger som skal bosettes og integreres. Antall deltakere i introduksjonsprogrammet har gått ned siden 2016. I tillegg har sammensetningen av målgruppen endret seg, ved at antall personer i målgruppen er redusert, og flertallet av de som bosettes er overføringsflyktninger. Det betyr at kommunene står i en situasjon hvor de både må skalere ned tjenestetilbudet og tilpasse det til en ny gruppe.

Figur 4.5 Antall deltakere i introduksjonsprogrammet



Kilde: SSB

I 2020 er beregnet gjennomsnittlig nettoutgift til integreringstiltak og administrasjon av disse for ett år 78 700 kroner per person i målgruppen for integreringstilskuddet. Beløpet multipliseres med fem år for å få utgifter over femårsperioden der flyktningene utløser integreringstilskuddet.⁸ Nettoutgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse blir da 393 800 kroner per person over femårsperioden. Dette er en nedgang i gjennomsnittlige utgifter per person i målgruppen på 6 prosent fra 2019. Årsaken til endringen er sammensatt og det er flere faktorer som spiller inn.

De fem største utgiftsområdene i denne undersøkelsen er barne- og ungdomsvern (29,6 prosent), råd, veiledning, og sosialt forebyggende arbeid (17,2 prosent), introduksjonsprogrammet (14,5 prosent), grunnskoleopplæring for voksne (10,8 prosent) og

⁸Se kapittel 8.4 for nærmere forklaring av metoden.

boligadministrasjon (9,4 prosent). Til sammen utgjør de 81,5 prosent av kommunenes totale utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse.

Barnevernet er fremdeles det største utgiftsområdet, men vi ser en nedgang i utgiften per person i målgruppen på 17,9 prosent. Årsaken til dette er sammensatt, men hovedsakelig er det to faktorer som har hatt størst betydning for hvordan kommunene utformer dette tilbudet til målgruppen, spesielt for de enslige mindreårige. For det første har det vært en stor nedgang i bosettingen av antall enslige mindreårige fra 2017 slik at det ikke er nødvendig for kommunene å opprettholde omfattende botiltak. Samtidig er en større prosentandel over 17 år, og har ikke et like stort behov for disse omfattende tiltakene som de som er under 16 år gamle. For det andre har endringen fra barnevernsrefusjonsordningen til personstilskudd for denne gruppen skapt incentiver for kommunen til å opprette rimeligere tiltak. Disse to forholdene inntraff nærmest samtidig, og det er vanskelig å fastslå hvilken av dem som har hatt størst betydning for nedgangen i utgiftene.

Se også egen rapport⁹ om enslige mindreårige for gjennomgang av utgifter som gjelder denne gruppen.

Oppsummert er det en nedgang i utgiftene i utgiftsområdene barnevern og introduksjonsprogram, mens det er en liten økning i sosial råd- og veiledning, grunnskoleopplæring for voksne og bolig. Se figur 4.5.

4.3 Resultater per utgiftsområde

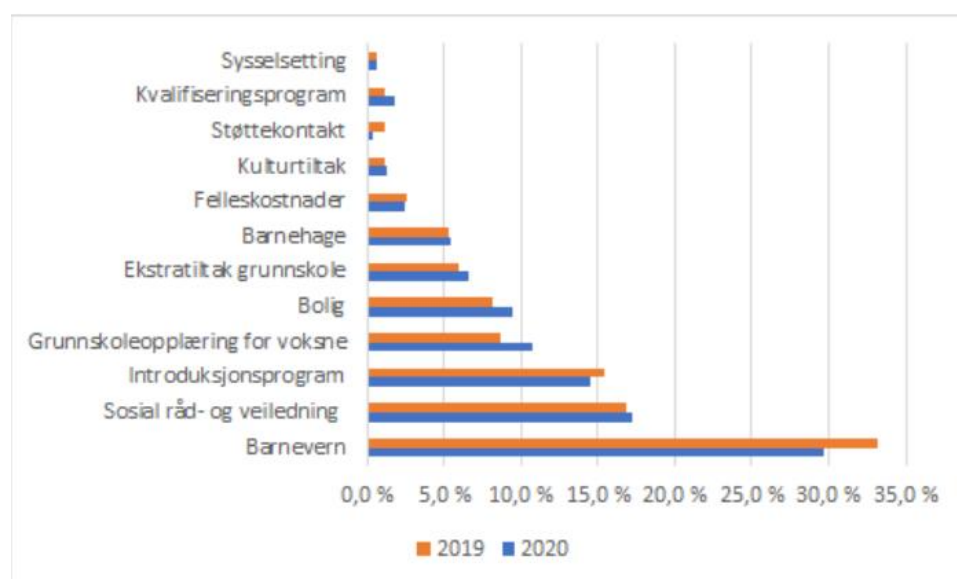
Beregningsutvalget kartlegger kommunenes utgifter til målgruppen på følgende utgiftsområder:

- råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid
- introduksjonsordningen
- grunnskoleopplæring for voksne
- administrasjon av kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad
- øvrige sysselsettingstiltak,
- boliger og boligadministrasjon
- støttekontakt, aktivisering, pleie og omsorg i hjemmet,
- barne- og ungdomsvern
- ekstratiltak i grunnskolen
- kultur- og ungdomstiltak
- barnehager og ekstratiltak i barnehager
- felleskostnader/-inntekter.

⁹ Beregningsutvalget (2021): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige flyktninger 2020*.

Figur 4.6 viser hvor stor andel av totalen de ulike utgiftsområdene utgjør. De største utgiftsområdene er barne- og ungdomsvern, sosialrådgivning og veiledning, introduksjonsordningen, grunnskoleopplæring for voksne og boliger og boligadministrasjon som til sammen utgjør 81,5 prosent av de samlede utgiftene. Til sammenlikning utgjorde disse områdene 82,1 prosent av de samlede utgiftene i 2019.

Figur 4.6 Prosentvis fordeling av utgiftene i 2019 og 2020.



Kilde: Beregningsutvalget.

Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder andel av totalutgiften som går til de enkelte utgiftsområdene. En viktig årsak er at organiseringen og utgiftsføringen av tjenestene kan variere mellom kommunene. Utgifter til samme type tiltak kan være ulikt regnskapsført. I tillegg kan regnskapsføringen på forskjellige tjenesteområder også variere over tid i samme kommune. Oppsplittede data vil derfor i begrenset grad kunne brukes som grunnlag for å trekke konklusjoner om aktivitetsnivået på de enkelte tjenesteområdene. Beregningsutvalgets oppdrag er å kartlegge kommunenes samlede utgifter. Metodene for innsamling og kvalitetssikring av tall og beregninger er utformet med dette for øye, og ikke for å gi sammenliknbare fordelinger etter tjenesteområde.

Tabell 4.7 viser median- og gjennomsnittsutgiften for hvert enkelt utgiftsområde som er kartlagt i 2020. Median er den midterste observasjonen når observasjonene er sortert i stigende rekkefølge. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier, slik som gjennomsnittet blir. Forskjell mellom median og gjennomsnitt skyldes blant annet at enkelte kommuner har høye eller lave utgifter som trekker gjennomsnittet opp eller ned.

Tabell 4.7. Gjennomsnittsverdier innen ulike utgiftsområder i 2020. Nettoutgift per person i målgruppen som utløser integreringstilskudd per år. Kroner.

Utgiftsområde	KOSTRA-funksjon	Gjennomsnitt	Endring i gjennomsnitt fra 2019	Median	Endring i median fra 2019
Sosiale råd- og veiledning	242	19300	-1200	17 500	-900
Introduksjons-ordningen	275	16300	-2500	14 300	-4000
Grunnskoleopplæring for voksne	213	12100	1400	10 700	600
Kvalifiseringsprogram	276	2000	600	800	100
Sysselsettingstiltak	273	700	-100	0	0
Boliger og boligadministrasjon	265, 121	10600	700	9 300	3600
Støttekontakt	234	400	-200	300	100
<i>Særsilt tilskudd ved bosetting av EM – fratrekkes</i>		<i>-31200</i>	<i>7400</i>	<i>-33 900</i>	<i>8300</i>
Barne- og ungdomsvern	244,251,252	33300	-7300	27 000	-7200
Ekstratiltak i grunnskolen	202	7400	100	10 500	100
Kulturtiltak		1400	0	1 400	0
Barnehage og ekstrahjelp i barnehage	201,211,221	6100	-400	6 500	600
Fellesutgifter	120,130,180	2700	-500	3 200	-1000

Kilde: Beregningsutvalget.

Endringer i de enkelte tjenesteområdene fra 2019 til 2020 kommenteres i avsnittene under. Tallene nedenfor er avrundet, men prosentvis endring fra 2019 til 2020 er beregnet ut ifra tall som ikke er avrundet.

Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

Kommunene ble bedt om å oppgi utgifter til den delen av kommunenes administrasjon og tiltak knyttet til rådgivning, veiledning og økonomisk sosialhjelp som ble gitt til personer i målgruppen i 2020.

Netto driftsutgifter til sosialtjenester per person i målgruppen er beregnet til 19 300 kroner i gjennomsnitt. Blant utvalgs kommunene varierte utgiftene per person i målgruppen fra 6 000 kroner til 27 600 kroner. Medianutgiften var 17 500 kroner.

En årsak til variasjonene er at kommuner med flyktningskontor under NAV fører en del relevante utgifter på dette tjenesteområdet, mens andre kommuner med ulik organisering fører disse utgiftene under andre tjenesteområder. En annen årsak er ulik praksis i utbetaling av ytelser direkte til målgruppen i etableringsfasen. Noen kommuner utbetaler ikke-klientførte ytelser til målgruppen etter et eget pengereglement. Disse utgiftene synliggjøres på dette området. I kommuner der disse ytelsene er klientført vil utgiftene havne i sosialhjelpstatistikken til SSB, og dermed synliggjøres i sosialhjelpundersøkelsen¹⁰.

Introduksjonsordningen

Kommunene ble bedt om å oppgi utgifter som gjelder tilrettelegging og gjennomføring av introduksjonsordningen.

Netto driftsutgifter til administrasjon av introduksjonsprogram per person i målgruppen er beregnet til 16 300 kroner. Utgiften per person i målgruppen varierte fra 4 900 til 30 800 kroner blant utvalgs kommunene, mens medianutgiften var 14 300 kroner.

Det er en nedgang i utgifter til administrasjon av introduksjonsordningen på 2 500 kroner eller 13,4 prosent.

Variasjon i utgifter til administrasjon av introduksjonsordningen må sees i sammenheng med kartlagte utgifter råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid, fordi det er store forskjeller i hvordan kommuner organiserer sitt arbeid med målgruppen.

I enkelte kommuner vil flere innen arbeidsoppgaver tilhøre en egen flyktningstjeneste med ansvar for introduksjonsordningen. Da vil man se høyere utgifter på dette området. I andre kommuner vil sosialtjenesten ha en større del av administrasjonsoppgavene overfor målgruppen slik at man har høyere utgifter her. Ulik praksis i kommuner som kommer inn og ut av undersøkelsen vil påvirke denne utgiftsfordelingen. Enkelte kommuner kan også endre sin regnskapsføring fra år til år for oppgitte årsverkskostnader mellom sosialrådgivning (KOSTRA-funksjon 242) og introduksjonsordningen (KOSTRA-funksjon 275).

¹⁰ Se kapittel 5 for beskrivelse av resultatene fra sosialhjelpundersøkelsen.

Grunnskoleopplæring for voksne

Netto driftsutgifter til «grunnskoleopplæring for voksne» per person i målgruppen er beregnet til 12 100 kroner, som tilsvarer en økning på 13,7 prosent fra 2019.

Utgiftene per person i målgruppen varierte fra 4 900 kroner til 21 600 kroner, og er blant annet avhengig av hvordan kommunen organiserer tilbudet. Medianutgiften var 10 700 kroner.

Kvalifiseringsprogram og kvalifiseringsstønad

Kommunene blir spurt om de har kvalifiseringsprogram i regi av NAV som dekker målgruppen, og rapporterer utgifter til administrasjon av programmet, og utbetalt kvalifiseringsstønad.

SSB leverer data om utbetalt kvalifiseringsstønad til målgruppen i utvalgs kommunene. Dataene fra SSB er ikke mulig å levere før etter KOSTRA-publiseringen i midten av mars. Beregningsutvalget korrigerer derfor utbetalt kvalifiseringsstønad til målgruppen i etterkant.

Netto driftsutgift per person i målgruppen er på 2 000 kroner per år. Dette er en oppgang på 600 kroner per person i målgruppen fra 2019.

Øvrige sysselsettingstiltak

Hoveddelen av kommunenes utgifter til sysselsettingstiltak for målgruppen er allerede ført som utgifter i introduksjonsprogrammet eller i NAV. Dersom personer fra målgruppen deltok i andre sysselsettingstiltak utover dette ble kommunene bedt om å spesifisere tiltakene i en egen del av spørreskjemaet.

9 av 17 utvalgs kommuner oppga å ha nettoutgifter til øvrige sysselsettingstiltak til personer i målgruppen. Gjennomsnittsutgiften for kommunene er beregnet til 700 kroner per person i målgruppen.

Boliger og boligadministrasjon

Kommunene ble bedt om å oppgi hvor mange kommunalt eide boliger som ble leid ut til målgruppen, og hvor mange boliger kommunen framleide til målgruppen per 1.1.2020 og 31.12.2021. Kommunene ble også spurt om å anslå hvor stor andel av kommunens boligadministrasjon dette utgjorde i 2020.

Variasjonene i utgift per person i målgruppen mellom kommunene til boligutleie og -administrasjon er store. Utgiftsnivået avhenger først og fremst av markedsverdien til de kommunale boligene, andelen av målgruppen som bor i kommunale boliger, og om

kommunen har kostnadsdekkende leie. Kommunenes organisering og regnskapspraksis for å beregne utgiftene vil ha betydning også på dette tjenesteområdet.

Gjennomsnittsutgiften i utvalgs kommunene er beregnet til 10 600 kroner per person i målgruppen og medianutgiften var 9 300 kroner.

Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

Kommunene ble bedt om å anslå målgruppens andel av administrasjon og tiltak til støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet.

Netto driftsutgifter per person i målgruppen er beregnet til 400 kroner i gjennomsnitt. 11 av 17 utvalgs kommuner førte opp nettoutgifter i denne delen av skjemaet.

Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige

Tilskuddssatsen for 2020 differensieres med høy sats på 1 196 000 kroner for yngre barn til og med det året den enslige mindreårige fyller 16 år, og en lavere sats på 750 950 kroner fra fylte 17 år. Tilskuddet utbetales til og med året den enslige mindreårige fyller 20 år. Tilskuddssatsene er redusert fra 2019.

I 2020 er det særskilte tilskuddet til enslige mindreårige beregnet til 31 600 kroner per person i målgruppen. Dette er nedgang på 7 000 kroner eller 18 prosent fra 2019. Beregningsutvalget trekker dette tilskuddet fra summen av alle utgiftene. Se for øvrig egen rapport om enslige mindreårige.¹¹

Barne- og ungdomsverntjenester

Kommunene ble spurt om målgruppens andel av administrasjon og tiltak innenfor barne- og ungdomsvernet og klientoverføringer innenfor barnevernet.

Barne- og ungdomsverntjenester er det største utgiftsområdet i kartleggingen. Gjennomsnittlige netto driftsutgifter per person i målgruppen er beregnet til 33 300 kroner. Dette er en nedgang fra 2019 på 7 300 kroner eller 17,9 prosent. Medianutgiften var 27 000 kroner. Endringen på dette området er til en viss grad påvirket av utskiftninger i utvalgs kommuner, der tallene viser at de nye kommunene i snitt har en del lavere utgifter enn kommunene som har deltatt i tidligere. Størrelsen på barnevernsutgifter i en kommune er hovedsakelig en følge av antallet bosatte enslige mindreårige, men ulik organisering av tiltak i barnevernet påvirker også utgiftene. I tidligere rapporter har Beregningsutvalget nevnt at utgiftsnivået på barnevernsområdet trolig vil endre seg, og avta i takt med at det er

¹¹ Beregningsutvalget (2021): *Kommunenes utgifter til bosetting og integrering av enslige mindreårige i 2020.*

færre enslige mindreårige som blir bosatt, i tillegg til at de som allerede er bosatt blir eldre og mottar enklere tiltak eller blir mer selvhjulpne. Denne tendensen fant vi i 2018, 2019 og 2020-kartleggingen.

Ekstratiltak i grunnskolen

Utgiftene som kartlegges kan være spesielle ekstratiltak som nødvendige støttetimer i spesielle fag, leksehjelp, spesielle innføringsklasser eller faglige/sosiale tiltak som kan tilskrives elevenes særskilte behov. Kommunenes gjennomsnittlige utgifter per person i målgruppen til ekstratiltak i grunnskolen er beregnet til 7 400 kroner etter korrigering for rammetilskudd.

Kultur- og ungdomstiltak

Fra og med 2019- kartleggingen har Beregningsutvalget erstattet kommunenes rapportering på utgifter til kultur- og ungdomstiltak med en beregnet sats. Se kapittel 8 for hvordan denne er beregnet og skal beregnes fremover. I 2020 var denne satsen 1 400 kroner per person i målgruppen.

Barnehager og ekstrahjelp i barnehager

For 2020 er det beregnet barnehagekostnad for kommunene ved å prisjustere utgiftene som ble rapportert i 2008–2010-kartleggingene. I tillegg ble kommunene spurt om å oppgi utgifter knyttet til ekstrahjelp i barnehager for barn av personer i målgruppen bosatt i perioden fra 1.1.2016 til 31.12.2020. Gjennomsnittlig nettoutgift til barnehager og ekstrahjelp i barnehager er beregnet til 6 000 kroner per person i målgruppen. Det er en nedgang på 7,1 prosent fra 2019.

Felleskostnader/inntekter

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

Gjennomsnittlig felleskostnad per person i målgruppen er beregnet til 2 700 kroner. Blant utvalgskommunene varierte utgiftene per person i målgruppen fra 1 100 til 10 200 kroner, og medianutgiften var 3 200 kroner. Den store variasjonen kommer av ulik organisering og regnskapsføring for flyktningarbeidet i kommunene.

5 Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad

Formålet er å kartlegge utgifter på landsnivå. Derfor brukes landsgjennomsnittet for utbetaling av sosialhjelp og introduksjonsstønad per person i målgruppen over en periode på fem år, og ikke per stønadsmottaker. Det vil si at alle personer som utløser integreringstilskudd er med i beregningen, uavhengig av om de mottar ytelsen eller ikke. Barn er et typisk eksempel på dette. Beløpene vil avhenge av både hvor mange i målgruppen som er stønadsmottakere, og beløpene hver registrert stønadsmottaker får i støtte.

Fordelen med denne metoden er at gjennomsnittet ikke påvirkes av antall personer i hvert årskull. Beregningsmåten tar hensyn til at sammensettingen av hvert årskull varierer fra år til år. Datakilden er innrapporterte data fra kommunene til Statistisk sentralbyrå (gjennom KOSTRA-rapporteringen og A-ordningen), koblet mot Utlendingsdatabasen (UDB).

5.1 Utgifter til utbetalt sosialhjelp

Tabell 5.1 viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i 2020 og 2019 per person i målgruppen fordelt etter hvilket år de ble bosatt (bosettingsår). For 2020 viser tabellen at gjennomsnittlig utbetaling var kroner 18 255 per person i målgruppen som ble bosatt i 2015, mens gjennomsnittsutbetaling for de som ble bosatt i 2016, var 18 500 kroner.

Summen av gjennomsnittlige utbetalinger per person i 2020 er 86 400 kroner per person. Dette er en nedgang på 2,9 prosent sammenlignet med resultatet for kartleggingen av 2019.

Tabell 5.1. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp i 2020 og 2019 per person i målgruppen for integreringstilskuddet fordelt på bosettingsår. Kroner.

Bosettingsår	Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2020 per person	Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2019 per person
2015		21 800
2016	18 500	17 400
2017	16 800	12 600
2018	13 800	17 700
2019	17 000	19 400
2020	20 200	
Sum	86 400	88 900

Kilde: SSB.

I og med at det beregnes utgifter per flyktning i målgruppen og ikke per stønadsmottaker vil en endring i andelen av flyktninger i målgruppen som mottar sosialhjelp i seg selv føre til en endring i gjennomsnittlige utgifter per flyktning. Tabell 5.2 viser at antall mottakere av sosialhjelp går ned med 25% prosent fra 2019. Mens andelen sosialhjelpsmottakere blant personer i målgruppen går ned fra 29,1 prosent i 2019 til 26,7 prosent i 2020.

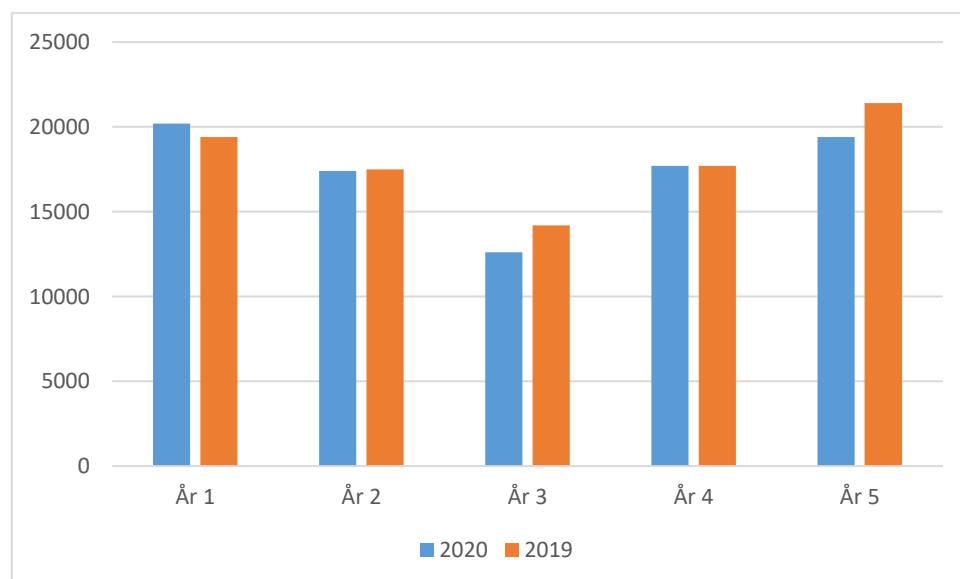
Tabell 5.2. Antall mottakere av sosialhjelp i målgruppen. Landstall for 2020 og 2019.

	2020	2019	Endring i prosent
Antall mottakere av sosialhjelp, landstall	13 000	17 300	-25%
Andel av målgruppen, landstall	26,7%	29,1 %	2,4%

Kilde: SSB.

Figur 5.3 viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person i målgruppen i 2020 og 2019 fordelt etter botid. Årskull 1 har hatt inntil ett års botid i en kommune og ble bosatt for første gang i kartleggingsåret, mens årskull 5 har hatt inntil fem års botid i en kommune. Venstresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp per person for de ulike årskullene i 2020-kartleggingen. Venstresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp for de ulike årskullene i 2020-kartleggingen.

5.3. Gjennomsnittlige sosialhjelpsutbetalinger i 2020 og 2019 per person i målgruppen fordelt etter botid. Kroner.



Kilde: SSB

Tidligere år har sosialhjelpsstatistikken vist at utbetalingen per person i målgruppen er høyest i det første, fjerde og femte året etter bosetting. I 2020 er sosialhjelpsutbetalingen per person i målgruppen høyest år 1 og 5.

5.2 Utgifter til utbetalt introduksjonsstønad

Introduksjonsstønad utbetales til deltakere i introduksjonsprogrammet. På årsbasis er stønaden lik to ganger folketrygdens grunnbeløp. Deltakere under 25 år mottar 2/3 stønad. Noen kommuner utbetaler likevel full stønad til personer under 25 år som ikke bor sammen med familie.

Tabell 5.3 viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad fordelt etter bosettingsår.¹² Summerte gjennomsnittlige utgifter i 2020 over femårsperioden var på 218 500 kroner. Dette er en oppgang på 6 200 kroner, eller 2,9 prosent, fra 2019.

Tabell 5.3. Gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad i 2020 og 2019 per person i målgruppen fordelt på bosettingsår. Kroner.

Bosettingsår	Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2020 per person	Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2019 per person
2015		8 600
2016	10 400	37 300
2017	37 000	71 100
2018	75 400	75 800
2019	75 300	19 600
2020	20 500	
Sum	218 500	212 400

Kilde: SSB

Hvert år justeres i satsene for introduksjonsstønad etter grunnbeløpet i Folketrygden. 1. mai 2020 steg grunnbeløpet i Folketrygden med 1,5 prosent.

Siden det beregnes utgifter per flyktning i målgruppen for integreringstilskuddet, og ikke per programdeltaker, vil endringer i andelen av flyktninger i målgruppen som deltar i introduksjonsprogram påvirke gjennomsnittlig utgift per flyktning. Andelen som deltar i

¹² Tallene for utbetalt introduksjonsstønad er basert på KOSTRA-publiseringen fra juli 2021.

introduksjonsprogrammet av alle personer i målgruppen for integreringstilskuddet går ned fra 34,8 prosent i 2019 til 27,8 prosent i 2020, jf. tabell 5.4.

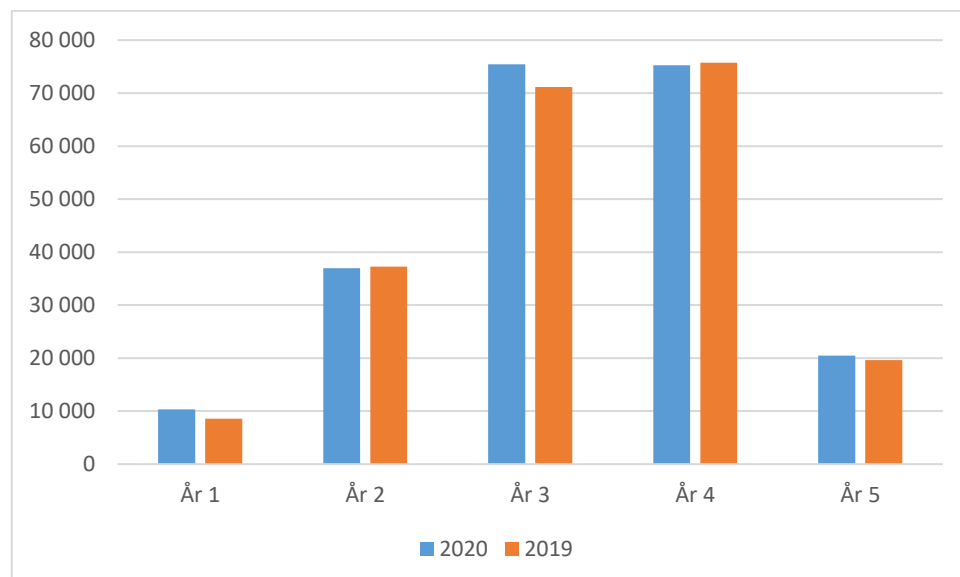
Tabell 5.4. Antall mottakere av introduksjonsstønad i målgruppen. Landstall for 2020 og 2019.

	2020	2019	Endring i prosent
Antall mottakere av introduksjonsstønad, landstall	13 600	20 692	-34,5%
Andel av målgruppen, landstall	27,8%	34,8 %	-7%

Kilde: SSB.

Figur 5.5 viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person i målgruppen i 2020 og 2019 fordelt etter botid. Årskull 1 har hatt inntil ett års botid i en kommune og ble bosatt for første gang i kartleggingsåret, mens årskull 5 har hatt inntil fem års botid i en kommune. Venstresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad per person for de ulike årskullene i 2020-kartleggingen. Høyresøylene viser gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad for de ulike årskullene i 2019-kartleggingen.

Figur 5.5. Gjennomsnittlig utbetalt introduksjonsstønad i 2020 og 2019 per person i målgruppen fordelt etter botid. Kroner.



Kilde: SSB.

Som det framgår av figur 5.5 var utbetaling av introduksjonsstønad i 2020 høyest i år tre og fire etter bosetting. Av ulike årsaker (permisjon, utvidet program og sykdom) kan tiden for introduksjonsprogrammet strekke seg utover to år. Det er derfor noen som ble bosatt i 2016 og 2017 som fortsatt mottok introduksjonsstønad i 2020.

5.3 Utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad sett i sammenheng

Økonomisk stønad i etableringsfasen, det vil si rett etter bosetting, utbetales stort sett som sosialhjelp. Dette forklarer delvis hvorfor utgifter til sosialhjelp er høyere for årskull 1, sammenliknet med årskull 2 til 4.

Det er som regel i år to og tre etter bosetting de fleste i målgruppen deltar i introduksjonsprogrammet. Enkelte kommuner utbetaler økonomisk stønad i etableringsfasen uten at det er klientført som sosialhjelp. Disse utgiftene kommer med i Beregningsutvalgets hovedundersøkelse. For de utvalgskommunene dette gjelder, kommer utgiftene med i kartlegging av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, og ikke i landstallene for utbetalt sosialhjelp fra Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.6. Gjennomsnittlig utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad i 2020 per person i målgruppen fordelt på bosettingsår. Kroner.

Bosettingsår	Gjennomsnittlig sosialhjelp i 2020 per person	Gjennomsnittlig introduksjonsstønad i 2020 per person	I alt
2016	18 500	10 400	28 900
2017	16 800	37 000	53 800
2018	13 800	75 400	89 200
2019	17 000	75 400	92 400
2020	20 200	20 500	40 700
Sum	86 400	218 500	304 900

Kilde: SSB.

6 Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

6.1 Målgruppe og utvalg av kommuner

Målgruppen for beregninger av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skiller seg fra målgruppen i Beregningsutvalgets øvrige kartlegging. Personer som omfattes av kartleggingen er alle personer mellom 16 og 67 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen, også deltakere som ikke inngår i personkretsen for norsktilskuddet med rett og plikt eller kun plikt til opplæring. Det betyr at asylsøkere og betalingsdeltakere er tatt med i utgiftskartleggingen (se figur 6.1). Opplysningene er samlet inn gjennom en spørreskjemaundersøkelse i 16 utvalgte kommuner.

Fra og med 1.1.2017 er det bare rett og plikt, eller kun plikt som gjelder. Det vil si at deltakere ikke lenger kun har rett til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. På landsbasis er det svært få personer innenfor denne kategorien på nåværende tidspunkt.

6.2 Utgiftsnivået i utvalgs kommunene

Undersøkelsen viser at gjennomsnittlig utgift per undervisningstime var på 1 980 kroner for drift med lokaler. Det er en økning i timeprisen på 5,3 prosent fra året før.

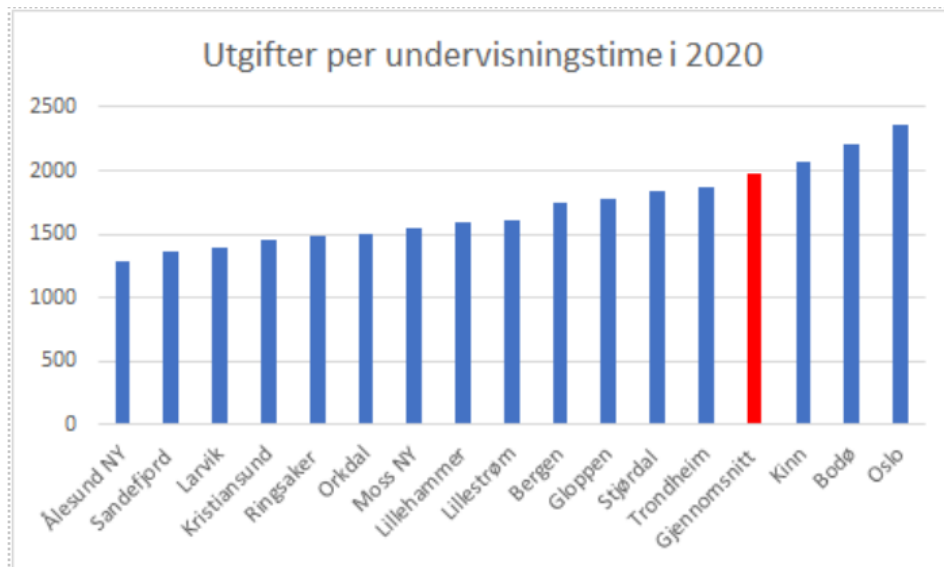
Tabell 6.1. Kommunenes utgift per undervisningstime i 2020. Kroner.

Kommunennummer	Kommune	Utgift per undervisningstime	Herav andel som gjelder lokaler prosent
3002	Moss (NY)	1 542	3 %
3030	Lillestrøm	1 614	26 %
0301	Oslo	2 367	28 %
3411	Ringsaker	1 492	13 %
3405	Lillehammer	1 593	23 %
3804	Sandefjord	1 365	31 %
3804	Larvik	1 386	11 %
3401	Bergen	1 742	18 %
4602	Kinn	2 071	28 %
4650	Gloppen	1 775	20 %
1505	Kristiansund	1 449	40 %
1804	Bodø	2 210	30 %
1507	Ålesund (NY)	1 291	8 %
5001	Trondheim	1 866	18 %
5059	Orkland	1 507	11 %
5006	Stjørdal	1 841	53 %
Gjennomsnitt		1980	23%

Kilde: Beregningsutvalget.

Figur 6.1 viser utgift per undervisningstime for den enkelte utvalgs kommunen, samt gjennomsnittsutgift. Median er den midterste observasjonen når observasjonene er sortert i stigende rekkefølge. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier og spredningen i utvalget, slik gjennomsnittet blir. Forskjell mellom median og gjennomsnitt skyldes blant annet at enkelte kommuner har høye eller lave utgifter, som trekker gjennomsnittet opp eller ned. Kommuner med mange deltakere, slik som Trondheim, Oslo og Bergen, betyr mer for gjennomsnittet enn kommuner med færre deltakere.

Figur 6.2. Kommunenes utgifter per undervisningstime i 2020. Kroner.



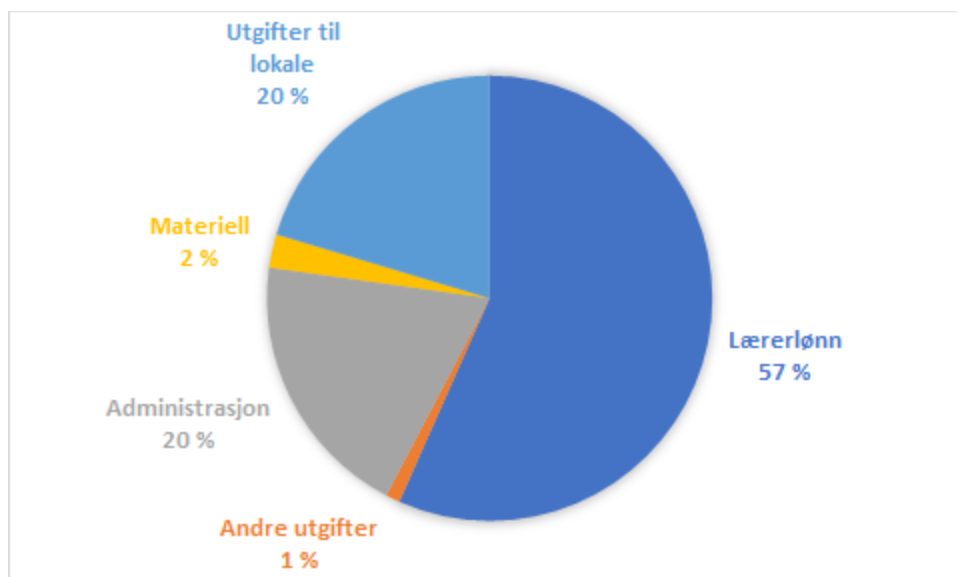
Kilde: Beregningsutvalget

Det er vanskelig å gi en entydig forklaring på variasjonene i kommunenes utgifter. Bak begrepet kostnader per undervisningstime finnes ulik organisering av opplæringstilbudet blant kommunene, hvilket vil ha en betydning for utgiftsbildet i den enkelte kommune. Videre vil kommuner med flere lærere med høy ansiennitet og utdanning ha høyere lærerlønninger. Lærere med seniortillegg vil ha en lavere undervisningsplikt. Dyrere lokaler i storbyer er også med på å øke utgiftene.

6.3 Fordelingen av utgifter på ulike områder

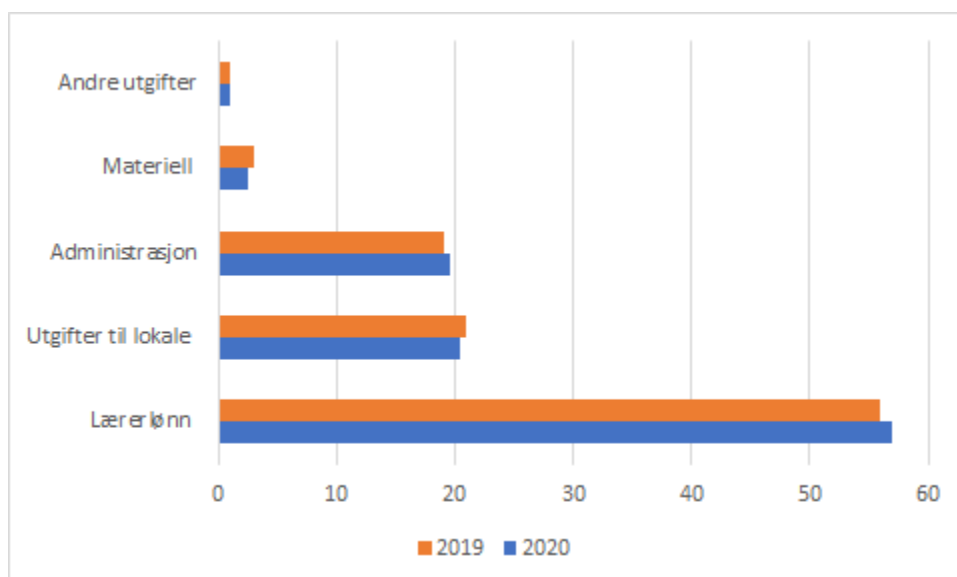
En stor del av driftsutgiftene i 2020, 57 prosent, går til lærerlønninger, 20 prosent går til lokalutgifter, og 20 prosent gjelder administrasjon. Utgifter til materiell og andre utgifter er 3 prosent. Fordelingen av utgiftene er ganske lik som i 2019. Utgiftsfordelingen varierer noe mellom kommunene, men i samtlige kommuner utgjør lønnsutgifter den største andelen av totalutgiftene.

Figur 6.3 Prosentvis fordeling av utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap på ulike områder i 2020.



Kilde: Beregningsutvalget

Figur 6.4 Prosentvis sammenligning av utgifter til norskopplæring og samfunnskunnskap på ulike områder.



Kilde: Beregningsutvalget

6.4 Deltakere og undervisningstimer

Tabell 6.5 viser endring i antall deltakere og undervisningstimer fra 2016 til 2020. Det er ca. 14 000 færre deltakere i 2020 enn det var i 2016, og antall undervisningstimer har gått ned fra 573 000 timer til 259 000 timer.

Tabell 6.5. Antall deltakere og undervisningstimer totalt i perioden 2016 til 2020 for utvalgskommunene.

	2016	2017	2018	2019	2020
Antall deltakere	24 341	24 760	19 768	16 259	10 246
Antall undervisningstimer	573 224	573 224	526 529	406 889	258 639

Kilde: Beregningsutvalget

Tabell 6.6 viser totalt antall deltakere som fikk opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 2020 i utvalgskommunene sammenlignet med 2019. Tabellen viser også totalt antall undervisningstimer i norsk og samfunnskunnskap i utvalgskommunene.

Det er store variasjoner mellom utvalgskommunene; fra et opplæringstilbud som omfattet 71 deltakere til 5 451 deltakere. Antall undervisningstimer spenner fra 2 512 til 107 049 i 2020. Antall deltakere i undervisningen faller med 37 prosent, mens antall undervisningstimer faller med 36 prosent.

Tabell 6.6. Antall deltakere og undervisningstimer totalt i 2020 og 2019 for utvalgskommunene.

Kommune	Deltakere				Undervisningstimer			
	2020	2019	Endring	%	2020	2019	Endring	%
3030 Lillestrøm	472	882	-410	-46 %	11544	10865	679	6 %
0301 Oslo	5451	6930	-1479	-24 %	107049	125796	-18747	-15 %
3411 Ringsaker	125	164	-39	-24 %	5692	5777	-85	-1 %
3405 Lillehammer	253	266	-13	-48 %	9087	9765	-678	-7 %
3804 Sandefjord	227	260	-33	-13 %	10034	8248	1786	22 %
3805 Larvik	451	525	-74	-14 %	13695	14500	-805	-6 %
4601 Bergen	1313	2169	-856	-39 %	37844	57746	-19902	-34 %
4602 Kinn	149	110	39	35 %	4988	5503	-515	-9 %
4650 Gloppen	71	85	-14	-16 %	2512	2514	-2	0 %
1505 Kristiansund	214	163	51	31 %	6135	5131	1004	20 %
1804 Bodø	366	275	91	33 %	9242	13056	-3814	-29 %
1507 Ålesund	574				17926			
3002 Moss	449				8749			
5001 Trondheim	872	1302	-430	-33 %	32512	40775	-8263	-20 %
5059 Orkland	119	139	-20	-14 %	4379	7081	-2702	-38 %
5006 Stjørdal	163	183	-20	-11 %	3926	5020	-1094	-22 %
I alt*	10246	16259	-6010	-37 %	258639	406889	-148250	-36 %

*I alt for 2018 inkluderer kommunene som utgikk fra undersøkelsen f.o.m. 2019.

Kilde: Beregningsutvalget.

7 Tilskuddenes dekningsgrad og endring over tid

I dette kapittelet sammenlignes sats for integreringstilskuddet og norsktilskuddet med beregnede utgifter i 2020- og 2019-kartleggingene for å finne tilskuddenes dekningsgrad. Resultatet i årets kartlegging er at integreringstilskuddet dekker 105,9 prosent av utgiftene i 2020.

Norsktilskuddet dekker 68,7 prosent av utgiftene til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for målgruppen som utløser tilskuddet.

Videre presenterer kapittelet utviklingen i utgifter over tid fra 2016 til 2020 innenfor alle utgiftsområdene Beregningsutvalget kartlegger.

7.1 Forholdet mellom beregnet utgifter og integreringstilskuddet i 2020

Integreringstilskuddet skal dekke gjennomsnittlige utgifter til bosetting og integrering det året flyktningen bosettes i kommunen og i de fire neste årene. I kartleggingen av 2020 er kommunenes gjennomsnittlige nettoutgifter estimert til 734 400 kroner per person i målgruppen over femårsperioden for integreringstilskuddet.

I dette utgiftsbildet inngår sosialhjelp, introduksjonsstønad, samt integreringstiltak og administrasjon av disse til flyktninger. Den største andelen av de samlede utgiftene er knyttet til kommunenes integreringstiltak og administrasjon av disse, og utgjør 393 900 kroner per person, som vist i tabell 7.1.

Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse kartlegges ved hjelp av spørreskjema i 17 utvalgskommuner da det ikke er mulig å innhente disse opplysningene direkte fra eksisterende kommunerapportering. Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad er landstall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB). Dette er tall som er basert på KOSTRA-publiseringen 15. juli 2020. Utgifter til sosialhjelp utgjør 86 400 kroner per person over femårsperioden for integreringstilskuddet, mens utgifter til introduksjonsstønad utgjør 218 500 kroner per person over den samme perioden.

Tallene nedenfor er avrundet, men prosentvis endring fra 2019 til 2020 er beregnet ut ifra tall som ikke er avrundet.

Tabell 7.1. Resultatet for kartleggingen av 2020 og 2019. Utgifter over femårsperioden for integreringstilskuddet. Kroner.

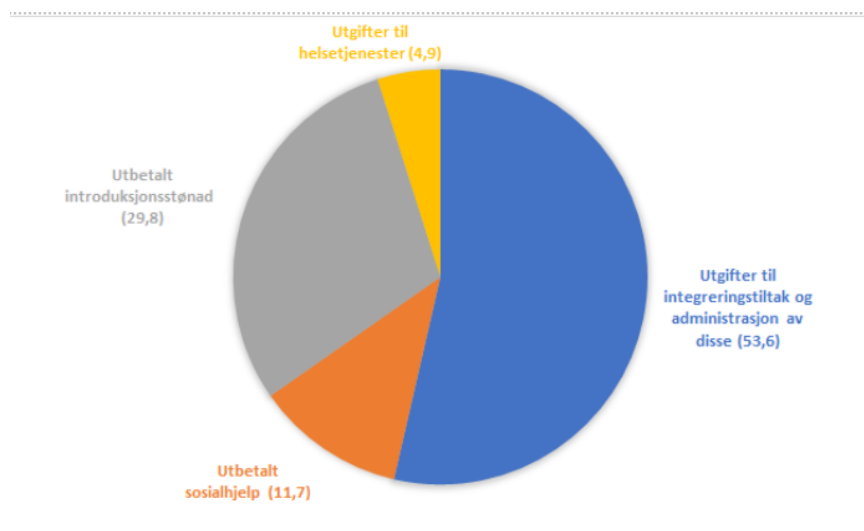
	2020	2019	Endring	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	393 900	418 900	-25 000	-6%
Utbetalt sosialhjelp	86 400	88 900	2 500	-2,9%
Utbetalt introduksjonsstønad	218 500	212 400	6 100	2,9%
Utgifter til helsetjenester	35 600	34 700	937	2,7%
Samlede utgifter per person	734 400	754 900	-18 500	-2,7%

Kilde: Beregningsutvalget.

Integreringstiltak og administrasjonen av disse (hovedundersøkelsen) er det største utgiftsområdet i kartleggingen og utgjør 53,6 prosent av de samlede utgiftene per person i 2020. Utgifter til sosialhjelp og introduksjonsstønad utgjør henholdsvis 12 og 30 prosent av de samlede utgiftene, jf. Figur 7.2. Helseutgifter kartlegges ikke årlig, men utvalget legger til en sats for helseutgifter per person som prisjusteres fra år til år etter kommunal deflator.¹³

¹³ For å lese mer om hvordan prisjustert sats for helseutgifter er beregnet se kapittel 8.6 som omhandler Beregningsutvalgets kartleggingsmetode.

Figur 7.2 Prosentvis fordeling mellom områdene som kartlegges i 2020.



Kilde: Beregningsutvalget, SSB.

I 2017 ble refusjonsordningen for utgifter til kommunale barnevernstiltak for enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger m.fl. lagt om til en ordning med fast tilskudd. Kommuner som bosetter enslige mindreårige tildeles et særskilt tilskudd i tillegg til det ordinære integreringstilskuddet. Alle utvalgs kommunene har enslige mindreårige i målgruppen. Omtrent halvparten av kommunene har bosatt enslige mindreårige. I tabell 7.3 er det forsøkt å illustrere betydningen dette tilskuddet har for kommunenes samlede nettoutgifter, gitt at utvalgs kommunene ikke bosatte enslige mindreårige i løpet av de siste fem årene, og dermed ikke ble tildelt det særskilte tilskuddet.

Beregning av utgiftene som er oppgitt i tabell 7.3 kolonne «2020 med EM» er redegjort for i kapittel 4 og 5. Utgiftene i kolonne «2020 uten EM» er funnet ved å trekke kommunenes rapporterte utgifter til enslige mindreårige fra de totale utgiftene til hele målgruppen. Denne differansen divideres deretter med antall personer i målgruppen fratrasket antallet enslige mindreårige i målgruppen. Satsen for utgifter til helsetjenester er uendret.

Tabell 7.3. Utgift per person som utløser integreringstilskudd i en femårsperiode. Resultat av kartleggingen av 2020 med og uten enslige mindreårige. Kroner.

	Med enslige mindreårige	Uten enslige mindreårige	Differanse	Prosentvis endring
Utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse	393 883	389 811	4 072	1,0%
Utbetalt sosialhjelp	86 383	87 856	1 473	-1,7%
Utbetalt introduksjonsstønad	218 528	221 099	- 2571	-1,2%
Utgifter til helsetjenester	35 637	35 637		
Samlede utgifter per person	734 431	734 403		
Dekningsgrad	105,9%	106,0%		

Kilde: Beregningsutvalget og SSB

Dekningsgraden ville blitt 0,1 prosent høyere dersom utvalgskommunene ikke hadde bosatt enslige mindreårige. Det er knyttet noe usikkerhet til denne endringen fordi vi mangler oversikt over Oslos utgifter til enslige mindreårige på noen viktige utgiftsområder.

Som kjent er det stor variasjon blant kommuner, og det understrekes at det ikke finnes noe grunnlag for å hevde at dette resultatet ville vært det samme med en annen kombinasjon av utvalgskommuner. Alle utvalgskommunene har bosatt enslige mindreårige de siste fem årene, mens på landsbasis har i underkant halvparten av landets kommuner enslige mindreårige i målgruppen. Det kan være at resultatet hadde blitt annerledes om kommunene ikke hadde bosatt enslige mindreårige.

Integreringstilskuddets sats for femårsperioden etter førstegangsbosetting er 819 000 kroner per enslig voksen, 772 300 kroner per barn og voksen i familie og 765 000 per enslig mindreårig. Et vektet gjennomsnitt etter andel enslige voksne og andre gir en sats på 777 685 kroner per person i 2020.

Tabell 7.4. Integreringstilskuddets dekningsgrad i 2020 og 2019.

	2020	2019	Endring	Prosentvis endring
Integreringstilskudd, enslige voksne	819 000	808 100	10 900	1,3%
Integreringstilskudd, andre	772 300	761 600	10 700	1,4%
Samlede utgifter i femårsperioden	734 400	754 900	-18 500	-2,7%
Beregnet utbetalt tilskudd per person i målgruppen i femårsperioden	777 700	767 500	10 100	1,3%
Dekningsgrad	105,9%	101,7%		4,2%

Kilde: Beregningsutvalgets

Tabell 7.4 viser forholdet mellom beregnede utgifter og integreringstilskudd. Dekningsgraden er funnet ved å dele beregnet tilskudd på gjennomsnittlig beregnet utgift. Kartleggingen viser dermed at tilskuddet dekker 105,9 prosent av utgiftene i 2020. Integreringstilskuddets dekningsgrad øker med 4,2 prosentpoeng fra 101,7 prosent i 2019.

Det er en rekke variabler som spiller sammen og forklarer endringer i kommunenes utgifter og tilskuddenes dekningsgrad over tid.

En avgjørende faktor er hvordan målgruppen endrer seg. Hvem flyktningene er, hvor mange de er, og hvor de er i integreringsløpet har stor betydning for utgiftene.

Figur 4.1 viser hvordan sammensetningen av femårskullet har utviklet seg de siste 5 årene. Her ser vi en klar endring i løpet av noen år. I 2020 utgjør årskull 4 og 5 hele 71 prosent av målgruppen mot 56 prosent i 2019. Dette er de to årskullene med lavest utgifter. Det er en kraftig nedgang i årskull 2 og 3 som utgjør de dyre introduksjonskullene. Fra 2019 til 2020 er det en nedgang på hele 34,5 prosent i andelen i målgruppen som mottar introduksjonsstønad; dette er den største nedgangen noensinne.

Når andelen av målgruppen som er i år 4 og 5 som er de rimeligste årskullene øker fra 5 til hele 71 prosent, gir det lavere gjennomsnittsutgifter per person i hele målgruppen. I tillegg vil den faste beregningsmetoden som utvalget benytter i hovedundersøkelsen for å anslå utgifter i hele femårsperioden, i dette tilfellet kunne undervurdere kommunenes netto utgifter og påvirke beregningen av dekningsgraden, se kapittel 8.4.4. Økningen i år 4 og 5 innebærer også lavere inntekt per person fordi tilskuddssatsene går ned fra år 3 til år 4 og ytterligere ned i år 5. Sats for år-3 i 2020 var 174 000 kroner, år-4 var 86 000 kroner og år-5 var 72 000 kroner.

Kartleggingen viser at kommunenes samlede utgifter i 5-årsperioden går ned med 2,7 prosent eller om lag 20 500 kroner for hver person i målgruppen.

Ekstratilskuddet til forlenget introduksjonsprogram i 2020 på grunn av pandemien har gitt en god dekning av ekstraordinære utgifter til introduksjonsprogram i 2020. Ekstratilskuddet har imidlertid ikke påvirket dekningsgraden nevneverdig. Flere kommuner opplyser at de vil få kostnader i 2021 som må dekkes av tilskuddet som er inntektsført i 2020. Derfor må 2020 og 2021 sees i sammenheng.

Arbeidsmarkedet har vært svært utfordrende i 2020 på grunn av pandemien.

Overgang både til arbeid og utdanning etter endt introduksjonsprogram var høy i 2019. Jamført med 2019 viser IMDi's tall at en lavere prosentandel av deltakerne som avsluttet introduksjonsprogrammet i 2020 gikk ut i jobb, mens en høyere andel gikk over i utdanning (imdi.no/tall-og-statistikk). Flere av utvalgskommunene oppgir også at de aktivt brukte de utvidede mulighetene til forlengelse av introduksjonsprogrammet for å avhjelpe konsekvensene av korona. Forlenget introduksjonsprogram kan i noen grad ha redusert kommunenes utgifter for år 4. Når flere fortsatt var i program, kan det ha bidratt til lavere sosialhjelpsutgifter for dette årskullet. Under pandemien i 2020 kom færre ut i jobb, mens

relativt flere enn før tok utdanning (NIBR-rapport 2021:14). Samtidig var det en økning i antallet med forlenget introduksjonsprogram i år 4. Forlenget introduksjonsprogram kan i noen grad ha redusert kommunenes utgifter for år 4. Når flere fortsatt var i program, kan det ha bidratt til lavere sosialhjelpsutgifter for dette årskullet.

På grunn av koronapandemien ble første gangs bosetting av nyankomne flyktninger forsinket i 2020 sammenlignet med 2019 (IMDis årsrapport for 2020). Mens 45 prosent av flyktningene ble bosatt i årets fire siste måneder i 2019, gjaldt dette hele 60 prosent av flyktningene i 2020. Dette har sannsynligvis bidratt til å redusere kommunenes utgifter til førstegangs bosatte år 1 i 2020, og vil også kunne medføre en forskyvning av enkelte utgifter til 2021.

Hvordan kommunene håndterer løpende endringer i antall og sammensetning i målgruppen har også stor betydning for utgiftene. Konteksten for 2020-kartleggingen er at de siste årene har vært store svingninger både i antallet flyktninger og i sammensetningen. Tre år med rekordhøy bosetting er avløst av tre år med lav bosetting. Kartleggingen viser at de fleste kommunene i betydelig grad har greid å tilpasse kapasitet, ressursbruk og utgifter til volumsvingninger i målgruppen for integreringstilskuddet, og hvor flyktningene befinner seg i integreringsløpet. Dette kommer klarest til uttrykk i hovedundersøkelsen av utvalgskommunenes integreringstiltak og administrasjon av disse, hvor utgiftene har gått ned med 5,5 prosent fra 2019 til 2020.

Et hovedfunn i årets kartlegging som i alle tidligere kartlegginger er at det er store forskjeller i utgiftsnivået mellom kommunene. Kartleggingsmetoden er en rullerende panelundersøkelse, som innebærer utskiftning av en viss andel av kommuner hvert år. Denne årlige endringen i sammensetningen av utvalgskommuner vil i seg selv kunne medføre noen endringer i det samlede kostnadsbildet.

Endringer i sammensetningen av målgruppen har også betydning for utgiftene. Erfaringsvis er gjennomsnittlige utgifter til integreringstiltak høyere for enslige voksne og enslige mindreårige enn for familier og barn. Andelen familier og barn var i 2020 høyere enn noen gang og utgjorde rekordhøye 85 prosent av målgruppen, mens andelen enslige voksne og enslige mindreårige var rekordlavt (se Figur 4.3.). Dette bidrar også til lavere gjennomsnittsutgifter per person i målgruppen, og til at dekningsgraden av tilskudd øker.

Antall enslige mindreårige i utvalgskommunene går ned fra 884 personer i 2019, til 571 personer i 2020. Dette er en nedgang på 35,4 prosent. Under halvparten av landets bosettingskommuner hadde i 2020 enslige mindreårige i målgruppen. Denne gruppen har derfor stadig mindre betydning for kommunenes samlede utgifter og den samlede dekningsgraden av tilskudd. Antall enslige mindreårige som utløser lav sats øker, og det særskilte tilskuddet blitt nedjustert i 2020 på grunn av overdekning av tilskudd i 2019. Dette er noe av forklaringen på hvorfor dekningsgraden for samlet tilskudd til enslige mindreårige går ned fra 110 til 102,9 prosent.

Utvalgskommunene har i 2019 og 2020 pekt på en ny trend hvor nye grupper av overføringsflyktninger har behov for mer helhetlig oppfølging som krever ressurser og medfører økte utgifter. Det dreier seg om større behov for mer grunnleggende kvalifisering, helseoppfølging og bo-veiledning. Dette fremgår også av IMDis kommuneundersøkelser. Tallmessig er det imidlertid fortsatt de store bosettingskullene fra 2016 og 2017 med tidligere asylsøkere som dominerer og utgjør 71 prosent av målgruppen, mens nye grupper av overføringsflyktningene som ble bosatt i 2018, 2019 og 2020 fortsatt utgjør et mindretall. Dette vil imidlertid endre seg i 2021 og 2022.

Den langsiktige trenden de siste årene er at dekningsgraden for integreringstilskuddet har økt.¹⁴ I 2019 var dekningsgraden for første gang i historien over 100 pst, og dekningsgraden på 105,9 prosent i 2020. Etter hvert som de store bosettingskullene fra 2016 og 2017 går ut av målgruppen i 2021 og 2022, er det mindre sannsynlig at dekningsgraden øker ytterligere, men at kommunenes utgifter per person snarere vil øke igjen.

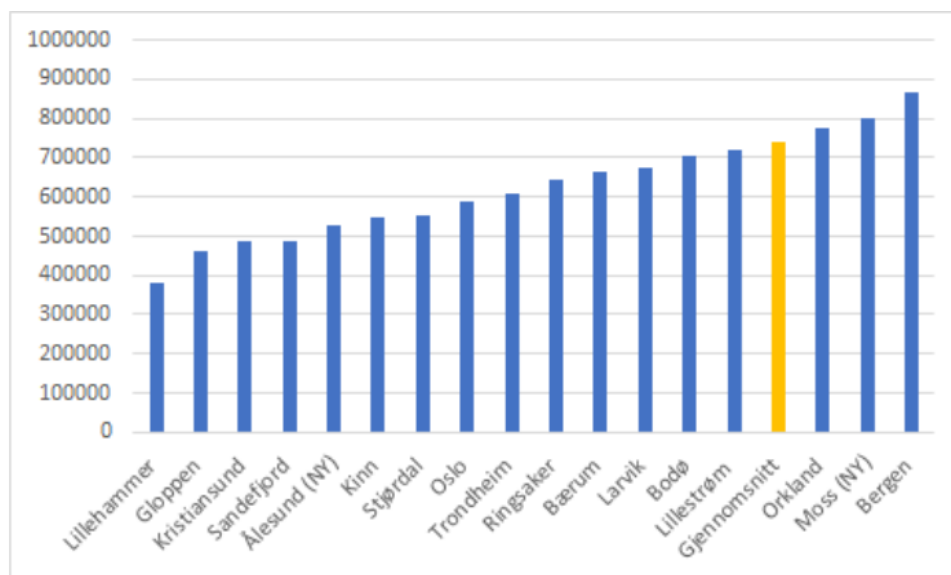
7.2 Variasjon mellom valgskommunene

Utgiftene varierer mye mellom valgskommunene. Årsakene er sammensatte, og Beregningsutvalgets kartleggingsmetode gir ikke grunnlag for en systematisk analyse av årsakene til variasjon. Faktorer som vil spille inn er blant annet arbeids- og utdanningsmuligheter i en kommune, muligheter for stordriftsfordeler, kommunestørrelse, samt at kommuner med god økonomi kan legge seg på et høyere utgiftsnivå. Ulik sammensetning av målgruppen kan også forklare forskjeller i utgiftsnivå blant kommunene.

Figur 7.5 viser variasjon i gjennomsnittlige nettoutgifter per person i målgruppen over femårsperioden blant de 17 valgskommunene som deltar i årets kartlegging. Utgiftene inkluderer utbetalt sosialhjelp, introduksjonsstønad, prisjustert sats for kommunale helsetjenester samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Figuren viser også gjennomsnitts- og medianutgift for valgskommunene. Medianen blir ikke påvirket av ekstreme verdier, slik gjennomsnittet blir.

¹⁴ Dekningsgrad 2016: 92,3. 2017: 95,2. 2018: 99,6. 2019: 101,7. 2020: 105,9

Figur 7.5. Nettoutgifter per person i målgruppen over femårsperioden i utvalgskommunene. Inkluderer utgifter til sosialhjelp, introduksjonsstønad, prisjustert sats for helseutgifter og utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. 2020.



Kilde: Beregningstuvalget, SSB.

Tabell 7.5 viser variasjonen i utvalgskommunenes utgifter i 2020 til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse. Indeks 100 er lik gjennomsnittet for kommunene i utvalget.

Skillet mellom utgifter til sosialhjelp og utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse representerer ikke nødvendigvis reelle forskjeller i tjenestetilbudet. Variasjoner kan også forklares med blant annet ulik organisering og regnskapsføring. For eksempel vil utgifter til boligjenester komme med i Beregningsutvalgets undersøkelse dersom kommunen ikke dekker husleieutgifter gjennom utbetaling av sosialhjelp, men gjennom en subsidiering av husleien. Ved en eventuell dekning av husleie som sosialhjelp vil kostnadene komme med i sosialhjelpsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå.

7.3 Utgifter som dekkes av integreringstilskudd - endringer over tid.

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

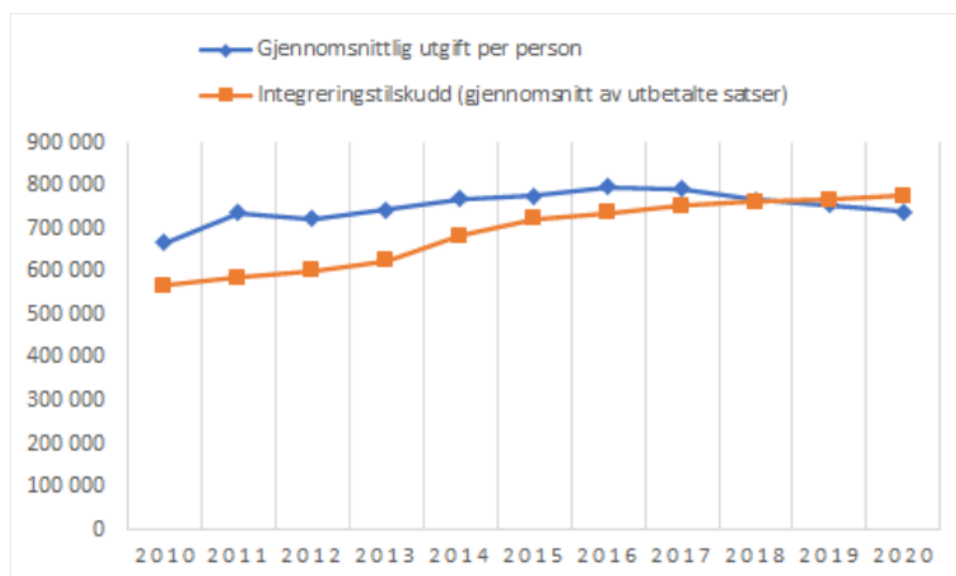
- utskifting av utvalgskommuner hvert år (ulik kostnadsprofil, ulike fortolkninger av skjema)
- ulik sammensetting av målgruppen som utløser tilskudd
- ulikt bosettingsvolum (hvor mange i målgruppen for tilskuddet som blir bosatt i utvalgskommunene det enkelte år, førstegangsbosatte og bosatte år 2–5)
- endringer i spørreundersøkelsesskjemaet
- endringer i integreringstilskuddsordningen

Samlede utgifter inkluderer utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, samt prisjustert sats for helseutgifter.

Blå linje i figur 7.7 viser samlet beregnet utgift for femårskullet som utløser integreringstilskudd i kartleggingene av 2010 til 2020. Dette inkluderer utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, samt prisjustert sats for helseutgifter. I perioden 2010 til 2020 har integreringstilskuddet vært delt inn i ulike satser (se tabell 3.1). Den røde linjen viser utbetalt tilskudd for femårsperioden som et vektet gjennomsnitt av ulike satser til enslige voksne og voksne, barn og enslige mindreårige.

I 2013 og 2014 ser man at avviket mellom tilskudd og utgift per person minsker, mens det er relativt stabilt fra 2015 til 2016. I 2019 krysser kurvene hverandre fordi utgiftene er redusert, mens tilskuddet har økt, og utviklingen fortsetter i 2020. Tilskuddet dekker i 2020 105,6 prosent av utgiftene.

Figur 7.6. Samlede utgifter for femårsperioden per person sammenlignet med gjennomsnitt av satser for integreringstilskudd. 2010–2020. Kroner.



Kilde: Beregningsutvalgets, SSB.

Årene før 2017 kan ikke direkte sammenliknes med årene etter på grunn av endringen i det særskilte tilskuddet for bosetting av enslige mindreårige. Det har skjedd en endring på inntektssiden som slår ut her i form av en bedre dekning av utgiftene, for de kommunene som blir tildelt dette tilskuddet. Fra 2017 til 2020 har det vært en nedgang i samlede utgifter på 53 300 kroner som er 8 prosent. Tabell 7.7 viser utviklingen fra 2017 til 2020 på de ulike delområdene i kartleggingen. Det har vært en nedgang i utgifter på alle delområdene unntatt helse som blir prisjustert hvert år.

Tabell 7.5. Utgifter for kartleggingene 2020 og 2017, med endringer. Kroner.

	2020	2017	Endring 2017–2020	
			Kroner	Prosent
Integreringstiltak og administrasjon av disse	393 900	429 800	-35 900	-8 %
Sosialhjelp	86 400	95 200	-8 800	-9 %
Introduksjonsstønad	218 500	235 500	-17 000	-7 %
Helseutgifter	35 600	32 700	2 900	9 %
Totalt	734 400	793 200	-58 800	-7 %

Kilde: Beregningsutvalget, SSB.

7.4 Forholdet mellom beregnede utgifter og norsktilskuddet i 2020

Det faktiske kostnadsbildet for voksenopplæringen er at kommunene totalt sett har utgifter som overstiger finansieringen. I 2020 er totale bruttoinntekter¹⁵ i utvalgs kommunene 351 949 398 kroner, mens de totale bruttoutgiftene er 512 163 460 kroner. Dette innebærer at inntektene gir en dekning av utgiftene på 68,7 prosent.

Spesielt for 2020 er at kommunene mottok ekstratilskudd til forlenget norskopplæring på grunn av koronapandemien. Utvalgs kommunene mottok 46 584 710 kroner i ekstratilskudd. Inkludert ekstratilskuddet til forlenget norskopplæring var de samlede inntektene på 398 534 108, og dekker ca. 77,8 prosent av utgiftene.

Det er et stort spenn i gjennomsnittsutgift per undervisningstime i de 16 utvalgs kommunene. Dersom timeprisen er lavere, kan man dekke kostnadene med et lavere antall deltakere per gruppe. Men dersom antall undervisningstimer per deltaker er høyere må gruppestørrelsen endres for å oppnå full dekning av utgiftene.

I 2020-kartleggingen varierer innrapporterte gruppestørrelser fra 8 til 23 personer, mens den gjennomsnittlige gruppestørrelsen for utvalgs kommunene er på 13 personer. Dette gjennomsnittet inkluderer alle deltakere i opplæringen i kommunen. Det vil si at deltakere fra asylmottak, arbeidsinnvandrere, samt personer som utløser både lav sats og høy sats av norsktilskuddet er med i gruppestørrelsen som kommunene oppgir i kartleggingen. Kommunene har ofte ikke tall på gruppestørrelse knyttet til opplæring for personer som utløser høy sats. En viktig årsak til dette er at det er vanlig å sette sammen grupper etter ferdighetsnivå, og ikke etter hvilken finansieringsordning deltakere tilhører. Kommuner med få deltakere må oftere ha opplæring for grupper med færre enn 10 deltakere gjennom året. Det motsatte vil kunne gjelde for kommuner med mange deltakere.

Denne måten å beregne dekningsgrad for norsktilskuddet viser at tilskuddet dekker kommunenes utgifter gitt visse forutsetninger, mens realiteten i de fleste kommuner kan være annerledes. Med kjennskap til gjennomsnittlig antall timer opplæring som gjennomføres per deltaker, utgift per undervisningstime og gruppestørrelse vil man kunne beregne en gjennomsnittlig utgift per elev.

Eksempelene i tabell 7.8 illustrerer norsktilskuddets (høy sats) dekningsgrad med tre ulike gruppestørrelser. De andre variablene holdes konstante. Om det gis 1 100 opplæringstimer per deltaker og timeprisen er 1 980 kroner, vil det være nødvendig med en gruppestørrelse på 15 personer for at norsktilskuddet skal dekke

¹⁵ Inkludert norsktilskudd, deltakerbetaling og andre inntekter.

utgiftene. Antall opplæringstimer er et anslag basert på uttrekk av registrerte timer i Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) fra 2014, 2018 og 2019. Tilskudd per deltaker med høy sats var til sammen 146 600 kroner fordelt over tre år.

Tabell 7.8. Norsktilskuddets dekningsgrad for 2020. Kostnader per deltaker etter ulik gruppestørrelse.

Timespris m/lokaler	Gruppestørrelse	Antall timer pr deltaker	Kostnad pr deltaker	Tilskudd per deltaker høy sats 2020	Avvik
1 980	13	1 100	167 538	146 600	-20 938
1 980	14	1 100	155 571	146 600	-8 971
1 980	15	1 100	145 200	146 600	1 400

Kilde: Beregningsutvalget

Oversikten i tabell 7.8 tar ikke hensyn til situasjoner med deling av persontilskudd mellom bosettings- og mottakskommune, i tilfeller der personer med rett og plikt til norskundervisning har lang botid i mottak. Dersom vi legger til grunn at bare år to og tre av tilskuddet tilfaller bosettingskommunen vil det være nødvendig med større grupper for at utgiftene skal dekkes. Hvor stor reduksjonen i norsktilskuddet som tilfaller bosettingskommunen blir, avhenger av oppholdstid på mottak fra oppholdstillatelse til bosetting.

For 2020 ble det gjort uttrekk fra NIR om hvor mange timer deltakere som avsluttet norskprogrammet hadde hatt i gjennomsnitt. I utvalgskommunene hadde deltakerne i gjennomsnitt mottatt 1 298 timer, mens landsgjennomsnittet var 1 326 timer. Det ville vært nødvendig med en gruppestørrelse på 18 personer om kommunen skulle få dekket utgiftene til norskopplæringen.

Tabell 7.9. Norsktilskuddets dekningsgrad for 2020. Kostnader per deltaker som har avsluttet program etter ulik gruppestørrelse.

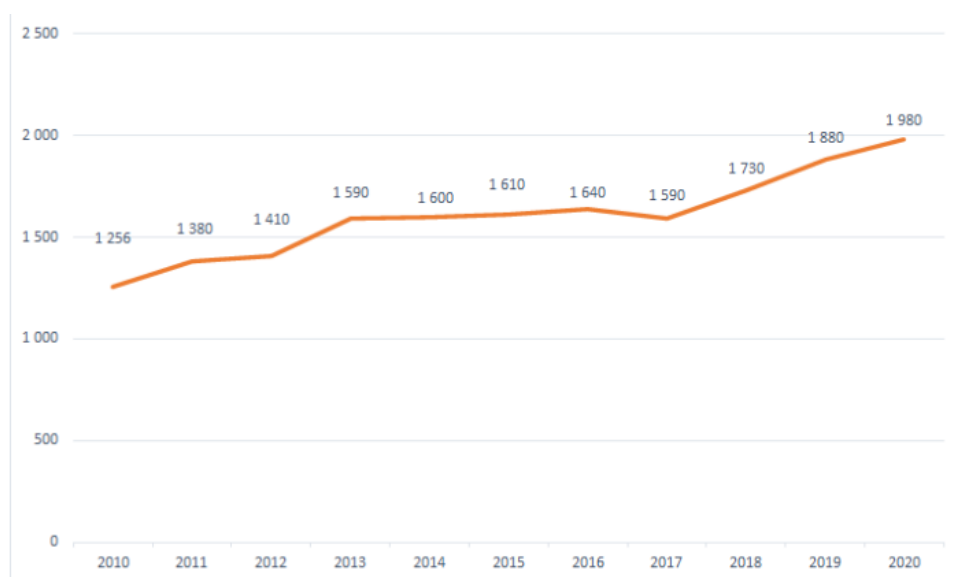
Timespris m/lokaler	Gruppestørrelse	Antall timer pr deltaker	Kostnad pr deltaker	Tilskudd per deltaker høy sats 2020	Avvik
1 980	13	1 298	197 695	146 600	-51 095
1 980	14	1 298	183 574	146 600	-36 974
1 980	15	1 298	171 336	146 600	-24 736
1 980	16	1 298	160 628	146 600	-14 028
1 980	17	1 298	151 179	146 600	-4 579
1 980	18	1 298	142 780	146 600	3 820

På grunn av endringen i vilkår for utbetalingen av norsktilskuddet fra og med 2018, er det en del utvalgskommuner som får betydelige reduserte inntekter fra norsktilskuddet, og melder om at dette går ut over kvaliteten på undervisningen. Endringen innebar en søknads-/vedtaksbasert utbetaling i stedet for et automatisk utbetalt innbyggertilskudd. Nivået på satsen per person forble uendret.

7.5 Utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap – endring over tid.

Figur 7.10 viser utviklingen i timeprisen per undervisningstime over de siste ni årene. Fra 2019 til 2020 er det en økning i timeprisen på 5,3 prosent. I perioden 2013 til 2017 var timeprisen ganske stabil, men det har vært en større økning siden 2018. Fra 2017 til 2020 har timeprisen økt med 24,5 prosent.

Figur 7.10. Utgift per undervisningstime til norsk og samfunnskunnskap. Årene 2010 til 2020. Løpende kroner.



Kilde: Beregningsutvalgets

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

Tabell 7.11 Oversikt over timepris, totale kostnader og antall undervisningstimer 2015 til 2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
Pris per undervisningstime (kroner)	1 640	1 590	1 730	1 880	1 980
Total kostnad (i 1000 kroner)	826 471	911 434	910 554	763 498	152 163
Totale inntekter (i 1000 kroner)	713 035	834 307	739 261	549 006	351 949
Antall undervisningstimer	503 370	573 224	526 529	406 889	258 639

Kilde: Beregningsutvalget

Tabell 7. 11 viser en oversikt over timepris, totale kostnader, totale inntekter og antall undervisningstimer de siste fem årene. Det er en økning i antall undervisningstimer fra 2016 til 2017. Denne tendensen snur i 2018, og har en sammenheng med nedgangen i antall personer i målgruppen på grunn av få asylankomster og nedgang i bosetting av flyktninger. Både totale kostnader og inntekter følger samme tendensen som antall undervisningstimer. Denne treggheten på utgiftssiden i form av nedbyggingskostnader er som forventet. I tillegg vil det være noen smådriftsulempere med høye faste kostnader uansett aktivitetsnivå.

8 Beregningsutvalgets kartleggingsmetoder

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

Integreringstilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, samt utbetalinger av sosialhjelp og introduksjonsstønad til flyktninger i femårsperioden fra og med bosettingsåret. Beregningsutvalget kartlegger kommunenes gjennomsnittlige utgift til integreringstiltak og administrasjon av disse over ett år. For at denne utgiften skal kunne sammenlignes med det samlede tilskuddet over hele tilskuddsperioden, multipliserer vi utgiften med fem.

Beregningsutvalget gjennomfører kartleggingen av utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, gjennom innhenting av data fra ca. 20 utvalgs kommuner ved hjelp av spørreskjemaer og systematisk veiledning av kommunene.

Utgifter til utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad per person i målgruppen for integreringstilskudd innhentes ved hjelp av KOSTRA-tall og A-ordningen, bearbeidet av Statistisk Sentralbyrå (SSB).

Beregningsutvalget innhenter utgiftene til alle personer som mottar opplæring i norsk og samfunnskunnskap i de samme utvalgs kommunene i en egen spørreskjemaundersøkelse. Kartleggingen danner grunnlaget for å finne en utgift per undervisningstime, samt beregninger av forholdet mellom norsktilskuddets sats og utgift per person.

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

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

8.1 Målgruppen

Beregningsutvalgets kartlegginger omfatter to ulike målgrupper. Målgruppen for kartlegging av utbetalt introduksjonsstønad og sosialhjelp, samt utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse, er personer som utløste integreringstilskudd til kommunene i det aktuelle kartleggingsåret.

Målgruppen for beregninger av utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap skiller seg fra målgruppen for de andre delundersøkelsene i Beregningsutvalgets kartlegging. Personer som omfattes av kartleggingen er alle personer mellom 16 og 67 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen, også deltakere som ikke inngår i personkretsen for norsktilskuddet med rett og plikt eller kun rett til opplæring.

8.1.1 Personer som utløser integreringstilskudd

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

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

Innvandrere er personer som har opphold og bor i Norge, men er født i utlandet av to utenlandske foreldre.¹⁶

Flyktning/person med opphold på humanitært grunnlag har fått innvilget flyktningstatus eller opphold på humanitært grunnlag. Gruppen av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag omfatter overføringsflyktninger personer som opprinnelig har kommet som asylsøkere og familiemedlemmer som gjenforenes med personer i disse to gruppene.

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

8.1.2 Personer som utløser tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Rundskriv 3/2020 fastsetter hvilke grupper av voksne innvandrere i Norge som skal få tilbud om gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Målgruppen er alle personer mellom 16 og 67 år som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap i kommunen. Asylsøkere og andre innvandrere er også inkludert i

¹⁶ Se definisjoner hos IMDi: <https://www.imdi.no/om-integrering-i-norge/ord-og-begreper/> og SSB: <https://www.ssb.no/befolkning/statistikker/innvbe/aar>

undersøkelsen. Tabell 8.1 gir en oversikt over personer med rett og/eller plikt til norskopplæring.

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

Rett og plikt	Plikt
16-67 år	16-67 år
Gratis	Betaling
Asyl- og Overføringsflyktninger	
Humanitært grunnlag	
Kollektiv beskyttelse	
FAM (A/O; Hum og Kol)	
FAM (norske eller nordiske borgere)	
Personer med opphold på grunnlag av mishandling eller tvangsekteskap (fra 1.7.2011)	Arbeidsinnvandrere - ikke opphold etter EFTA/EØS-regelverket
	FAM (arbeidsinnvandrere)

Kilde: IMDi

8.2 Sosialhjelp

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

8.2.1 Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data

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

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

For å skille ut Beregningsutvalgets målgruppe¹⁷ i dette materialet er SSBs befolkningsfiler koblet mot filer fra utlendingsmyndighetenes Utlendingsdatabase (UDB). SSBs situasjonsfiler for befolkningen er korrigert for nettoflytting i løpet av året. Sosialhjelpsoppgavene som er innrapportert fra kommunene, kobles så mot befolkningsfilene, for å finne ut hvem som er i målgruppen, samt utbetalinger knyttet til disse. Resultatet av koblingene viser samlede stønadsutbetalinger og antall personer i målgruppen fordelt på kommune og bosettingsår.

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

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

8.2.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt sosialhjelp

For å gi et best mulig bilde av utgiftene til bosetting over tid, uavhengig av størrelsen på de ulike årskullene, er det etter Beregningsutvalgets mening mest relevant å bruke gjennomsnittlig utbetaling av sosialhjelp per person for hvert enkelt årskull og summere disse gjennomsnittsbeløpene, siden denne summen ikke er påvirket av antall personer i de enkelte årskullene. Med denne beregningsmåten tar man hensyn til at sammensettingen av hvert årskull varierer fra år til år. Den gjennomsnittlige utbetalingen til alle i målgruppen multiplisert med 5 ville vært mindre presis enn summen av de gjennomsnittlige utbetalingene for hvert enkelt årskull.

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

¹⁷ Det vil si at det for kartleggingsåret 2019 er personer som er registrert i Det sentrale folkeregister (DSF) med bosettingsår 2015 til 2019. For de personer som har fått en første tillatelse med vedtaksår senere enn første gang de ble registrert i DSF, er bosettingsår lik vedtaksår.

8.2.3 Vurdering av datakvalitet

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

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

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

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

8.3 Introduksjonsstønad

Introduksjonsloven gir nyankomne innvandrere i alderen 18–55 år rett og plikt til fulltidsdeltakelse i et introduksjonsprogram. Kommunene kan tilby program til de som er over 55 år, men det er ikke en rettighet selv om personen selv ønsker å delta.

Programmet kan som hovedregel vare i inntil to år, og deltakeren mottar introduksjonsstønad i programperioden. Etter behov og individuell vurdering kan programtiden utvides til inntil tre år.

Introduksjonsordningen ble obligatorisk fra 1. september 2004, og loven gjelder i første rekke personer som har fått opphold som flyktninger, eller har fått opphold på humanitært grunnlag etter asylsøknad, samt deres familiemedlemmer/-gjenforente. Som nyankomne regnes personer som er bosatt i en kommune etter avtale i løpet av de siste to år, og den enkelte må ha behov for grunnleggende kvalifisering, det vil si trenge hjelp til å komme ut i ordinært arbeid eller ordinær utdanning.

På oppdrag fra Beregningsutvalget beregner SSB kommunenes utgifter til utbetalt introduksjonsstønad til personer i målgruppen. Fra og med statistikkåret 2017 er beregningene basert på kommunenes månedlige rapportering til Skatteetaten, NAV, og SSB gjennom A-ordningen. For årene 2005–2016 var datagrunnlaget hentet fra KOSTRA-skjema 11B "Registreringsskjema for introduksjonsstønad", med individopplysninger om stønadsbeløp og antall måneder med stønad.

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

8.3.1 Bruk av KOSTRA og SSBs kontroll av data

På samme måte som for utbetalt sosialhjelp bruker SSB opplysninger fra KOSTRA-publiseringsen for å beregne utgifter til utbetalt introduksjonsstønad for Beregningsutvalgets målgruppe.

For å skille ut Beregningsutvalgets målgruppe¹⁸ i dette materialet er SSBs befolkningsfiler koblet mot filer fra utlendingsmyndighetenes Utlendingsdatabase (UDB) på samme måte som for utbetalt sosialhjelp. SSBs situasjonsfiler for befolkningen er korrigert for nettoflytting i løpet av året. Data om introduksjonsstønad som er innrapportert fra kommunene, kobles så mot befolkningsfilene, for å finne ut hvem som er i målgruppen, samt utbetalinger knyttet til disse. Resultatet av koblingene viser samlede stønadsutbetalinger og antall personer i målgruppen fordelt på kommune og bosettingsår.

Opplysningene kontrolleres på samme måte som for utbetalt sosialhjelp.

8.3.2 Beregning av gjennomsnittlige utgifter til utbetalt introduksjonsstønad

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

8.3.3 Vurdering av datakvalitet

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

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

¹⁸ Det vil si at det for kartleggingsåret 2019 er personer som er registrert i Det sentrale folkeregister (DSF) med bosettingsår 2015 til 2019. For de personer som har fått en første tillatelse med vedtaksår senere enn første gang de ble registrert i DSF, er bosettingsår lik vedtaksår.

8.4 Integreringstiltak og administrasjon av disse

For å kartlegge kommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse gjennomfører Beregningsutvalget en spørreskjemaundersøkelse til et utvalg kommuner og tilbyr dem systematisk veiledning under utfylling/innrapportering. Dette blir gjort fordi det ikke er mulig å hente ut disse opplysningene direkte fra allerede eksisterende kommune-stat-rapportering. Spørreskjemaet er utarbeidet av Beregningsutvalget.

8.4.1 Valg av kommuner

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

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

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

8.4.2 Gjennomføring av undersøkelsen

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

Beregningsutvalget inviterer hvert år utvalgskommunene til et to dagers oppstartseminar i desember. På seminaret blir deltakerne orientert om bakgrunnen for utvalgets arbeid og opplegget for gjennomføring av datainnsamlingen.

I februar og mars hvert år besøker Beregningsutvalget utvalgskommunene. I 2020 var alle disse møtene digitale. Det avholdes møter med representanter for de ulike kommunale tjenesteområdene/kontorer som framskaffer grunnlagsdata. Foreløpig utfylte skjemaer blir sendt inn til Beregningsutvalget på forhånd og gjennomgått under besøket, og uklarheter og spørsmål blir tatt opp.

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

8.4.3 Kartlagte utgiftsområder

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

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

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

Kommunale tjenester som inngår i denne spørreskjemaundersøkelsen, er:

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

Her følger en nærmere gjennomgang av de enkelte tjenestekområdene.

Råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid

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

For antall sosialhjelpsmottakere er det benyttet data fra SSB for nesten alle utvalgskommunene. De største kommunene teller mest, og det er også her det er vanskeligst å ha oversikt over antall sosialklienter som tilhører målgruppen. I tillegg gir ikke alle fagsystemer like gode muligheter for kobling mellom utgiftsdata og persondata slik SSB har andledning til å gjøre. For de kommunene som benytter andelsberegning av utgifter til målgruppen basert på antall mottakere, gir dette en bedre treffsikkerhet og hever kvaliteten på undersøkelsen.

Dataene fra SSB blir ikke tilgjengelige før etter KOSTRA-publiseringsen i midten av mars. Dette er etter utvalgskommunenes innsendingsfrist til Beregningsutvalget. Beregningsutvalget gjør derfor denne endringen i etterkant, i samråd med kommunene i tilfeller der det er store avvik mellom kommunenes tall og SSBs tall.

Introduksjonsprogram

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

Grunnskoleopplæring for voksne

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

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) og utbetalt kvalifiseringsstønad

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

Fra og med statistikkåret 2017 har SSB levert data over kommunenes utbetaling av kvalifiseringsstønad til målgruppen, som blir brukt i undersøkelsen.

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

Syssettingstiltak, yrkeskvalifisering og arbeidstrening

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

Bolig og boligadministrasjonstjenester

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

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

I beregningen av kommunenes nettoutgifter i forbindelse med utleie av kommunalt eide boliger, inngår kalkulatorisk rente på investert kapital. Beregningsutvalget har de senere år brukt en kalkulasjonsrente på 4 prosent for å beregne kapitalkostnader for boliginvesteringer. Denne rentesatsen er vurdert for kartleggingsåret 2018 og endret til 2,87. Utvalgets beslutning er basert på retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (KMD, 2014). Utvalget vil årlig oppdatere kalkylerenten, basert på gjennomsnittlig 5-årig swaprente beregnet av Kommunalbanken (1,87 prosent i 2018), og et risikotillegg på 1 prosent for flyktningboliger.

Støttekontakt, aktivisering og pleie og omsorg i hjemmet

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

Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige

Tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige differensieres første året, fra den måneden vedkommende blir bosatt og utbetales til og med det året den enslige mindreårige fyller 20 år. Her kartlegges hvor mange som utløste tilskudd til enslige mindreårige, og hvor mye tilskudd som ble gitt. Dette beløpet trekkes fra de totale utgiftene oppgitt i skjemaet.

Barne- og ungdomsvern

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

Ekstratiltak i grunnskolen

Når det gjelder ekstratiltak i grunnskolen, som norsk og morsmål, skal kommunene rapportere målgruppens andel av kostnaden til alle ekstratiltak til målgruppen, også tiltak som før 2006 ble dekket av det særskilte tilskuddet som nå inngår i rammetilskuddet. Beregningsutvalget trekker fra prisjustert statlig finansiering per grunnskoleelev i målgruppen (dvs. barn mellom 6-15 år) som ble lagt inn i rammetilskuddet.

Kultur- og ungdomstiltak

Her kartlegges målgruppens andel av utgiftene på tjenesteområdet. I de fleste tiltak utgjør målgruppen en relativt liten andel av brukerne. Målgruppens andel og bruk av kulturtiltak kan være vanskelig å anslå. Fra og med 2019 vil utvalget beregne en utgift per person i målgruppen basert på data fra tidligere år, og deretter prisjustere denne. Utvalget vil ca. hvert 5. år gjøre noen stikkprøver blant utvalgs kommunene for å justere satsen.

Barnehager

Her kartlegges målgruppens andel av nettoutgifter til tilrettelegging og ekstrahjelp i barnehagen. I tillegg beregner Beregningsutvalget en nettokostnad for drifts-, lokal- og skyssutgifter. Beregningsutvalget trekker fra engangstilskuddet som utbetales sammen med integreringstilskuddet ved bosetting av barn 0-5 år (barnehagetilskudd).

Felleskostnader

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

8.4.4 Beregning av gjennomsnittsutgift per person per år

For å beregne gjennomsnittsutgift per person i målgruppen er utgiftene summert for alle utvalgskommunene og dividert på totalt antall personer i målgruppen som er bosatt i de samme kommunene. Dette innebærer at kommuner med mange personer i målgruppen har større betydning for resultatet enn kommuner med få i målgruppen. Beløpet multipliseres med fem år for å få utgifter over femårsperioden der flyktningene utløser integreringstilskuddet.

Integreringstilskuddet dekker fire år i tillegg til bosettingsåret. Til grunn for gjennomsnittsberegningen i kartleggingsåret ligger det faktiske utgifter til flyktninger i alle fem årskullene. For å finne kommunenes utgifter per person i målgruppen gjennom hele perioden kommunen får tilskudd, multipliserer vi denne gjennomsnittsutgiften med fem. Alle årskullene er således vektet like mye, som er en forenkling. Dersom for eksempel årskull 2 faktisk har en høyere andel i målgruppen i kartleggingsåret enn 1/5, og årskull 2 er dyrere enn de øvrige kullene i gjennomsnitt, vil det bety at den beregnede utgiften gjennom hele perioden overvurderes. Motsatt vil den beregnede utgiften undervurderes dersom for eksempel årskull 5 med en lavere utgift per person, har en høyere andel i målgruppen. Men i hovedundersøkelsen finnes ikke tallgrunnlag til å skille utgiftene mellom årskullene siden utgiftene er knyttet til tjenester og ikke til flyktningene personlig. Over tid vil dette uansett utjevnes, men dekningsgraden det enkelte år kan bli påvirket.

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

innenfor barnevern, tilskudd til enslige mindreårige, tilskudd for funksjonshemmede, barnehagetilskudd fra IMDi osv.

8.4.5 Vurdering av datakvaliteten

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

1. Utgiftene til bosettings- og integreringsarbeidet for personene i målgruppen er på de fleste områder ikke utskilt på egne funksjoner og arter i kommuneregnskapet. Tilsvarende er ressursinnsatsen eller bruk av tid på målgruppen i begrenset grad registrert/regnskapsført i kommunene. Noen kommuner har likevel oversikt over faktisk ressursbruk, mens andre kommuner på noen områder må bruke skjønn for å avgjøre hvilke utgifter som skal tilskrives arbeidet med integrering og bosetting av personer i målgruppen. Kommunene legger ulike forutsetninger til grunn for den vurderingen som da må gjøres. Dette vil føre til at enkelte kommuner vil kunne ha undervurdert tidsbruken og utgiftene knyttet til vår målgruppe, mens det motsatte vil kunne være tilfelle i andre kommuner.
2. I enkelte av kommunene er det noe usikkerhet knyttet til antall personer som inngår i målgruppen. Beregningsutvalgets målgruppe er begrenset til flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag bosatt i Norge i opptil fem år. Dette innebærer at kommunene først må skille mellom flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag og øvrige innvandrere, dernest mellom flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag som er bosatt kortere og lengre tid enn fem år. Det foreligger vanligvis lite informasjon om brukernes oppholdsstatus og bosettingsår ved de ulike kommunale etater. Erfaringsmessig er problemet mindre i de kommunale virksomhetene hvor det er vanlig praksis å trekke et slikt skille (f.eks. flyktning-/innvandrerkontor), men kan være større i de virksomhetene hvor det finnes få gode grunner til å skille personer i målgruppen fra andre brukere.
3. Personer i målgruppen kan ha flyttet til eller fra utvalgskommunene i løpet av året. Dette gjør at det for noen kommuner ikke vil være samsvar mellom antall bosatte per 31.12. og antallet som i løpet av året har vært omfattet av den tjenesteproduksjonen som kartlegges. I beregningen av gjennomsnittsutgifter per person er antall bosatte i målgruppen per 31.12. korrigert for nettoflyttinger mellom kommunene i løpet av året. Det er forutsatt at gjennomsnittlig botid i utvalgskommunen var seks måneder for de som flyttet.

4. Antallet i målgruppen som rapporteres til Beregningsutvalget fra utvalgskommunene, blir kontrollert mot tall fra IMDi. IMDi oversikt er basert på registreringer i DUF (Datasystemet for utlendings- og flyktningsaker) over personer som utløser tilskudd. I de tilfellene hvor differansen mellom kommunens og IMDi tall har vært stor, har IMDi/Beregningsutvalget kontaktet kommunen. For årets kartlegging er kommunenes tall brukt som grunnlag for beregning da det har vært lite avvik fra IMDi sine tall.
5. Det er noe usikkerhet knyttet til avgrensing av målgruppen og avgrensing av utgifter knyttet til målgruppen. Dette handler både om risiko for at utgiftene blir for lave, og at de blir for høye på enkelte områder. Det er rimelig å anta at gjennomsnittlig utgiftsnivå vil være ulikt for de ulike bosettingsårskullene. Dersom dette er riktig, vil resultatet av denne undersøkelsen være påvirket av fordelingen av antall personer på de enkelte årskull (i motsetning til SSB sine beregninger av utbetalt sosialhjelp og introduksjonsstønad, jf. kapittel 4). Beregningsutvalget legger til grunn at utgiftene er størst for personer som ble bosatt de siste årene.
6. Det kan være usikkerhet om fordelingen av enkelte utgifter mellom introduksjonsprogrammet og opplæring i norsk og samfunnskunnskap (voksenopplæring).
7. Beregningsutvalget foretar ikke noen korrigerings- eller analyser av de utslagene målgruppen gjør, gjennom inntektssystemet for kommunen, på kommunenes rammetilskudd eller skatteinntekter, med unntak av utgifter til kvalifiseringsprogrammet, ekstratiltak i grunnskolen og barnehage. Dette inngår ikke i Beregningsutvalgets oppdrag/mandat.
8. Beregningsutvalget videreutvikler spørreskjemaet fra kartlegging til kartlegging. En følge av endringer i skjemaet vil være at kommunenes beregninger blir mer presise.
9. Det er usikkerhet knyttet til om kommunene får med riktig antall boliger til målgruppen, og om markedsverdiene er korrekte.
10. Det kan være utfordrende å kartlegge utgifter til ekstratiltak i grunnskolen utover de tiltak en tidligere tilskuddsordning er ment å dekke og som etter 2006 er innlemmet i rammetilskuddet til kommunene.

11. Skjemaet som brukes ved kartleggingen er omfattende, men etter Beregningsutvalgets vurdering har det en utforming som åpner for føring av alle relevante driftsutgifter og -inntekter som kommunene måtte ha hatt på de ulike tjenesteområdene som blir kartlagt, uavhengig av hvordan tjenestene er organisert og regnskapsført i kommunene.

8.4.6 Kvalitetssikring

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

8.5 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap

Utvalget kartlegger kommunenes utgifter til norskopplæring for alle voksne innvandrere, med og uten rett og/eller plikt. Data innhentes fra utvalgskommunene gjennom spørreskjema og systematisk veiledning.

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

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

8.5.1 Kartlagte utgiftsområder

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

Omfang

Som for tidligere kartlegginger blir kommunene bedt om å oppgi gjennomsnittlig og totalt antall voksne innvandrere som fikk norskopplæring i kommunen i 2017, og herav hvor mange som utløser tilskudd etter per capita-ordningen. Kommunene blir også bedt om å oppgi antall asylsøkere, personer med plikt og andre betalingsdeltakere som fikk opplæring i kommunene. Som for 2016-kartleggingen omfatter 2017-kartleggingen utgifter knyttet til opplæringen av alle deltakere, også de som ikke får tilskudd. Kartleggingen omfatter totalt antall undervisningstimer.

Utgifter

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

Inntekter

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

8.5.2 Beregning av utgifter per time

Med utgangspunkt i det innkomne materialet er følgende størrelser beregnet:

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

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

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

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

8.5.3 Vurdering av datakvaliteten

1. Opplæringen i kommunene blir i stor utstrekning organisert etter deltakernes kunnskaper. Personer med rett og plikt får med andre ord opplæring i samme grupper som for eksempel asylsøkere og personer uten rett og/eller plikt (betalingsdeltakere). I noen tilfeller deltar også personer som får opplæring i norsk og samfunnskunnskap som en del i eksamensrettet grunnskoleopplæring. Dette gjør det vanskelig å skille ut utgifter og undervisningstimer til personer med persontilskudd. Det er hovedgrunnen til at Beregningsutvalget fra 2010-kartleggingen valgte å inkludere alle innvandrere med norskopplæring, alle undervisningstimer og alle utgifter i kartleggingen. Fra og med 2012-kartleggingen har Beregningsutvalget også bedt om å få med utgifter, årsverk og undervisningstimer knyttet til kontaktlærere.
2. For kommunene kan det være vanskelig å skille mellom ordinær opplæring i norsk og samfunnskunnskap, og annen opplæring i introduksjonsprogrammet, grunnskoleopplæring for voksne, etc. Skjemaet er utformet slik at kommunene skal skille ut utgifter til opplæring utover ordinær norsk og samfunnskunnskap, og føre dette tallet over til administrasjonsskjemaet. Slik blir vi sikrere på at utgiftene kartlagt i hovedsak kun gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap.
3. De siste årene har Beregningsutvalget foretatt en mer systematisk kvalitetssikring av oppgitte opplysninger, blant annet ved å legge inn automatiske kontroller av forholdet mellom lærerlønn, årsverk og antall undervisningstimer i skjemaet.
4. Det er noe usikkerhet knyttet til oppgitte lokalutgifter siden enkelte kommuner oppgir tall som avviker fra rapporterte KOSTRA-tall. Dette kan skyldes at noen kommuner må stipulere sine leieutgifter når de avgrenser kostnadene til å gjelde målgruppen. I tillegg observerer man et stort spenn i lokalutgifter per undervisningstime mellom kommuner i undersøkelsen.

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

8.6 Kommunale helsetjenester

Av metodiske årsaker omfatter ikke undersøkelsen utgifter til den kommunale helsetjenesten. I forbindelse med kartleggingen i 1996 ble det utarbeidet tre rapporter fra ulike forskningsinstitusjoner hvor det ble sett nærmere på utgifter i helsesektoren til målgruppen. Resultatene fra disse undersøkelsene er noe forskjellige (se for øvrig Beregningsutvalgets rapport fra 1996). Helseutgiftene ble i 1997 stipulert til 15 000 kroner per flyktning over femårsperioden og er siden blitt justert for etterfølgende utvikling i kommunal deflator. Kommunal deflator var på 2,7 prosent i 2020. Helseutgifter per person i målgruppen over femårsperioden ble dermed prisjustert til 35 637 kroner i 2020.

Beregningsutvalget satte i 2006 ned et underutvalg, helseutvalget, som gjennomførte en begrenset spørreskjemaundersøkelse om kommunenes helseutgifter til målgruppen. Følgende fire kommuner deltok i denne undersøkelsen: Bamble, Stavanger, Trondheim og Rana. Hensikten var å prøve ut om det lot seg gjøre å finne rimelig gode anslag for kommunenes kostnader til helsetjenester for personer i målgruppen, ut fra kartlegging av utgifter til målgruppen på de aktuelle KOSTRA-funksjoner. Det ble samtidig gjort en vurdering av hvor mye tid og arbeid det gikk med fra kommunenes side for å gjennomføre en slik kartlegging av helseutgiftene. Helsekartleggingen viste at de fire deltakende kommunenes helseutgifter lå langt over de stipulerte helseutgiftene. For mer om helsekartleggingen, se Beregningsutvalgets rapport om denne undersøkelsen fra høsten 2006 (Beregningsutvalget 2006).

Tidligere rapporter

Tidligere rapporter over kommunenes utgifter til bosetting og integrering av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag finnes på www.imdi.no eller kan fås ved henvendelse til Beregningsutvalget på beregningsutvalget@imdi.no

Egen rapport om enslige mindreårige

Beregningsutvalgets mandat tilsier kartlegging av kommunenes utgifter til integrering og bosetting av enslige mindreårige. Denne rapporten trykkes og distribueres på samme måte som denne hovedrapporten. I tillegg finnes den på www.imdi.no eller kan fås på henvendelse til Beregningsutvalgets sekretariat: beregningsutvalget@imdi.no

9 Vedlegg

Vedlegg 1: Antall personer i målgruppen for integreringstilskudd i Beregningsutvalgets utvalgskommuner per 31.12.2020. Antall innbyggere totalt i kommunen og antall personer i målgruppen fra ssb.no.

	Antall innbyggere i kommunen per 31.12.19	Antall personer i målgruppen per 31.12.2019	Målgruppens prosentandel av antall innbyggere
Bærum	128 233	844	0,7
Lillestrøm	86 953	707	0,8
Oslo	697 010	3 751	0,5
Ringsaker	34 897	243	0,7
Lillehammer	28 493	292	1,0
Sandefjord	64 345	494	0,8
Larvik	47 499	391	0,8
Bergen	285 601	2 102	0,7
Kinn	17 160	287	1,7
Gloppen	5 885	113	1,9
Kristiansund	24 099	263	1,1
Bodø	52 560	538	1,0
Trondheim	207 595	2 119	1,0
Orkland	18 300	202	1,1
Stjørdal	24 283	325	1,3
Ålesund	66 670	577	0,9
Moss	59 668	397	0,7

Vedlegg 2: Oversikt over utvalgskommunenes utgifter til integreringstiltak og administrasjon av disse (hovedundersøkelsen) i 2020 og 2019. Antall i målgruppen er utvalgskommunene er antall per 31.12.2020. Utgåtte kommuner i 2020 er inkludert (markert i kursiv)

Kommune	Antall i målgruppen		Totale utgifter (hovedundersøkelsen)		Utgifter per person	
	2020	2019	2020	2019	2020	2019
<i>Fredrikstad</i>	-	698	-	62 932 205	-	90161
Bærum	840	968	73 010 199	88 901 972	86 917	91 888
Skedsmo/Lillestrøm	683	602	58 537 268	57 793 772	85 769	96 003
Oslo	3 801	4 518	256 812 919	347 066 607	67 565	76 818
<i>Hamar</i>	-	341	-	20 373 181	-	59 745
Ringsaker	244	280	17 064 279	29 642 343	70 079	106 055
Lillehammer	284	357	8 012 059	38 658 625	28 211	108 439
Sandefjord	446	569	18 124 032	48 829 078	40 637	85 816
Larvik	378	462	29 989 743	32 886 166	79 338	71 182
<i>Haugesund</i>	-	432	-	34 768 784	-	80 577
Bergen	2 121	2 406	284 902 328	245 152 227	134 325	101 892
<i>Voss</i>	-	256	-	31 587 912	-	123 390
Flora/Kinn	296	249	20 179 240	12 105 626	68 173	48 715
Gloppen	122	136	6 503 229	6 127 791	53 525	45 057
Kristiansund	269	315	14 221 518	16 004 677	52 967	50 808
Bodø	550	649	45 790 792	41 568 571	83 332	64 397
<i>Tromsø</i>	-	879	-	89 712 911	-	102 062
<i>Vadsø</i>	-	256	-	-5 690 136	-	-22 271
<i>Alta</i>	-	248	-	23 217 311	-	93 618
Trondheim	2 122	2 531	162 866 963	215 338 221	76 770	85 080
Orkland/Orkdal	179	190	19 756 831	15 993 828	110 373	84 400
Stjørdal	290	323	16 551 406	17 388 149	57 074	53 917
Moss (NY)	387	-	39 998 895	-	103 356	-
Ålesund (NY)	565	-	34 326 655	-	60 809	-

Vedlegg 3: Oversikt over antall personer i målgruppen i utvalgs kommunene (prosent).

Kommune	År 5	År 4	År 3	År 2	År 1
0301 Oslo	42%	33%	13%	8%	4%
1505 Kristiansund	39%	28%	19%	9%	5%
1507 Ålesund	43%	30%	12%	8%	7%
1804 Bodø	29%	25%	20%	16%	10%
3002 Moss	39%	24%	15%	15%	6%
3024 Bærum	39%	33%	14%	9%	5%
3030 Lillestrøm	45%	25%	14%	11%	5%
3405 Lillehammer	35%	31%	16%	13%	5%
3411 Ringsaker	33%	30%	16%	16%	5%
3804 Sandefjord	42%	32%	12%	9%	6%
3805 Larvik	37%	29%	13%	12%	9%
4601 Bergen	37%	33%	13%	11%	6%
4602 Kinn	30%	30%	13%	16%	10%
4650 Gloppen	34%	25%	11%	16%	15%
5001 Trondheim	38%	35%	13%	10%	4%
5006 Stjørdal	37%	58%	10%	13%	4%
5059 Orkland	40%	38%	12%	8%	2%
Sum utvalgs kommuner	39%	32%	13%	10%	5%
I alt	38%	31%	13%	12%	6%

Vedlegg 4. Antall personer i målgruppen per 31.12.2020 etter bosettingsår, flyktingkategori, alder, kjønn, landsdel, kommunestørrelse og statsborgerskap. Kilde: SSB.

Bakgrunnsopplysninger		Antall personer		Prosent	
		Målgruppen	Adm.und	Målgruppen	Adm.und
I alt		48 723	14 485	100,0	100,0
Kull	2020	2 916	756	1,3	0,9
	2019	5 605	1 489	4,8	3,7
	2018	6 428	1 950	6,3	6,3
	2017	15 119	4 582	34,7	34,9
	2016	18 655	5 708	52,9	54,2
Flyktingkategori	ANN	164	75	0,3	0,4
	FAM	10 885	3 250	23,2	22,5
	FLUKTASYL	25 267	8 500	55,8	62,2
	FLUKTOFF	12 407	2 660	20,7	14,9
Alder	0 - 5	3 357	853	5,4	4,6
	6 - 15	11 782	2 979	23,3	19,6
	16 - 18	3 103	836	6,0	5,4
	19 - 25	7 981	2 676	17,4	19,5
	26 - 35	11 568	3 912	25,1	28,5
	36 - 45	6 999	2 032	14,6	14,1
	46 - 55	2 784	841	5,8	5,9
	56 - 66	888	269	1,8	1,8
	67 ->	261	87	0,5	0,6
Kjønn	Menn	28 043	8 539	59,6	61,3
	Kvinner	20 680	5 946	40,4	38,7
Landsdel	Østlandet	21 230	7 349	44,4	51,6
	Agder	4 084	-	8,3	-
	Vestlandet	12 685	3 928	25,8	26,5
	Trøndelag	5 093	2 668	10,4	18,8
	Nord-Norge	5 631	540	11,0	3,1
Innbyggere	0 - 9999	10 176	109	20,7	0,7
	10000 - 19999	7 705	663	15,3	4,4
	20000 - 49999	11 358	2 303	23,2	15,2
	50000 ->	19 484	11 410	40,8	79,7
Statsborgerskap	Norsk	1 422	480	3,7	4,3
	Øst-Europa	221	91	0,3	0,5
	Vest-Europa u/Tyrkia, Nord-Amerika og Oseania ekskl Norge	13	4	0,0	0,0
	Asia m/Tyrkia	31 991	9 275	66,6	64,8
	Afrika	14 145	4 285	27,5	28,2
	Sør- og Mellom-Amerika	73	31	0,1	0,1
	Statsløse og uoppgitt	858	319	1,8	2,2

Vedlegg 5. Oversikt over kommunenes totale inntekter og utgifter til opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Beregningsutvalgets voksenopplæringsundersøkelse 2020. Kroner.

Kommune	Totale utgifter m. lokale	Totale inntekter	Resultat
Lillestrøm	18 630 331	17 375 188	-1 255 143
Oslo	253 372 219	175 310 192	-78 062 027
Ringsaker	8 492 189	6 815 981	-1 676 208
Lillehammer	14 475 068	11 433 679	-3 041 389
Sandefjord	13 695 807	8 707 368	-4 988 439
Larvik	18 985 335	11 387 167	-7 598 168
Bergen	65 926 345	74 636 566	8 710 221
Kinn	10 329 490	5 612 069	-4 717 421
Gloppen	4 459 800	2 703 673	-1 756 127
Kristiansund	8 888 541	6 687 663	-2 200 878
Bodø	20 420 867	14 756 197	-5 664 670
Trondheim	60 661 337	51 776 067	-8 885 270
Orkland	6 599 561	5 339 573	-1 259 988
Stjørdal	7 226 569	5 992 725	-1 233 844
Ålesund	23 145 332	19 922 105	-3 223 227
Moss	13 491 370	11 068 875	-2 422 495

Vedlegg 6. Totale utgifter per person i målgruppen. Utbetalt sosialhjelp, introduksjonsstønad, integreringstiltak og administrasjon av disse i 2020. Indeks 100 er lik gjennomsnittet for utvalgs kommunene.

Kommune	Sosialhjelp	Introduksjonsstønad	Integreringstiltak og administrasjon av disse	Totalt
Lillehammer	81	106	34	59
Gloppen	76	79	67	71
Kristiansund	75	100	66	75
Sandefjord	148	86	54	76
Ålesund (NY)	89	91	76	82
Kinn	14	123	86	85
Stjørdal	108	108	71	85
Oslo	98	110	81	91
Trondheim	132	67	96	94
Ringsaker	86	138	87	99
Gjennomsnitt	100	100	100	100
Bærum	70	109	107	103
Larvik	124	107	98	104
Bodø	75	142	103	109
Lillestrøm	101	127	108	112
Orkland	96	86	139	120
Moss (NY)	119	110	130	124
Bergen	92	87	162	134



Brannvesen Midt IKS - valg av medlemmer og varamedlemmer til representantskapet

Saksbehandler: Geir Olav Jensen	Arkivref: 2021/1459 - /M74
E-post: geir.jensen@verdal.kommune.no	
Tlf.: 950 54 696	

Saksordfører: (Ingen)

Utvalg	Møtedato	Saksnr.
Formannskap	20.01.2022	7/22
Kommunestyre	31.01.2022	5/22

Saksprotokoll i Formannskap - 20.01.2022 - 7/2022

BEHANDLING:

Kommunedirektøren la fram følgende tilleggspunkt til innstillingen:

Valgt medlem representerer kommunen i interkommunal klagenemnd.

Forslag til tilleggspunkt ble ikke behandlet.

SP v/Karl Bernhard Hoel fremmet følgende forslag til medlemmer/varamedlemmer:

Medlemmer:

1. Pål Sverre Fikse (SP)
2. Trine Reitan (AP)

Varamedlemmer:

1. Anne Grete Valbekmo (SP)
2. Ole Gunnar Hallager (SP)

Votering:

Forslag på medlemmer – enstemmig vedtatt.

Forslag på varamedlemmer – enstemmig vedtatt.

INNSTILLING:

Følgende oppnevnes som medlemmer og varamedlemmer i representantskapet Brannvesen Midt IKS fra Verdal kommune for resten av inneværende valgperiode:

Medlemmer:

1. Pål Sverre Fikse (SP)
2. Trine Reitan (AP)

Varamedlemmer:

1. Anne Grete Valbekmo (SP)
2. Ole Gunnar Hallager (SP)

Kommunedirektørens innstilling:

Følgende oppnevnes som medlemmer og varamedlemmer i representantskapet Brannvesen Midt IKS fra Verdal kommune for resten av inneværende valgperiode:

1. Medlemmer:
2. Varamedlemmer:

Vedlegg:

- 1 Selskapsavtale

Andre saksdokumenter (ikke vedlagt):

[Kommunestyresak 73/21](#)

Saksopplysninger:

Kommunestyret vedtok i møte 21. juni 2021 i sak 73/21 inntreden i Brannvesen Midt IKS. I samme møte ble selskapsavtalen godkjent.

Det framgår av selskapsavtalen at Verdal skal ha **to representanter** med vararepresentanter og at disse velges for den kommunevalgperioden.

Saken legges med dette fram for formannskapet som bes innstille til kommunestyret på nye medlemmer og varamedlemmer i representantskapet. Det bør tas hensyn til kjønnsbalansen.

SELSKAPSAVTALE FOR BRANNVESENET MIDT IKS

SIST REVIDERT VED VEDTAK:

Snåsa kommunestyre	sak xx/xx
Steinkjer kommunestyre	sak xx/xx
Inderøy kommunestyre	sak xx/xx
Osen kommunestyre	sak xx/xx
Lierne kommunestyre	sak xx/xx
Røyrvik kommunestyre	sak xx/xx
Verdal kommunestyre	sak xx/xx

1. Selskapsform

Selskapet er et interkommunalt selskap organisert etter Lov av 29.01.99 nr. 06 om interkommunale selskaper (IKS-loven).

2. Firma

Selskapets navn er Brannvesenet Midt IKS.

3. Deltakere

Kommunene Inderøy, Steinkjer, Snåsa, Osen, Lierne, Røyrvik og Verdal er deltakere i selskapet. Andre kommuner kan etter søknad bli medlem i selskapet.

4. Formål

Selskapets formål er å dekke kommunenes behov, plikter og oppgaver slik de er gitt i Lov av 14.06.02 nr. 20 om vern mot brann, eksplosjon og ulykker med farlig stoff og om brannvesenets redningsoppgaver (brann- og eksplosjonsvernloven), med tilhørende forskrifter.

Selskapet kan i tillegg ivareta andre oppgaver på vegne av deltakerkommunene, primært innen sikkerhet og redning.

5. Overføring av myndighet

Den enkelte deltakerkommunes myndighet etter brannvernlovgivningen anses delegert til selskapet gjennom de respektive kommunestyrers godkjenning av denne selskapsavtale.

6. Hjemsted

Selskapet har sitt hovedkontor i Steinkjer.

7. Innskuddsplikt

Hver av deltakerkommunene overdrar vederlagsfritt til selskapet maskiner og utstyr som kommunene med sine brannvesen er eiere av på etableringstidspunktet.

Deltakerkommunene overdrar videre sine rettigheter og avtaler til leie av bygninger, anlegg og maskiner/utstyr som kommunene har på etableringstidspunktet.

Det skal i løpet av første regnskapsår foretas en verdifastsettelse av de overdratte eiendeler. Verdifastsettelsen skal godkjennes av representantskapet.

8. Eierandel og ansvarsfordeling

Kommunene skal ha følgende eierandeler i selskapet, basert på en vekting av fastkostnader, innbyggertall, krav til beredskapsnivå og utrykningsfrekvens.

Inderøy kommune	11,59 %
Snåsa kommune	4,64 %
Steinkjer kommune	51,22 %
Osen kommune	4,48 %
Lierne kommune	5,2 %
Røyrvik kommune	4,71 %
Verdal kommune	18,16 %

Den enkelte deltaker hefter ubegrenset for selskapets forpliktelser med en ansvarsprosent tilsvarende eierprosenten.

Driftsutgifter i selskapet skal fordeles mellom deltakerkommunene i samsvar med kommunenes eierandeler.

Endringer i fordelingen av eierandeler kan gjøres hvert 5. år samt ved endringer i selskapets modell/brannordning, gjennom endring av denne selskapsavtale.

Innbetaling av deltakerkommunenes tilskudd skal skje innen 10. januar med 50 % og 10. juli med 50 %.

I tilfelle større branner/ulykker eller andre uforutsette hendelser som i stor grad forrykker grunnlaget for denne avtale, forutsettes innkalt til ekstraordinært representantskapsmøte som overfor eierkommunene kan fremme forslag om avvikende kostnadsfordeling.

Med utgangspunkt i Forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen (dimensjoneringsforskriften) og konkrete risikovurderinger fastsetter representantskapet en brannordning for regionen. Den enkelte deltakerkommune kan velge å ha en beredskap/standard som er bedre enn den vedtatte brannordning. De merkostnader en kommune har på grunn av dette skal dekkes av angjeldende kommune alene.

Nye kommuner som ønsker å slutte seg til selskapet må akseptere tilsvarende vilkår. Eierandeler og ansvarsfordeling blir da å justere etter de samme prinsipper som omtalt her, og de styrende organer utvides tilsvarende.

9. Representantskapet

Representantskapet er selskapets øverste myndighet.

Representantskapet skal bestå av representanter og vararepresentanter fra hver kommune etter følgende fordeling:

Steinkjer kommune:	3 representanter med vararepresentanter
Verdal kommune:	2 representanter med vararepresentanter
Inderøy kommune:	2 representanter med vararepresentanter
Snåsa kommune:	1 representant med vararepresentant
Osen kommune	1 representant med vararepresentant
Lierne kommune:	1 representant med vararepresentant
Røyrvik kommune	1 representant med vararepresentant

Deltakerkommunene med sine respektive kommunestyre oppnevner selv sine representanter og vararepresentanter for kommunevalgperioden på 4 år, første gang tilpasset valgperioden.

Representantskapet konstituerer seg selv med leder og nestleder. Leder- og nestledervervet skal gå på omgang mellom deltakerkommunene. Representantskapet skal blant sine medlemmer velge en valgkomite bestående av 3 representanter.

10. Representantskapets myndighet

Representantskapet behandler de saker som selskapsavtalen bestemmer eller som legges fram av styret.

Representantskapet skal:

- Velge styremedlemmer med varamedlemmer, og blant styremedlemmene velge leder og nestleder
- Vedta brannordning
- Vedta overordnede mål og retningslinjer for driften
- Vedta økonomiplan og årsbudsjett
- Vedta årsmelding og regnskap
- Gjøre vedtak om investeringer og økonomiske disposisjoner som er av vesentlig betydning for selskapet eller en eller flere av deltakerne, herunder salg av selskapets eventuelle faste eiendommer
- Fastsette godtgjøring til representantskapets og styrets leder, og til disse organers øvrige medlemmer
- Velge revisor
- Behandle andre saker som det tilligger representantskapet etter loven eller selskapsavtalen å behandle, herunder de endringer i denne avtale som ikke etter loven må vedtas av deltakerkommunenes kommunestyre.

Representantskapet kan videredelegere den myndighet som selskapet får overført fra kommunene, innenfor den delegeringsmulighet som IKS-loven gir.

11. Representantskapets møter

Representantskapets leder innkaller til møter i representantskapet. Innkalling til ordinære representantskapsmøter skal skje skriftlig, og minst fire uker i forkant av møtet.

Ordinært representantskapsmøte som skal behandle årsmelding og regnskap forutsettes avholdt innen utgangen av april det påfølgende år.

Ekstraordinært representantskapsmøte skal innkalles når minst to styremedlemmer eller minst en tredel av representantskapets medlemmer krever det, eller om representantskapets leder finner behov for det. Revisor og de enkelte deltakerkommuner ved sine respektive kommunestyre har også selvstendig rett til å kreve ekstraordinært representantskapsmøte.

Representantskapsmøter holdes for åpne dører hvis representantskapet ikke beslutter noe annet.

12. Budsjettbehandlingen

Representantskapet vedtar budsjettforutsetninger og budsjetttrammer for det påfølgende kalenderår basert på de økonomiske rammer for selskapets virksomhet.

Dersom selskapets budsjett forutsetter tilskudd fra deltakerkommunene, er budsjettet ikke endelig før deltakerkommunenes budsjetter er behandlet etter kommuneloven § 45 nr. 4, for så vidt gjelder tilskuddet.

13. Styret

Selskapet skal ha et styre på 7 medlemmer med 2 varamedlemmer, første og andre vara, hvorav de ansatte har to medlemmer med egne personlige varamedlemmer.

Styremedlemmene velges av representantskapet. De ansattes representanter velges av og blant de fast ansatte i selskapet.

Styrets medlemmer velges for 2 år av gangen. Ved første gangs valg av medlemmer til styret skal 3 av styrets medlemmer velges med funksjonstid på 1 år. Representantskapet velger styrets leder og nestleder.

Styret er ansvarlig for forvaltningen av selskapet og har ansvar for en tilfredsstillende organisering av selskapets virksomhet. Styret representerer selskapet utad og tegner dets firma.

Styret avgir innstilling til representantskapet i følgende saker:

- Større organisatoriske endringer
- Opptakelse av lånegjeld

Styret utøver all myndighet som ikke er lagt til representantskapet. Styret skal blant annet:

- Vedta mindre organisatoriske endringer innenfor de rammer som er fastslått av representantskapet eller gjennom denne avtale
- Føre tilsyn med daglig leders ledelse av virksomheten
- Utarbeide forslag til budsjett, økonomiplan, årsrapport og regnskap i revidert stand til representantskapet
- Avgi innstillinger til representantskapet
- Treffe vedtak om disponering av fondsmidler
- Avgi kvartalsrapport over selskapets drift til eierne

Styret skal påse at virksomheten drives i samsvar med selskapets formål, selskapsavtalen, selskapets årsbudsjett og andre vedtak og retningslinjer fastsatt av representantskapet, og skal påse at bokføring og formuesforvaltning er gjenstand for betryggende kontroll. Styret har det overordnede HMS-ansvar i selskapet.

Styret kan videredelegere til daglig leder den myndighet som styret får delegert fra representantskapet, innenfor den delegeringsmulighet som IKS-loven gir.

14. Styrets møter

Styremøtene ledes av styrets leder. Ved votering i styret skal hver stemme telle likt. Ved stemmelikhet teller møteleders stemme dobbelt.

Første varamedlem møter ved hvert styremøte uavhengig av forfall. Ved fulltallighet blant styremedlemmer, møter vara med observatørstatus.

Ved valg ansees den valgt som har fått flest stemmer. Når flere får like mange stemmer avgjøres valget ved loddtrekning.

De ansattes representanter har de samme rettigheter og plikter som arbeidsgivers representanter i styret, men skal ikke delta ved behandling av tariffavtaler, i lønns- og tarifforhandlinger eller i andre saker hvor styret skal ivareta rene arbeidsgiverinteresser.

15. Daglig leder

Daglig leder er direkte underlagt styret.

Daglig leder administrerer virksomheten og har ansvaret for at alle arbeidsoppgaver utføres i overensstemmelse med gjeldende bestemmelser og i henhold til de vedtak som er fattet av representantskapet eller styret.

Daglig leder skal sørge for at selskapets bokføring er i samsvar med lov og forskrifter og at formuesforvaltningen er ordnet på en betryggende måte.

Daglig leders fullmakter omfatter ikke saker som etter selskapets forhold er av uvanlig art eller av stor betydning.

Daglig leder sørger for styrets sekretariat og forbereder og lager innstilling i alle saker som skal legges fram for styret til behandling. Daglig leder har møteplikt og talerett i styrets møter, dersom ikke styret i enkelte saker vedtar noe annet.

16. Rapportering

Daglig leder skal til enhver tid holde styret orientert om alle forhold av betydning for virksomheten og om økonomi og personalforhold.

Styret skal sørge for at representantskapet til enhver tid har nødvendig oversikt og i tide kan forberede nødvendige disposisjoner.

Representantskapets møtebøker skal fortløpende sendes deltakerkommunene.

17. Økonomiforvaltning

Regnskap skal føres etter kommunale regnskapsprinsipper.

18. Låneopptak og garantistilling

Selskapet v/ representantskapet har anledning til å vedta låneopptak. Høyeste ramme for selskapets samlede låneopptak er kr. 30 000 000,-. Beløpet indeksreguleres etter Statistisk sentralbyrås (SSB) indeks.

19. Arbeidsgiverorganisering

Arbeidsgiveransvaret tilligger selskapet.

Alle spørsmål knyttet til ansettelse, arbeidsvilkår og oppsigelse ligger til styret. Styret kan delegere slike oppgaver til daglig leder.

20. Klage

Klager over vedtak i medhold av brann- og eksplosjonsvernloven følger av loven.

Til behandling av klager opprettes en interkommunal klagenemnd bestående av 7 medlemmer, en fra hver deltakerkommune som oppnevnes av representantskapet.

21. Endring av selskapsavtalen

Denne avtale kan endres i samsvar med reglene i IKS-lovens § 4.

22. Uttreden

Den enkelte deltaker kan med 2 års skriftlig varsel si opp sin deltakelse og denne avtale. Ved uenighet om forhold knyttet til uttreden bringes tvisten inn for departementet.

Den kommune som trer ut av selskapet har rett på verdier prosentvis tilsvarende sin eierandel, for nettoverdiene i selskapet på det tidspunkt uttreden finner sted.

23. Oppløsning

Oppløsning av selskapet skal skje i henhold til IKS-loven.

24. Voldgift

Uenigheter i selskapet skal søkes løst internt.

Eventuell tvist om forståelsen av selskapsavtalen og om fordeling av utgifter, eller i forbindelse med det økonomiske oppgjøret etter oppløsning, avgjøres endelig av en voldgiftsnemnd på tre medlemmer som oppnevnes i samsvar med reglene i tvistemålslovens kapittel 32, dersom ikke annet følger av lov eller forskrift.

25. Annet

For øvrig gjelder de til enhver tid gjeldende bestemmelser i Lov om interkommunale selskaper.

Inderøy den

.....

Steinkjer den

.....

Lierne den

.....

Snåsa den

.....

Osen den

.....

Røyrvik den

.....

Verdal den

.....

PS 6/22 Orienteringer