

Flyktinginvandring och kommunal kostnadsutjämning

Analys av utredningsbehov



MISSIV

DATUM
2016-12-14
ERT DATUM
2016-08-25

DIARIENR
2016/159-4
ER BETECKNING
Fi2016/02943/K
(delvis)

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret avseende uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning

Statskontoret har enligt myndighetens instruktion (SFS 2007:827) i uppdrag att följa systemet för kommunalekonomisk utjämning. Den 25 augusti 2016 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att beskriva vilka kostnader för kommuner och landsting som är förenade med det ökade antalet asylsökande och nyanlända. Enligt uppdraget ska Statskontoret analysera i vilken utsträckning kostnaderna beaktas i kostnadsutjämningen i systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Flyktinginvandring och kommunal kostnadsutjämning. Analys av utredningsbehov* (2016:32).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund och utredare Carl Holmberg, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Carl Holmberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Inledning	11
1.1	Motiv och principer för kostnadsutjämning	11
1.2	Regeringens uppdrag till Statskontoret	12
1.3	Tolkning av uppdraget och avgränsningar	12
1.4	Metod och genomförande	13
2	Kostnader för asylsökande och nyanlända	15
2.1	Mottagning av asylsökande och nyanlända	15
2.2	Kommunernas och landstingens kostnader för asylsökande och nyanlända	19
2.3	Statens utgifter för asylsökande och nyanlända	21
3	Kostnadsutjämning och invandring	27
3.1	Delmodellerna och kopplingen till invandring	27
3.2	Kostnadsutjämning och specialdestinerade statsbidrag	29
3.3	Tidseftersläpning i kostnadsutjämningen	30
4	Befolkningsökning	33
4.1	Invandringen bidrar starkt till befolkningsökningen	33
4.2	Befolkningsökningen påverkar kostnadsutjämningen	34
4.3	Delmodellerna för befolkningsförändringar i kommuner respektive landsting	35
4.4	Framtida utredningsarbete	35
5	Förskola, grundskola och gymnasieskola	37
5.1	Delmodeller för skolan	37
5.2	Fler barn med utländsk bakgrund i skolan	40
5.3	Vuxenutbildning	44
5.4	Utgjänningsmekanismer i delmodellerna	44
5.5	Framtida utredningsarbete	47
6	Kommunal omsorg	49
6.1	Individ- och familjeomsorg (IFO)	49
6.2	Äldreomsorg	52
7	Hälso- och sjukvård	55
7.1	Delmodellen för hälso- och sjukvård	55

8	Slutsatser och bedömningar	57
8.1	Befolkningsökning och statsbidrag påverkar kostnadsutjämnningen	57
8.2	Det saknas uppgifter om kostnader för asylsökande och nyanlända	58
8.3	Det är främst nio delmodeller som speglar strukturella kostnader för nyanlända	58
8.4	Kostnadsutjämnningen har en tidsmässig eftersläpning	59
8.5	Åtta delmodeller behöver uppdateras	59
	Referenser	61

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	63
2	Statistikkällor	65
3	Internationell översikt – kostnadsutjämnning för invandring i andra länder	69
4	Använda begrepp i det kommunala utjämnningssystemet och i beskrivningar av invandring	85

Sammanfattning

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att beskriva vilka kostnader för kommuner och landsting som påverkas av det ökade antalet asylsökande och nyanlända invandrare. Statskontoret ska också analysera i vilken utsträckning som kostnadsutjämningen tar hänsyn till dessa kostnader i systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Kostnaderna påverkar den kommunala utjämningen

Utfallet i kostnadsutjämningssystemet påverkas av antalet asylsökande och nyanlända på flera olika sätt. För det första innehåller kostnadsutjämningen mekanismer som omhändertar kostnadsökningar som följer av en generell befolkningstillväxt. För det andra påverkar en förändrad sammansättning i befolkningen utfallet i kostnadsutjämningen via flera olika delmodeller. Det handlar främst om att det bland nyanlända finns en större andel barn och en mindre andel äldre. Det påverkar efterfrågan på bland annat skola, äldreomsorg och hälso- och sjukvård. Ett tredje skäl är att personer med flyktningbakgrund ofta har andra behov som medför högre kostnader i vissa verksamheter i kommuner och landsting.

Migrationsverket betalar ut statsbidrag till kommuner och landsting för att kompensera för kostnader för asylsökande samt, när det gäller nyanlända, merkostnader för etablering. Statsbidragen utgår enligt schablonberäknade kostnadsuppgifter och de faktiska kostnaderna i kommuner och landsting kan därför vara både högre och lägre än bidragen, vilket kan påverka utfallet i kostnadsutjämningen.

Kompensation genom nio delmodeller

Statskontoret bedömer att det i första hand är nio delmodeller i kostnadsutjämningen som fyller en funktion för att kompensera för strukturella kostnadsskillnader som följer av den ökade flyktinginvandringen. Det handlar om två delmodeller som rör befolkningsförändringar, de fyra delmodellerna inom skolans område, delmodellen för individ- och familjeomsorg, delmodellen för äldreomsorg samt om delmodellen för hälso- och sjukvård.

Delmodellen för förskoleklass och grundskola innehåller en variabel som ger kompensation för att elever med utländsk bakgrund kan behöva extra stöd i skolan. Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund ger ett extra bidrag till kommuner som har invandrartäta stadsdelar. Därutöver ger delmodellen för äldreomsorg kompensation för äldre som är födda utanför

Norden. Delmodellerna för individ- och familjeomsorg samt hälso- och sjukvårdsmodellen innehåller variabler som indirekt kan ge en kompensation.

I övrigt innehåller inte kostnadsutjämnningen några direkta mekanismer som rör nyanlända och andra personer med flyktingbakgrund.

Behovet av översyn inom kostnadsutjämnningen

Statskontoret konstaterar att skillnaderna i hur många flyktingar som kommunerna har tagit emot är stora. Dessa skillnader kan ha medfört ökade skillnader i de strukturella kostnaderna mellan kommunerna som kostnadsutjämnningssystemet inte fångar upp i tillräckligt hög grad. En orsak är att de aktuella ersättningsbeloppen bygger på gamla kostnadsunderlag.

Enligt Statskontoret finns det ett översynsbehov när gäller de två delmodellerna för befolkningsförändringar, delmodellerna inom skolområdet, delmodellen för individ- och familjeomsorg samt delmodellen för hälso- och sjukvård. Dessa delmodeller kan behöva kompletteras med nya variabler för att fånga upp merkostnaderna inom olika verksamhetsområden som påverkas av invandringen.

Statskontoret menar även att det kan finnas anledning att analysera om systemet för kostnadsutjämnning behöver kompletteras med en mekanism som utjämnar för kommunal vuxenutbildning. Bakgrunden till bedömningen är att en stor andel av de nyanlända invandrarna har en låg utbildning och det är en obligatorisk uppgift för kommunerna att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning.

Det saknas uppgifter om kostnader

Statskontoret konstaterar att det inte är möjligt att sammanställa kostnaderna för de tjänster inom kommuner och landsting som de asylsökande och nyanlända tar del av. Detta beror på att det saknas uppgifter om kostnaderna för olika typer av tjänster i den kommunala sektorn fördelade på olika grupper av individer. I den officiella statistiken är kostnaderna för asylsökande och nyanlända i kommunerna redovisade som en klumpsumma, dock utan att skolkostnader ingår. För landstingen finns inga officiella uppgifter om kostnader för hälso- och sjukvård som ges till asylsökande och nyanlända.

Tidsmässig eftersläpning i kostnadsutjämnningen

Statskontoret ser inga direkta behov av fortsatt utredningsarbete när det gäller den tidsmässiga eftersläpningen i kostnadsutjämnningen. Statskontorets analys visar att det är två förhållanden som bidrar till att det blir en tidsmässig eftersläpning. För varje givet utjämningsår finns det en tidseftersläpning i de dataunderlag som kostnadsutjämnningen baseras på. Statskontoret konstaterar att det även finns en eftersläpning i utbetalningar av statsbidrag för asylsökande och nyanlända till den kommunala sektorn.

Kostnadsutjämning för invandring i andra länder

Vår internationella översikt visar att det finns ett fåtal andra europeiska länder vid sidan av Sverige, som har en explicit utjämning av kostnader för flyktinginvandring. I översikten ingår Danmark, Finland, Norge och Schweiz. De tekniska lösningarna varierar mellan länderna och likaså vilka typer av kostnader som man utjämnar för. En likhet mellan länderna är att endast invandring från länder utanför det egna geografiska närområdet ingår i kostnadsutjämningen. Ländernas utjämningsystem skiljer sig åt bland annat när det gäller vilka invandrargrupper som omfattas och vilken tidsperiod som invandringen ska ha varit bosatt i landet.

1 Inledning

Den ökade flyktinginvandringen har medfört att Sverige för närvarande har en förhållandevis snabb befolkningstillväxt. Under 2015 sökte knappt 163 000 personer asyl i Sverige och nära 53 000 personer fick uppehållstillstånd av flyktingskäl.

Staten, kommunerna och landstingen har ett gemensamt ansvar för att på olika sätt se till att asylsökande och nyanlända får den samhällsservice som de behöver.

Statskontoret analyserar i den här rapporten på vilka sätt som flyktinginvandring påverkar det kommunalekonomiska kostnadsutjämningsystemet. I rapporten pekar vi på utredningsbehov i kostnadsutjämnningen som följer av den ökade flyktinginvandringen.

1.1 Motiv och principer för kostnadsutjämnning

Syftet med det kommunalekonomiska utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för alla kommuner och landsting i landet att ge sina invånare offentlig service, till exempel skola och hälso- och sjukvård. Det kommunalekonomiska utjämningsystemet består av två huvudsakliga delsystem: inkomstutjämnning och kostnadsutjämnning. Vi behandlar endast kostnadsutjämnningen i denna rapport.

En grundläggande princip i kostnadsutjämnningen är att systemet ska utjämna för skillnader i kostnader som beror på olika behov av service i kommunerna och i landstingen. Behoven styrs bland annat av åldersstruktur och folkhälsa. Systemet ska också utjämna för skillnader i förutsättningar mellan kommuner och landsting att producera service.

En annan princip är att kommunerna och landstingen inte ska kunna påverka avgifterna och bidragen i kostnadsutjämnningen. Därför ska skillnader i kostnader som beror på kvalitet, val av serviceutbud och avgifter inte ingå i utjämnningen.

Utjämnningen omfattar kostnader för verksamheter på kommunal eller på landstingskommunal nivå som är obligatoriska. Kostnadsutjämnningen baseras på antalet invånare enligt folkbokföringen.

Kostnadsutjämnningen omfördelar kostnader mellan kommuner och mellan landsting. Staten tillför inga medel till systemet. Detta innebär att vissa kommuner betalar en avgift medan andra kommuner får bidrag från kostnadsutjämningsystemet. Detsamma gäller för landstingen.

1.2 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att beskriva vilka kostnader för kommuner och landsting som är förenade med det ökade antalet asylsökande och nyanlända samt analysera i vilken utsträckning dessa kostnader beaktas i kostnadsutjämnningen i systemet för kommunalekonomisk utjämning.¹

I uppdraget ingår följande moment:

- Kartlägga de delmodeller i kostnadsutjämnningen som berörs.
- Visa vilka variabler i delmodellerna som speglar strukturella kostnader för nyanlända invandrare.
- Analysera med vilken tidsmässig eftersläpning som kostnaderna utjämnas.
- Bedöma om det finns anledning att uppdatera parametrar i delmodellerna för att öka träffsäkerheten i utjämnningen av strukturella kostnader för nyanlända invandrare.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2016 till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

1.3 Tolkning av uppdraget och avgränsningar

Statskontorets uppdrag är att beskriva vilka kostnader för kommuner och landsting som påverkas av det ökade antalet asylsökande och nyanlända. Statskontoret ska analysera i vilken utsträckning kostnadsutjämnningen tar hänsyn till dessa kostnader i systemet för kommunalekonomisk utjämning.

Kommunerna redovisar kostnaderna för olika kommunala verksamheter. Det gäller bland annat kostnader inom skolväsendet, äldreomsorgen och socialtjänsten. I redovisningen finns inte uppgifter om hur dessa kostnader är fördelade på olika kategorier av personer, exempelvis asylsökande och nyanlända. Det är därför inte möjligt att utan en särskild datainsamling kvantifiera de förändringar av kostnaderna i kommunala verksamheter som direkt följer av ett ökat antal asylsökande och nyanlända.

Vi gör därför en kvalitativ analys av vilka kostnader som kan förväntas uppstå i kommunerna och i landstingen som en följd av ett ökat antal asylsökande och nyanlända.

¹ Uppdrag till Statskontoret avseende uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning 2016-08-25, Fi2016/02943/K (delvis).

Vi koncentrerar vår analys av delmodellerna på de kostnader som uppstår efter kommunplaceringen, eftersom systemet för kostnadsutjämning baseras på antalet folkbokförda invånare där asylsökande inte ingår.

I denna rapport lämnar vi inga färdiga förslag till åtgärder. Däremot bedömer vi vilka utredningsbehov som följer av en ökad flyktinginvandring.

I enlighet med uppdraget bedömer Statskontoret vilka parametrar i delmodellerna som bör uppdateras med anledning av den ökade flyktinginvandringen. Efter samråd med Regeringskansliet (Finansdepartementet) lämnar vi inga rekommendationer om hur enskilda parametrar skulle kunna uppdateras. Det skulle kräva tillgång till nya kostnadsuppgifter och också en mer omfattande analys än vad som har varit möjligt att inrymma i Statskontorets uppdrag.

1.3.1 Avgränsningar

Det här uppdraget har fyra avgränsningar som vi beskriver nedan.

Vi har inte haft möjlighet att beräkna de sammantagna effekterna på kostnadsutjämningen av det ökade antalet asylsökande och nyanlända. För att utföra en sådan beräkning krävs en simuleringsmodell och antaganden om bland annat den demografiska och även den ekonomiska utvecklingen (löner, prisutveckling med mera).

Det ingår inte i Statskontorets uppdrag att utvärdera de statliga ersättningarna till kommunerna. Det är staten som har det finansiella ansvaret för asylsökande, för flyktingar med uppehållstillstånd innan de har fått en kommunplacering samt för nyanländas etablering. En princip som följer av detta är att staten kompenserar kommunernas och landstingens kostnader genom statsbidrag.

I denna rapport behandlar vi inte frågan om det finns skäl att förändra fördelningen av utgifter mellan staten och den kommunala sektorn som en följd av den ökade flyktinginvandringen.

I uppdraget ingår inte heller att analysera hur det ökade antalet nyanlända påverkar skattekraften i kommunerna och hur det i sin tur påverkar inkomstutjämningen.²

1.4 Metod och genomförande

Vi har i huvudsak genomfört uppdraget som en dokumentstudie. För att kartlägga kostnaderna har vi använt oss av dokumentation från framför allt regeringen, Migrationsverket, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Socialstyrelsen och Statistiska Centralbyrån (SCB). Vi har även använt underlag

² Begreppet skattekraft definieras som beskattningsbar inkomst per invånare.

från statliga utredningar, forskningsrapporter samt från tidigare utredningar av Statskontoret.

I rapporten använder vi officiell statistik från SCB, Socialstyrelsen och Migrationsverket. De huvudsakliga statistikkällorna redovisas i bilaga 2.

Vi har också genomfört en internationell översikt om hur kostnader för flyktingar och invandring utjämnas mellan kommuner och regioner i andra länder. De studerade länderna är Norge, Danmark, Finland och Schweiz. Översikten redovisas i bilaga 3.

1.4.1 Projektgrupp vid Statskontoret och kvalitetssäkring

Rapporten har utarbetats av en projektgrupp inom Statskontoret där Eero Carroll, Charlotta Edholm och Carl Holmberg (projektledare) har deltagit. SKL, Migrationsverket och SCB har faktagranskat ett rapportutkast. Regeringskansliet (Finansdepartementet) har informerats under arbetets gång. Analyser och rapportutkast har även diskuterats i en referensgrupp vid Statskontoret.

1.4.2 Använda definitioner

Det finns ett antal vanligt förekommande begrepp som används i beskrivningar av det kommunala utjämningsystemet och beskrivningar av invandring. Dessa begrepp finns förklarade i bilaga 4.

1.4.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 beskriver vi de åtaganden och kostnader som staten, kommuner och landsting har när det gäller asylsökande och nyanlända invandrare.

I kapitel 3 presenterar vi delmodellerna i kostnadsutjämnningen. Vi resonerar övergripande om hur flyktinginvandringen kan påverka kostnadsutjämnningen. I kapitlet beskriver vi också hur de specialdestinerade statsbidragen för asylsökande och nyanlända är kopplade till kostnadsutjämnningen. I kapitel 3 redogör vi också för de olika eftersläpningseffekter som finns i kostnadsutjämnningen.

I kapitel 4–7 redovisar vi vår kartläggning av de delmodeller som främst påverkas av den ökade flyktinginvandringen. Här går vi igenom vilka mekanismer i delmodellerna som invandringen påverkar. Vi bedömer också vad som kan behöva utredas vidare.

I kapitel 8 redovisar vi våra slutsatser och bedömningar.

2 Kostnader för asylsökande och nyanlända

Syftet med detta kapitel är att beskriva kostnaderna för kommunerna och landstingen när det gäller mottagning av asylsökande och nyanlända invandrare.

Kostnadsutjämnningen utgår från kommunernas och landstingens kostnader för verksamheterna. I detta kapitel klarar vi ut vilka kostnadsuppgifter som finns tillgängliga. Vi tydliggör också hur kostnader och statsbidrag påverkar kostnadsutjämnningen. Våra sammanfattande iakttagelser är:

- Sedan 1 mars 2016 är mottagning av nyanlända en obligatorisk uppgift för kommunerna.
- De uppgifter som finns om kostnader för asylsökande och nyanlända i kommuner och landsting är ofullständiga. Detta innebär att vi saknar information om både de totala kostnaderna och kostnaderna för olika verksamheter.
- Staten ersätter den kommunala sektorn för vissa kostnader när det gäller samhällsservice till asylsökande och nyanlända. Totalt utbetalades 15,6 miljarder kronor i sådana statsbidrag under 2015. Denna summa väntas bli dubbelt så stor under 2016.
- Statsbidragen för asylsökande och nyanlända påverkar kommunernas och landstingens nettokostnader för olika verksamheter. Därmed påverkar bidragen indirekt också utfallet i kostnadsutjämnningssystemet.

Vi inleder detta kapitel med en beskrivning av vilka uppgifter som staten, kommunerna och landstingen har. Därefter beskriver vi kostnaderna och vilken statistik som finns tillgänglig. Kapitlet avslutas med en beskrivning av de statliga utgifterna inklusive de olika statsbidragen.

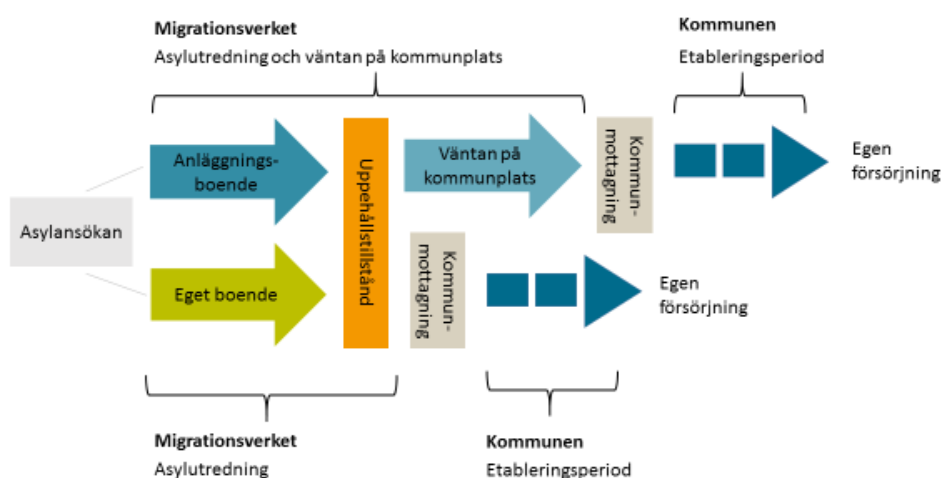
2.1 Mottagning av asylsökande och nyanlända

Kommunerna och landstingen ger en viss samhällsservice till de asylsökande och stöd för de nyanlända att etablera sig i samhället. Denna service finansieras av staten. I det här avsnittet redogör vi närmare för vilka skyldigheter som kommunerna och landstingen har för de asylsökande och nyanlända invandrarna.

2.1.1 Ansvaret under asyl- och etableringsprocessen

Staten har via Migrationsverket det finansiella ansvaret för asylsökande under den tid det tar att handlägga asylansökan (figur 2.1). Staten har också ansvar för de som får uppehållstillstånd för tiden fram till dess att de kan lämna flyktingförläggningen och bosätta sig i en kommun. När en flykting bosätter sig i en kommun börjar flyktingen att räknas som nyanländ. Kommunerna får då ansvaret för att stödja den nyanlände för att etableringen ska gå så snabbt som möjligt.

Figur 2.1 Processen för mottagande av asylsökande och nyanlända invandrare



Källa: Figuren baseras på information som hämtats från Migrationsverket och SKL

2.1.2 Kommunernas och landstingens ansvar för asylsökande

Under asylperioden kan de asylsökande antingen bo på något av Migrationsverkets anläggningsboenden eller ordna boende på egen hand. Vid anläggningsboende är det anvisningsbeslutet som avgör i vilken kommun man bor i under den tid som asylutredningen pågår. Asylsökande som ordnar boende på egen hand avgör själv i vilken kommun som de vistas i under handläggnings-tiden.

Barn och ungdomar som är asylsökande har rätt till förskola, förskoleklass, skola och gymnasieskola. För ensamkommande barn under 18 år måste kommunerna dessutom ordna boende och annan omsorg. Detta gäller även efter att de ensamkommande barnen har fått uppehållstillstånd, fram till dess att de

har fyllt 18 år.³ Kommunens roll är mer begränsad när det gäller asylsökande vuxna, men de har ett ansvar för vård och omsorg i vissa fall.

Landstingen ska tillhandahålla en hälsoundersökning, hälso- och sjukvård och tandvård för barn och unga samt vård som inte kan anstå för vuxna.⁴

Staten ersätter kommunernas och landstingens kostnader för asylsökande genom statsbidrag.⁵ Staten täcker även kostnader för vissa flyktingar som fått uppehållstillstånd. Det gäller personer som ännu inte fått en kommunplacering och som därför bor kvar på Migrationsverkets anläggningsboenden.

2.1.3 Fördelning av nyanlända på kommuner

En person som bor i Migrationsverkets boende och som får uppehållstillstånd ska flytta därifrån. Den som inte själv kan ordna sitt boende kan få hjälp och stöd av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket med att bosätta sig i en kommun.

En person som ordnat boende på egen hand under asyltiden kan folkbokföra sig på den adress som han eller hon bott på under asyltiden.

Sedan den 1 mars 2016 är det obligatoriskt för alla kommuner att ta emot nyanlända.⁶ Syftet med riksdagens beslut är att mottagandet ska bli mer proportionerligt i förhållande till kommunernas förutsättningar att ta emot nyanlända.⁷

Fördelningen av nyanlända mellan kommunerna avgörs i två steg. Först beslutar regeringen om fördelningen av de nyanlända mellan länen.⁸ Därefter beslutar länsstyrelserna om fördelningen mellan kommunerna. Fördelningen av nyanlända baseras på kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Från och med 1 januari 2017 har Migrationsverket ensamt ansvar för denna fördelning.

³ I vissa fall upp till 21 år. Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

⁴ Se SKL. (2016). *Ansvarsfördelning, asylmottagandet*.

<http://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/ansvarersattningar/ansvarsfordelningasylmottagandet.7167.html>, hämtad 2016-10-06.

⁵ Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. samt förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

⁶ Proposition 2015/16:54, bet 2015/16: AU4, rskr. 2015/16:128. Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁷ Proposition 2015/16:54 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*, s. 21.

⁸ Under 2016 beslutar regeringen efter förslag från Arbetsförmedlingen och från och med 2017 efter förslag från Migrationsverket.

2.1.4 Kommunernas och landstingens ansvar för nyanlända

Hur många nyanlända som en kommun tar emot avgörs inte enbart av den fördelning som fastställts av respektive länsstyrelse. Kommunerna ska dessutom ta emot flyktingar som fått uppehållstillstånd och som ordnar bosättning på egen hand i kommunen, personer som kommer som anhöriga till personer som redan bor i kommunen samt ensamkommande barn.

En nyanländ som fått uppehållstillstånd och blivit folkbokförd har samma rättigheter till samhällsservice från kommunen och landstinget som övriga invånare. Kommunerna har ett särskilt ansvar för att underlätta de nyanländas etablering i samhället, i skolan och på arbetsmarknaden. Kommunerna får statsbidrag som ska ersätta merkostnaderna för denna etablering.

Landstingen har inte på samma sätt en uttalad roll i de nyanländas etablering som kommunerna har.

Etableringsplanen är viktig för nyanlända

Efter kommunplaceringen ska Arbetsförmedlingen ge de arbetsföra personerna mellan 20 och 64 år en etableringsplan.⁹ Etableringsplanen ska innehålla insatser som underlättar den nyanländes etablering. Planen ska åtminstone innehålla svenska för invandrare (SFI), samhällsorientering och arbetsförberedande insatser. Kommunerna ansvarar för SFI, samhällsorientering och annan vuxenutbildning. Kommunerna är skyldiga att tillhandahålla vuxenutbildning på både grundläggande nivå och på gymnasial nivå.¹⁰

Etableringsplanen gäller till dess att den nyanlände har fått ett arbete eller påbörjat eftergymnasiala studier. Planen kan som längst sträcka sig över två år. Under denna tid får den nyanlände en etableringsersättning. Kommunen har ansvar för att försörja de som till exempel på grund av sjukdom inte kan arbeta och därmed inte har rätt till en etableringsplan.¹¹ Kommunen ska vid behov dessutom ge kompletterande försörjningsstöd till de som har en etableringsplan.

Nyanlända elever har rätt till stöd i skolan

Kommunerna ansvarar för att ta emot barn och ungdomar i förskolan, förskoleklass, grundskolan och gymnasieskolan. Kommunerna ska se till att barn och ungdomar får det stöd de behöver för att kunna tillgodogöra sig den pedagogiska verksamheten i förskolan eller undervisningen i skolan.

⁹ Även personer som fyllt 18 men inte 20 år och saknar föräldrar i Sverige kan ingå.

¹⁰ 20 kap., 11 § och 16 § skollagen (2010:800).

¹¹ Migrationsverket. (2016). *Olika myndigheters ansvar för personer med uppehållstillstånd*. Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehållstillstand/Olika-myndigheters-ansvar.html>, hämtad 2016-11-22.

2.2 Kommunernas och landstingens kostnader för asylsökande och nyanlända

I tidigare avsnitt framgick det att kommunerna och landstingen har en rad skyldigheter att ge service och andra samhällstjänster till de asylsökande och de nyanlända. Det finns dock ingen sammanställning som visar samtliga kostnader eller kostnader per verksamhetsområde för asylsökande och för nyanlända i kommunerna och landstingen. Kommunernas och landstingens redovisning till SCB skiljer inte på kostnader för olika grupper av individer inom olika verksamhetsområden, exempelvis inom skolan eller inom hälso- och sjukvården. I vissa fall går det att urskilja flyktingar som målgrupp för vissa insatser, men dessa fall hör till undantagen i redovisningen.

I detta avsnitt beskriver vi vilka enskilda kostnadsuppgifter som finns tillgängliga.

2.2.1 Kommunernas redovisning särskiljer inte kostnader för asylsökande och nyanlända

Kommunerna redovisar sina kostnader för asylsökande och mottagning av nyanlända i en klumpsumma för flyktingmottagning i SCB:s sammanställningar. De kostnader som ingår är sådana som kommunerna får statlig ersättning för. Eventuella kostnader som inte täcks av bidrag ingår inte. Det finns heller ingen fördelning av kostnader på asylsökande respektive nyanlända på olika verksamheter.

I klumpsumman för flyktingmottagning summeras kostnader för mottagning, praktisk hjälp i samband med bosättning, introduktion av flyktingar, kostnader för administration, kostnader för tolkar samt vissa kostnader för ekonomiskt bistånd. Här redovisar kommunerna även kostnader för genomgångsbostäder som används av flyktingar och som inte finansieras med ekonomiskt bistånd eller extraordinär ersättning från Migrationsverket. Även kostnader för ensamkommande barn ingår i denna post. Men kostnader för insatser för asylsökande och nyanlända barn i skolan ingår inte.¹²

Vi kan konstatera att kommunernas redovisade kostnader har ökat kraftigt mellan 2013 och 2015, från 5,8 miljarder kronor till 13,9 miljarder kronor (tabell 2.1). Samtidigt har statsbidragen ökat med i princip lika mycket. Men vi kan ändå inte dra några slutsatser om de totala kostnaderna eftersom kostnaderna för skolan saknas. Det innebär även att uppgifterna som finns i tabell 2.1 inte är jämförbara med de uppgifter om utbetalda statsbidrag som vi presenterar senare i kapitlet.

¹² SCB. (2015). *Räkenskapssammandraget 2015: Instruktioner*. SCB.
http://www.scb.se/Statistik/OE/OE0107/_dokument/Uppgiftslamnare/Kommuner/Instruktioner-RS2015.pdf, s. 41; hämtad 2016-11-22.

Tabell 2.1 Kommunernas kostnader för mottagning av asylsökande respektive nyanlända (exklusive pedagogisk verksamhet), bruttokostnader samt statsbidrag 2013–2015, miljoner kronor

	2013	2014	2015
Flyktingmottagande exkl. pedagogisk verksamhet			
Redovisad bruttokostnad	5 771	7 147	13 916
Intäkter av statsbidrag	5 466	7 064	13 217
Nettoutgift för kommunerna	305	83	699
Därutöver kostnader inom pedagogisk verksamhet			
Svenska för invandrare (SFI)	2 462	2 762	3 055

Källa: Räkenskapssammandraget för kommuner, SCB.

Den enda kostnadspost – inom kommunernas pedagogiska verksamhet – som särredovisas är undervisning i svenska för invandrare (SFI). Här har kostnaderna inte ökat lika mycket som kostnaderna för flyktingmottagande. Dessa kostnader kan förväntas öka de kommande åren när fler får uppehållstillstånd och därmed rätt till SFI. Men det är viktigt att komma ihåg att målgruppen för svenska för invandrare omfattar även personer som har fått uppehållstillstånd i Sverige av andra skäl än asyl.

Migrationsverket och SKL gjorde 2013 en enkätundersökning i fem kommuner. Syftet var att jämföra kommunernas kostnader för asylsökande med de statliga ersättningarna. Studien visade att det inte var möjligt för kommunerna att särskilja kostnader för asylsökande inom de olika kommunala verksamheterna. Detta beror främst på att det ofta i praktiken är svårt för kommunerna att följa upp kostnader knutna till enskilda individer. Det gäller särskilt inom utbildningsområdet.¹³

2.2.2 Uppgifter om landstingens vårdkostnader för asylsökande samlas in genom en enkät

När det gäller landstingen går det inte att särskilja kostnader för hälso- och sjukvård och andra insatser för asylsökande och nyanlända i SCB:s statistik.

Men SKL samlar in uppgifter om kostnader för hälso- och sjukvård som rör asylsökande i en årlig enkät. För 2015 visade enkäten att hälso- och sjukvården för de asylsökande kostade 2 miljarder kronor (tabell 2.2). Kostnaderna har ökat i stort sett i samma takt som det genomsnittliga antalet asylsökande under åren. Intäkterna består av statsbidrag som ersätter kostnader för hälso- och sjukvård för asylsökande.

¹³ Migrationsverket. (2014). *Pilotstudie av kommunernas kostnader och ersättningar för asylsökande*. GDA 41/2013. Se bland annat sidan 5 samt sidan 15.

Under 2014 och 2015 uppstod ett finansiellt överskott i landstingens verksamhet med vård för asylsökande. Enligt SKL kan överskottet för 2015 förklaras med att ett stort antal asylsökande anlände under hösten 2015 samtidigt som hela statsbidraget för hälso- och sjukvård utbetalades under 2015.¹⁴ Kostnaderna för en stor del av vården infaller istället under 2016.

Tabell 2.2 Kostnader och intäkter, inklusive hälsoundersökningar och kostnader för krävande vård 2013–2015, miljoner kronor, samt antal asylsökande i medeltal

	2013	2014	2015
Kostnader	1 024	1 212	2 019
Intäkter (statsbidrag)	927	1 303	2 340
Nettokostnader	97	- 91	-321
Antal asylsökande (medeltal)	44 210	65 004	111 637

Källa: Hälso- och sjukvård åt asylsökande under år 2015, PM, dnr 16/04417, SKL, 2016-08-25.

Landstingens kostnader för insatser inom hälso- och sjukvården som kommer nyanlända till del ingick inte i enkäten. Det finns inte heller någon statistik över kostnader för kollektivtrafik som kan kopplas till asylsökande och nyanlända.

2.3 Statens utgifter för asylsökande och nyanlända

Vi inleder det här avsnittet med att ge en samlad bild av statens utgifter för de asylsökande och de nyanlända invandrarna, innan vi beskriver de olika specialdestinerade statsbidragen. Dessa statsbidrag utgör en intäkt för kommuner och landstingen och påverkar därmed nettokostnaderna för kommunernas och landstingens verksamheter. Statsbidragen påverkar också utfallet i kostnadsutjämnningen eftersom utjämnningen baseras på nettokostnader.

I föregående avsnitt kunde vi konstatera att kostnadsstatistiken endast innehåller begränsad information om kommunernas och landstingens kostnader för olika insatser för asylsökande och nyanlända. De statsbidrag som staten betalar ut för att täcka dessa kostnader ger kompletterande information om vilka dessa kostnader är och om kostnadernas storleksordning. Vi avslutar avsnittet med en genomgång av statsbidragen.

¹⁴ SKL.(2016). *Hälso- och sjukvård åt asylsökande under år 2015*, PM 2016-08-25, dnr 16/04417.

2.3.1 Statens samlade utgifter för migration och etablering av nyanlända

Det stora antalet asylsökande som kom till Sverige under 2015 bidrog till en betydande ökning av de statliga utgifterna mellan 2014 och 2015 (tabell 2.3).

Tabell 2.3 Statliga bidrag till kommuner och landsting samt övriga statliga utgifter för migration och nyanlända invandrades etablering, 2013–2017, miljarder kronor

	Utfall 2013	Utfall 2014	Utfall 2015	Prognos 2016	Budget 2017
Bidrag till kommuner och landsting					
Stöd och service till asylsökande (utgiftsområde 8)	3,2	3,9	6,6	20,1	21,6
Stöd till nyanlända invandrades etablering (utgiftsområde 13)	5,5	7,0	9,0	13,0	21,6
Tillfälligt särskilt stöd till kommuner och landsting (utgiftsområde 25)			9,8		7,0
Summa bidrag till kommuner och landsting	8,7	10,9	25,4	33,1	50,2
Övriga statliga utgifter					
Migrationsverkets handläggning samt boende och ersättning till asylsökande (utgiftsområde 8)	1,9	3,4	5,8	10,2	4,0
Arbetsförmedlingens insatser för etablering samt ersättning till nyanlända (utgiftsområde 13)	2,9	4,8	6,1	7,3	10,5
Summa övriga statliga utgifter	4,9	8,2	11,9	17,6	14,5
Totala statliga utgifter	13,6	19,1	37,3	50,7	64,7

Anm: Tabellens översta del visar statsbidragen till kommuner och landsting uppdelade på asylsökande respektive nyanlända. I denna del av tabellen visar vi också det tillfälliga statsbidraget för att underlätta kommunernas flyktingmottagande. De övriga statliga utgifterna framgår nederst i tabellen och följer samma uppställning. Tabellen innehåller avrundningsdifferenser.

Källa: Årsredovisningar 2013–2015 och Verksamhets- och utgiftsprognos oktober 2016, Migrationsverket samt budgetpropositionerna 2014–2017.

Samtliga utgiftsposter har ökat kraftigt mellan 2013 och 2015. De utgifter som är relaterade till asylsökande väntas minska eftersom färre sökt asyl under 2016 jämfört med under 2015. Storleken på utgifterna under utgiftsområde 8 Migration påverkas också av hur lång tid det tar att avgöra asylärenden. En längre handläggningstid innebär bland annat högre utgifter för statsbidrag. Eftersom många asylsökande anlände mot slutet av 2015 finns det också en eftersläpning när det gäller utbetalningar av statsbidrag till kommunerna.

Det stora antalet asylsökande under 2015 avspeglas allteftersom i ett ökat antal nyanlända invandrare i kommunerna. Utgifterna för statsbidrag till kommunerna för etablering beräknas därför öka kraftigt, från 13 miljarder kronor 2016 till nära 22 miljarder kronor 2017.

Sammanlagt fick kommunerna och landstingen 15,6 miljarder kronor under 2015 i specialdestinerade statsbidrag. Enligt budgetpropositionen för 2017 väntas denna summa öka till det dubbla under 2016.

För att underlätta för kommunerna att hantera flyktingsituationen beslutade riksdagen hösten 2015 efter regeringens förslag om ett tillfälligt särskilt stöd till kommunerna och landstingen på 9,8 miljarder kronor. Knappt 8,3 miljarder kronor gick till kommunerna och 1,5 miljarder kronor gick till landstingen. Medlen fördelades mellan kommunerna och landstingen utifrån antalet asylsökande och nyanlända. I fördelningen av medel till kommunerna togs också hänsyn till andelen barn. Medlen ska täcka kostnaderna även under 2016.¹⁵ Regeringen har föreslagit att ytterligare 7 miljarder kronor per år ska fördelas på samma sätt mellan kommuner och landsting under 2017 och 2018.

2.3.2 Statsbidrag till kommuner och landsting för stöd till asylsökande

Det finns ungefär femton olika statsbidrag som gäller asylsökande. Vissa av dessa statsbidrag betalas ut automatiskt medan kommuner och landsting behöver ansöka om att få de andra.

Kommunernas största kostnad för asylsökande är vård och omsorg om ensamkommande barn samt ersättning för skolkostnader. Totalt betalade Migrationsverket ut 6,5 miljarder kronor till kommunerna 2015 (tabell 2.4). Nära 80 procent av ersättningarna som betalas ut till kommunerna för asylsökande gäller ensamkommande barn. Den återstående femtedelen består i huvudsak av ersättningar för skolkostnader.

¹⁵ Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017: Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommuner*, s. 25.

Tabell 2.4 Statliga ersättningar till kommuner och landsting för asylsökande 2013–2015, miljoner kronor

	2013	2014	2015
Ersättningar till kommuner			
Ersättning för skolkostnader (inkl. ensamkommande)	462	637	1 057
Placeringar och annat stöd till barn	208	212	163
Extraordinära kostnader	0	0	62
Övrig omsorg och omvårdnad	89	104	139
Summa kostnader exkl. ensamkommande	759	953	1 421
Vård och omsorg för ensamkommande barn	1 824	2 358	5 054
Summa ersättningar till kommuner	2 583	3 310	6 475
Ersättningar till landsting			
Schablonersättning för sjukvård	714	1 060	1 773
Hälsoundersökningar	52	82	116
Övriga kostnader	248	260	394
Summa ersättningar till landsting	1 014	1 402	2 284

Anm. Utbetalade ersättningar i tabellen är redovisade i kostnadstermer. Den överensstämmer därför inte med tabell 2.3 där beloppen är redovisade i utgiftstermer.

Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2014 samt 2015, not 13, s. 165 resp. s. 164.

Kommunerna ersätts främst för kostnader som rör barn

Staten ersätter kommunernas skolkostnader med ett schablonbelopp per barn som går i förskola, förskoleklass, grundskola eller gymnasieskola. Ersättningen ska täcka i princip alla kostnader som kommunen har för respektive skolform, inklusive skolskjuts. För 2016 varierar beloppen mellan 49 700 kronor för ett barn i förskoleklass till 110 800 kronor för en elev i gymnasieskola. Jämfört med 2015 har beloppen per barn höjts med drygt 53 procent.¹⁶ Bakgrunden var att regeringen inför 2016 bedömde att de kommuner som tar emot många asylsökande elever i skolan behövde få ett ökat ekonomiskt stöd.¹⁷

Kommunerna kan också få ersättning för placering av barn och för stöd till barn. Utöver detta har kommunerna en möjlighet att ansöka om ersättning för extraordinära skolkostnader, till exempel för särskilt anordnade skollokaler.¹⁸

Landstingen får en schablonersättning för sjukvård

Landstinget får en schablonersättning för kostnader för hälso- och sjukvård samt för tandvård till asylsökande. Ersättningarna för 2016 varierar mellan 3 550 kronor per person och 5 340 kronor per person beroende på personens

¹⁶ Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

¹⁷ Proposition 2015/16:1, *Budgetpropositionen för 2016: Utgiftsområde 8, Migration*, s. 35.

¹⁸ Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

ålder. Ersättningen ska täcka all sjukvård för barn och vård som inte kan anstå för vuxna samt eventuella omkostnader som exempelvis tolk och transporter. Landstingen kan därutöver ansöka om en ersättning på 2 060 kronor per asylsökande (2016) för den hälsoundersökning som de ska erbjuda.¹⁹ Totalt betalade Migrationsverket ut 2,3 miljarder kronor i kostnadsersättningar till landstingen 2015 (tabell 2.4).

2.3.3 Statsbidrag till kommuner och landsting för stöd till nyanlända

Det finns knappt tjugo olika statsbidrag för att ersätta kommunerna och landstingen för deras merkostnader när det gäller nyanlända invandrare.

Totalt betalade Migrationsverket ut 8,9 miljarder kronor i statsbidrag till kommunerna och landstingen under 2015 för att ersätta deras merkostnader för flyktingmottagande (tabell 2.5). De två största posterna i dessa bidrag är schablonersättningen per nyanländ och ersättningen för kostnader för omsorg om ensamkommande barn. Dessa poster svarar för 38 procent respektive 49 procent av utbetalningarna.

Tabell 2.5 Statliga ersättningar till kommuner och landsting för flyktingmottagande 2013–2015 miljoner kronor

	2013	2014	2015
Schablonersättning	1 542	2 496	3 418
Ersättning för initialt ekonomiskt bistånd	128	172	191
Prestationsbaserad ersättning	0	313	405
Ersättning för hyreskostnader	1	2	2
Grundersättning	123	62	63
Särskilda kostnader för äldre, sjuka och personer med funktionsnedsättning	133	130	107
Särskilda kostnader för barn utan vårdnadshavare	3 201	3 404	4 380
Extraordinära kostnader	76	80	100
Vårdersättningar kommun	144	108	115
Vårdersättningar landsting	151	141	119
SFI för anläggningsboende	0	0	8
Totalt kommuner och landsting	5 499	6 908	8 907

Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2015, bilaga 12, s. 189.

Kommunerna får en årlig grundersättning för flyktingmottagandet på 221 500 kronor. Denna ersättning är en av de få som är indexerad och som därmed räknas upp varje år. Tidigare fick kommuner med ett högt flyktingmottagande även en prestationsbaserad ersättning.

¹⁹ Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

För att täcka kommunernas merkostnader för flyktingmottagandet får kommunerna en schablonbaserad ersättning för varje nyanländ flykting. Ersättningen betalas ut med delbelopp under två år. Ersättningen är 125 000 kronor per person för barn, ungdomar och vuxna upp till 65 år som tagits emot under 2016. För personer som är 65 år och äldre är ersättningen 78 200 kronor per person.²⁰ Beloppen som gäller för nyanlända som tagits emot i kommunerna före 2016 är 51 procent lägre.

Den schablonbaserade ersättningen ska täcka kostnader för etablering, till exempel:²¹

- mottagande och praktisk hjälp vid bosättning
- särskilda introduktionsinsatser eller merkostnader i skola, förskola, fritidshem, barnomsorg med mera
- utbildning i svenska för invandrare
- samhällsorientering
- tolk
- andra kommunala insatser för att underlätta etablering i samhället
- vissa kostnader för ekonomiskt bistånd och administration.

Kommunerna får även utan särskild ansökan en schablonbaserad ersättning för att ge nyanlända ekonomiskt bistånd innan dessa hunnit få etableringserättning.

För ensamkommande barn som har fått uppehållstillstånd får kommunerna ersättning enligt i stort sett samma principer som när barnen var asylsökande.

Kommunerna och landstingen kan också få ersättning för så kallad varaktig vård. Vården ska behandla en sjukdom eller en skada som uppkommit innan kommunen tog emot personen. Vårdgivaren ska också ha bedömt att det behövs vård under minst tre år. Kommunerna har även möjlighet att söka ersättning för vissa insatser inom individ- och familjeomsorgsverksamheten.²²

²⁰ Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

²¹ Migrationsverket. (2016). *Ersättning för personer med uppehållstillstånd som betalas ut till kommuner utan ansökan*. Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Ersattning-for-personer-med-tillstand-utan-ansokan.html>, hämtad 2016-11-22.

²² Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

3 Kostnadsutjämning och invandring

I detta kapitel beskriver vi hur flyktinginvandringen påverkar kostnadsutjämningen. Beskrivningen är en introduktion till genomgången av de olika delmodellerna i kapitel 4–8. Avslutningsvis redogör vi för hur de specialdestinerade statsbidragen påverkar kostnadsutjämningen och vilka eftersläpnings-effekter som har betydelse för utfallet inom kostnadsutjämningen. Våra sammanfattande iakttagelser är:

- Kostnadsutjämningen innefattar 14 delmodeller varav 10 gäller för kommunerna och 4 gäller för landstingen.
- Ett ökat antal nyanlända påverkar utfallet i kostnadsutjämningen genom 9 delmodeller.
- Utfallet i kostnadsutjämningen påverkas om nivån på statsbidragen inte motsvarar kostnaderna för asylsökande och merkostnader för nyanländas etablering.
- Utfallet i kostnadsutjämningen påverkas av eftersläpning i utbetalningar av statsbidrag till kommuner och landsting.

3.1 Delmodellerna och kopplingen till invandring

Kostnadsutjämningen består av ett antal delmodeller som utjämnar strukturella kostnader för olika verksamheter mellan kommuner respektive mellan landsting.²³ Det finns sammanlagt 14 delmodeller i kostnadsutjämningssystemet varav 10 gäller för kommunerna och 4 gäller för landstingen.

I varje delmodell beräknas en så kallad standardkostnad uttryckt som kronor per invånare. Om kommunens eller landstingets standardkostnad överstiger den genomsnittliga vägda (med hänsyn till antalet invånare) standardkostnaden i riket får kommunen eller landstinget ett tillägg. Om kommunen eller landstinget i stället ligger under standardkostnaden i riket får kommunen eller landstinget ett avdrag. Summan av alla de beräknade standardkostnaderna i en kommun eller ett landsting kallas för strukturstandardkostnad. Strukturstandardkostnaden anges i kronor per invånare.

²³ I Statskontorets rapport *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet 2014* (2014:2) redovisas innehållet i delmodellerna mer detaljerat.

3.1.1 Inverkan av flyktinginvandring i kostnadsutjämningen

Ett ökat antal nyanlända bidrar till att befolkningen ökar. Med detta följer ökad efterfrågan på olika individbaserade välfärdstjänster, till exempel skola och hälso- och sjukvård. Detta leder till ökade offentliga utgifter, i första hand som kostnader i den kommunala sektorn.

Befolkningsökning genom flyktinginvandring påverkar utfallet av kostnadsutjämningen på flera olika sätt. För det första innehåller kostnadsutjämningen mekanismer som omhändertar kostnadsökningar som följer av en generell befolkningstillväxt. För det andra påverkar en förändrade sammansättning i befolkningen utfallet av kostnadsutjämningen via flera olika delmodeller. Det handlar främst om att det bland nyanlända finns en större andel barn och en mindre andel äldre. Ett tredje skäl är att personer med flyktingbakgrund ofta har andra behov som påverkar kostnaderna för olika verksamheter i kommunerna och landstingen.

Vi behandlar dessa tre mekanismer när vi går igenom delmodellerna i kapitel 4–7.

3.1.2 Delmodeller med koppling till invandring

Vår analys pekar på att flyktinginvandringen påverkar utfallet i kostnadsutjämningen genom 9 av kostnadsutjämningsens 14 delmodeller. I denna rapport har vi valt att dela in dessa 9 delmodeller i följande grupper: befolkningsökning, skola, kommunal omsorg samt hälso- och sjukvård.

Befolkningsökning

Det finns två delmodeller som kompenserar för stora befolkningsförändringar i kommuner och landsting.

- Befolkningsförändringar – kommuner
- Befolkningsförändringar – landsting

Skola

En annan grupp av delmodeller utjämnar strukturella kostnader för skolan i kommunerna. Det finns fyra olika delmodeller varav en är inriktad på barn med utländsk bakgrund.

Delmodellerna är:

- Förskola fritidshem, och annan pedagogisk verksamhet
- Förskoleklass och grundskola
- Gymnasieskola
- Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Kommunal omsorg

En tredje grupp av delmodeller utjämnar strukturella kostnader i kommunerna för individ- och familjeomsorg samt för äldreomsorg.

Dessa två delmodeller är:

- Individ- och familjeomsorg (förkortas IFO)
- Äldreomsorg

Hälso- och sjukvård

För landstingen finns det en delmodell för utjämning av strukturella kostnader inom hälso- och sjukvården.

- Hälso- och sjukvårdsmodellen (HoS-modellen).

I kapitel 4–7 går vi igenom de nio delmodellerna. Vi studerar vilka utjämningsmekanismer som finns och vi diskuterar hur den ökade flyktinginvandringen kan påverka de strukturella kostnaderna. För varje delmodell bedömer vi det framtida utredningsbehovet.

3.1.3 Övriga delmodeller

Utöver de 9 delmodellerna finns det ytterligare 5 delmodeller i kostnadsutjämningen. För dessa modeller ser vi inget tydligt behov av utredningsarbete som är direkt kopplat till den ökade flyktinginvandringen. Vi behandlar därför inte dessa modeller närmare. Dessa delmodeller utjämnar för strukturella kostnader som har ett samband med bebyggelsestruktur, kollektivtrafik och lönekostnader i kommuner och i landsting.

Dessa delmodeller är:

- Bebyggelsestruktur – kommuner
- Kollektivtrafik – kommuner
- Kollektivtrafik – landsting
- Lönekostnader – kommuner
- Lönekostnader – landsting

3.2 Kostnadsutjämning och specialdestinerade statsbidrag

Nettokostnaderna för de olika verksamheterna ligger till grund för kostnadsutjämningen mellan kommunerna respektive landstingen. Nettokostnaden för en verksamhet definieras som bruttokostnaden med avdrag för de intäkter som verksamheten genererar. I dessa intäkter ingår bland annat de specialdestinerade statsbidrag som kommunerna och landstingen får inom olika områden, bland annat för asylsökande och de nyanländas etablering. De specialdestinerade statsbidragen bidrar därför till att nettokostnaderna blir lägre än

bruttokostnaderna för de olika verksamheter som kostnadsutjämningen omfattar.

Staten finansierar kostnaderna i den kommunala sektorn för asylsökande och nyanländas etablering genom statsbidrag. Utfallet inom kostnadsutjämningen påverkas om nivån på statsbidragen inte motsvarar kostnaderna för asylsökande och nyanländas etablering.

3.3 Tidseftersläpning i kostnadsutjämningen

Det är två förhållanden som bidrar till en tidsmässig eftersläpning i kostnadsutjämningen. Det ena är att det varje år finns en tidseftersläpning i dataunderlagen som kostnadsutjämningen baseras på. Det andra är att det också finns en tidsmässig eftersläpning i utbetalningarna av de specialdestinerade statsbidragen från staten till kommunerna och landstingen. Vi behandlar dessa förhållanden nedan.

3.3.1 Allmän tidseftersläpning

Kostnadsutjämningen baseras på beräkningar av standardkostnader för olika verksamheter i kommuner och landsting. För varje år beräknas standardkostnaden med dataunderlag för de kostnader och den befolkning som gällde två kalenderår före det aktuella året. Därför finns det en tidsmässig eftersläpning på två år. För justera för denna eftersläpning räknas kostnadsunderlaget upp i de flesta av delmodellerna med hjälp av en prognos för prisutvecklingen.²⁴ Dessutom justeras utfallet av kostnadsutjämningen med hänsyn till befolkningsunderlaget i kommuner och landsting året före det aktuella året.

3.3.2 Eftersläpning i utbetalning av statsbidrag

En annan typ av eftersläpning beror på att vissa statsbidrag betalas ut i efterskott.²⁵ Eftersläpningen i utbetalningarna kan påverka utfallet inom kostnadsutjämningen eftersom statsbidragen till den kommunala sektorn påverkar nettokostnaderna för de olika verksamheterna.

Migrationsverkets skuld till den kommunala sektorn har genom de senaste årens tillströmning av flyktingar ökat eftersom det tar en viss tid för Migrationsverket att betala ut ersättningar till kommuner och landsting. Statsbidrag som ännu inte utbetalats redovisas som en skuld i form av ”upplupna kostnader” i Migrationsverkets balansräkning. I slutet av 2015 var denna skuld till kommunerna 5,6 miljarder kronor, vilket är en ökning med 3,7 miljarder

²⁴ En prognos för nettoprisindex (NPI) används som underlag för uppräkningsen av kostnadsunderlaget.

²⁵ Det finns även specialdestinerade statsbidrag som utbetalas för framtida kostnader och som därför periodiseras på fler än ett kalenderår. Det gäller bland annat etableringsersättningen.

på två år. Gentemot landstingen var motsvarande skuld knappt 1 miljard i slutet av 2015, vilket motsvarar nära en tredubbling på två år.

Skuldökningen vid Migrationsverket påverkar utfallet i kostnadsutjämnningen eftersom nettokostnaderna i de kommunala verksamheterna blir högre när utbetalningar av statsbidragen dröjer. När de statsbidrag som bokförts som skuld senare betalas ut blir effekten på kostnadsutjämnningen den motsatta, eftersom nettokostnaderna i kommunala verksamheter då istället minskar.

4 Befolkningsökning

I detta kapitel beskriver vi effekter på kostnadsutjämningen av en ökad befolkning. I kapitlet lämnas också rekommendationer om framtida utredningsarbete av delmodellerna för befolkningsförändringar i kommuner och landsting. Våra sammanfattande iakttagelser är:

- Kostnadsutjämningen innehåller utjämningsmekanismer för befolkningsökningar i kommuner och landsting.
- Sveriges befolkning har ökat relativt snabbt under de senaste tio åren och under de närmaste åren väntas nettoinvandringen fortsätta att öka. I ett framtida utredningsarbete bör därför delmodellerna för befolkningsförändringar i kommuner och i landsting ses över.

4.1 Invandringen bidrar starkt till befolkningsökningen

Sveriges befolkning har ökat relativt snabbt under de senaste tio åren. En stor del av invandringen beror på flyktinginvandring. Under åren 2006–2015 bosatte sig knappt 264 000 personer i Sverige som antingen var flyktingar eller anhöriga till flyktingar. Under de kommande tio åren prognosticerar SCB att den genomsnittliga ökningstakten i befolkningen kommer att tillta och uppgå till 1,2 procent per år. Personer som är födda utomlands svarar för drygt 60 procent av ökningen.

När befolkningen växer ökar efterfrågan på olika typer av välfärdstjänster. Det gäller i första hand skola, hälso- och sjukvård, äldreomsorg, socialtjänst och kollektivtrafik.

En ökad invandring påverkar också ålderssammansättningen i befolkningen. Ett sätt att belysa detta är att undersöka åldersfördelningen för de kommunmottagna, det vill säga de personer som nyligen kommit och blivit folkbokförda (tabell 4.1). Åldersfördelningen i gruppen kommunmottagna skiljer sig markant jämfört med hela befolkningen. Andelen barn i förskole- och skolåldern är betydligt högre. Bland kommunmottagna flyktingar är andelen i gymnasieålder mer än dubbelt så hög som motsvarande andel i befolkningen. Samma sak gäller för åldersgruppen 7–15 år.

Invandringen bidrar alltså till att antalet barn i skolåldern ökar och ökar behovet av platser i grund- och gymnasieskolan. Andelen personer i åldersgruppen (19–64 år) är något lägre bland kommunmottagna jämfört med motsvarande andel i befolkningen.

Tabell 4.1 **Befolkning 2011 och kommunmottagna 2012–2015, antal i tusental, andelar i procent**

Ålder	Befolkning 2011		Kommunmottagna 2012–2015	
	Antal, tusental	Andel	Antal, tusental	Andel
0 år	112,1	1,2 %	1,9	1,2 %
1-5 år	565,9	6,0 %	15,4	10,0 %
6 år	106,6	1,1 %	3,7	2,4 %
7-15 år	902,6	9,5 %	32,6	21,3 %
16-18 år	357,8	3,8 %	14,4	9,4 %
19-64 år	5 653,1	59,6 %	82,8	54,0 %
65 -	1 784,7	18,8 %	2,4	1,6 %
Totalt	9 482,9	100,0 %	153,3	100,0 %

Källa: SCB respektive Migrationsverket.

Ett vanligt sätt att mäta omfattningen av nyanlända i kommunerna är att beräkna andelen kommunmottagna i förhållande till kommunernas befolkningsstorlek. Det är stora skillnader mellan kommunerna i andelen kommunmottagna under perioden 2012–2015. Det högsta mottagandet i en kommun ligger på nära tio procent av kommunens befolkning 2011. Några kommuner har haft ett mycket litet mottagande som understiger en promille av kommunens befolkning.

4.2 **Befolkningsökningen påverkar kostnadsutjämningen**

Kostnadsutjämningen fångar upp befolkningsförändringar och en förändrad befolkningsstruktur. Genom att kostnadsutjämningen är ett ”nollsummespel” är det de relativa befolkningsförändringarna mellan kommunerna respektive landstingen som ger förändringar i utfallet av avgifter och bidrag i systemet.

I kostnadsutjämningen finns en delmodell för kommuner och en delmodell för landsting som tar hänsyn till befolkningsförändringar. För kommunerna ger delmodellen en kompensation för större ökningar i åldersgruppen 1–5 år respektive förändringar av antalet 7–18-åringar. Delmodellen för landstingen kompenserar enbart för generella befolkningsökningar.

I andra delmodeller tas också hänsyn till hur förändringar i befolkningsstrukturen påverkar kommunernas kostnader för olika verksamheter. Det gäller förskola och skola, äldreomsorg och hälso- och sjukvård.

Vi beskriver nedan kortfattat delmodellerna för befolkningsförändringar i kommuner och landsting.

4.3 Delmodellerna för befolkningsförändringar i kommuner respektive landsting

Befolkningen har ökat förhållandevis snabbt och under åren framöver väntas ökningstakten tillta. Det finns därför anledning att framöver utreda om det finns behov av genomföra förändringar i de två delmodellerna för befolkningsförändringar.

4.3.1 Delmodell för befolkningsökning i kommunerna

Delmodellen syftar till att kompensera för befolkningsförändringar och behovet av kommunala lokaler, i första hand skollokaler. I modellen styrs kostnadsutjämnningen genom olika ersättningsbelopp och gränsvärden som ingår i delmodellen. Under 2016 omfördelas 620 miljoner kronor mellan kommunerna. Delmodellen består av fyra fristående delar som framgår av nedanstående tablå.

Delmodellen för befolkningsförändringar i kommunerna
• Befolkningsminskning med mer än 2 procent under en tioårsperiod
• Ökning eller minskning med mer än 2 procent av antalet 7–18-åringar under en femårsperiod
• Ökning med mer än 2 procent av antalet 1–5-åringar under en femårsperiod
• Genomsnittlig årlig befolkningstillväxt med mer än 1,2 procent under en femårsperiod (kompensation för eftersläpningseffekter för en ökande befolkning)

4.3.2 Delmodell för befolkningsökning i landstingen

För landstingen finns också en delmodell som ger en kompensation för en ökande befolkning. Modellen ger en kompensation till landsting som har haft en genomsnittlig årlig befolkningsökning på mer än 1,2 procent under fyra år. Kompensationen avser bland annat lokalbehov och eftersläpningseffekter som finns i den kommunala utjämnningen.

4.4 Framtida utredningsarbete

På grund av den förhållandevis snabba befolkningsökningen finns det skäl att i ett framtida utredningsarbete närmare studera om det finns behov av att förändra gränsvärden och de ersättningsbelopp som används i de två delmodellerna för befolkningsförändringar.

5 Förskola, grundskola och gymnasieskola

I detta kapitel gör vi en samlad genomgång av delmodellerna inom skolans område. Där inkluderar vi även delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Våra sammanfattande iakttagelser är:

- Andelen nyanlända barn i skolåldern i befolkningen varierar kraftigt mellan kommunerna.
- Kostnadsutjämning för elever med utländsk bakgrund sker dels genom en komponent i en enskild delmodell, dels genom en särskild delmodell för barn med utländsk bakgrund. Detta gör utjämningen svåröverblickbar.
- Utrikes födda elever når ofta sämre resultat i skolan än inrikes födda elever och har därmed ofta ett större behov av stöd. Kostnaderna för stödet kan betraktas som strukturella, men det är svårbedömt om utjämningen är tillräcklig.
- En samlad översyn av delmodellerna inom skolområdet behöver göras.
- Kostnaderna i skolan behöver kartläggas för att skapa ett bättre underlag för kostnadsutjämning.
- En stor andel av de nyanlända har enbart förgymnasial utbildning.
- Det kan finnas behov av att införa en mekanism för utjämning av kostnader för vuxenutbildning mellan kommunerna.

Vi inleder med att presentera delmodellerna inom skolområdet. Vi går därefter igenom några faktorer som kan påverka de strukturella kostnadsskillnaderna mellan kommunerna när det gäller skolan. Vi avslutar kapitlet med att analysera utjämningsmekanismerna i delmodellerna och bedömer det framtida utredningsbehovet.

5.1 Delmodeller för skolan

Det finns totalt fyra delmodeller som berör skolan. Det finns en delmodell för varje skolform och en delmodell som är särskilt inriktad på att kompensera för extra kostnader för utländska barn och ungdomar. De tre delmodellerna för förskolan, grundskolan och gymnasieskolan är i princip uppbyggda på samma sätt. De utgår från den genomsnittliga verksamhetskostnaden för respektive åldersgrupp. Standardkostnaden för en kommun beräknas sedan utifrån andelen barn i kommunen i den aktuella åldersgruppen jämfört med riket. I delmodellerna finns det sedan en eller flera variabler som tar hänsyn till särskilda merkostnader.

Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund är något annorlunda konstruerad. Den ger en ersättning till de kommuner som har områden där det bor många barn med utländsk bakgrund.

5.1.1 Förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg

Denna delmodell omfattar förskola, fritidshem och annan pedagogisk omsorg. I den pedagogiska omsorgen ingår bland annat familjedaghem och andra omsorgsformer som förekommer mer sällan. Delmodellen utgår från verksamhetskostnaderna för förskolan respektive skolbarnomsorgen och andelen barn som är 1–5 år respektive 6–12 år. När det gäller förskolan finns det en korrigering för skillnader i vistelsetid och när det gäller fritidshem görs korrigeringen för skillnader i inskrivningsgrad. Delmodellen innehåller ingen särskild komponent för barn med utländsk bakgrund. Vi återger variablerna i delmodellen i tabblån nedan.

Delmodellen för förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet	
Åldersersättning	
• Andel av kommunens befolkning som är 1–5 år respektive 6–12 år • Genomsnittlig nettokostnad i riket för resp. verksamhet	
Tillägg eller avdrag för vistelsetid i förskolan	
• Genomsnittlig vistelsetid i förskolan	
Tillägg eller avdrag för inskrivningsgrad i fritidshem	
• Andel inskrivna 6–12 åringar i fritidshem	

5.1.2 Förskoleklass och grundskola

Grunden för utjämningen i delmodellen är åldersstrukturen i kommunen. Standardkostnaden för förskoleklassen och grundskolan beräknas utifrån andelen 6-åringar och andelen 7–15-åringar. Dessutom beräknas ett tillägg för merkostnader för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk utifrån andelen 7–15-åringar som antingen är födda utanför Sverige, Danmark och Norge eller har föräldrar som båda är det. Tillägget är 8 040 kronor per barn. Därutöver kompenserar delmodellen för merkostnader för små skolor och skolskjutsar utifrån elevernas geografiska spridning i kommunen. Vi återger variablerna i delmodellen i tabblån nedan.

Delmodellen för förskoleklass och grundskola
Ålderssättning
• Andel av kommunens befolkning som är 6 år respektive 7–15 år • Genomsnittlig nettokostnad i riket för respektive verksamhet
Tillägg eller avdrag för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk
• Andel av kommunens befolkning som är 7–15 år med utländsk bakgrund • Tillägg för modersmålsundervisning och svenska som andra språk, 8 040 kronor/elev
Tillägg eller avdrag för små skolor och skolskjutsar
• Merkostnaden i de enskilda kommunerna för små skolor och skolskjutsar

5.1.3 Gymnasieskolan

Standardkostnaden för gymnasieskolan beräknas utifrån andelen ungdomar 16–18 år, elevernas val av program i gymnasieskolan samt den lokala bebyggelsestrukturen. Komponenter ”bebyggelsestruktur” kompenserar för kommunernas kostnader för exempelvis inackordering av ungdomar utanför kommunen. I denna delmodell finns ingen variabel som är direkt kopplad till ungdomar med utländsk bakgrund. Vi återger variablerna i delmodellen i tabblån nedan.

Delmodellen för gymnasieskola
Ålderssättning
• Andel av kommunens befolkning som är 16–18 år • Genomsnittlig nettokostnad i riket för verksamheten
Tillägg eller avdrag för bebyggelsestruktur
• Merkostnader i de enskilda kommunerna för bebyggelsestruktur
Tillägg eller avdrag för elevernas programval
• Antalet gymnasieelever • Gymnasieprogrammets genomsnittskostnader

5.1.4 Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Syftet med delmodellen är att kompensera för kommunens merkostnader för extra stöd till barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Delmodellen är inte kopplad till någon verksamhet, men avsikten är att utjämna för kostnader inom barnomsorgen och skolan.

Delmodellen ger ett tillägg till de kommuner som har distrikt där andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund är högre än riksgenomsnittet.²⁶ Tillägget är 75 kronor per invånare i distriktet. Med utländsk bakgrund menas barn och ungdomar som antingen själva är födda utanför Norden eller EU eller

²⁶ Underlaget för beräkning av standardkostnaden har förändrats från och med utjämningsåret 2017. Från och med 2017 baseras beräkningen av standardkostnaden på distriktsindelningen som infördes 1 januari 2016 i stället för som tidigare församlingsindelningen 2010. Modellen uppdateras årligen från och med 2017 med nya befolkningsuppgifter.

som har minst en förälder som är född utanför Norden eller EU.²⁷ Definitionen av utländsk bakgrund skiljer sig därmed från den definition som används i delmodellen för förskoleklass och grundskola som är mer geografiskt snäv då färre länder räknas in. Men definitionen är samtidigt vidare i en annan bemärkelse, i och med att den även inkluderar barn med enbart en förälder som är född utomlands. Delmodellens grunder för indelning kommer att uppdateras den 1 januari 2017.²⁸ Vi återger variablerna i delmodellen i tablå nedan.

Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund	
• Andel 0–19 år född utanför Norden eller EU eller med minst en förälder född utanför Norden eller EU	
• Normbelopp 75 kr per invånare i distriktet	

5.1.5 Kostnader och omfördelning i delmodellerna

De fyra delmodellerna för skolverksamheten omfördelar mellan 5 och 6 procent av nettokostnaderna för de olika skolformerna (tabell 5.1). För 2016 beräknas nettokostnaden för förskoleklass och grundskola till 96,7 miljarder kronor och samma år omfördelas 4,2 miljarder kronor mellan kommunerna.²⁹

Tabell 5.1 Skolans nettokostnader och omfördelning i kostnadsutjämningssystemet 2016, miljarder kronor

	Nettokostnad	Omfördelning	Omfördelning
Förskola fritidshem, och annan pedagogisk verksamhet	71,9	4,2	5,9 %
Förskoleklass och grundskola	96,7	4,9	5,0 %
Gymnasieskola	36,3	2,1	5,8 %
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund		0,6	-
Summa	204,9	11,8	5,7 %

Källa: SCB:s underlagsdata för kostnadsutjämningssystemet för 2016 (kommunalekonomisk utjämning för 2016).

5.2 Fler barn med utländsk bakgrund i skolan

Den stora flyktinginvandringen har medfört att allt fler elever har utländsk bakgrund. Vår uppgift är att analysera om detta innebär merkostnader av strukturell karaktär och hur delmodellerna tar hänsyn till dessa kostnader. I detta avsnitt redovisar vi våra utgångspunkter inför den genomgång av delmodellerna som följer i nästa avsnitt.

²⁷ Med EU avses de länder som var medlemmar i unionen år 2003, innan utvidgningen.

²⁸ Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommunerna*, s. 30.

²⁹ Nettokostnad för 2016 enligt SCB:s underlag för kostnadsutjämning.

5.2.1 Hög tillströmning de senaste åren

Det har varit en hög tillströmning av nyanlända barn i skolåldern de senaste åren i Sverige (tabell 5.2).

Tabell 5.2 Kommunmottagna barn i skolåldern 2011–2015 samt andel av befolkningen

	Kommunmottagna 2011–2015 (A), tusental	Befolkning 2015 (B), tusental	(A/B)
1–5 år	17	592	2,9 %
6 år	4	119	3,4 %
7–15 år	35	993	3,5 %
16–18 år	16	310	5,2 %
Totalt 1–18 år	72	2 014	3,6 %

Källa: Befolkningsstatistik från SCB, uppgifter från Migrationsverkets register Befolkningsstatistik från SCB och Statistiska beräkningar.

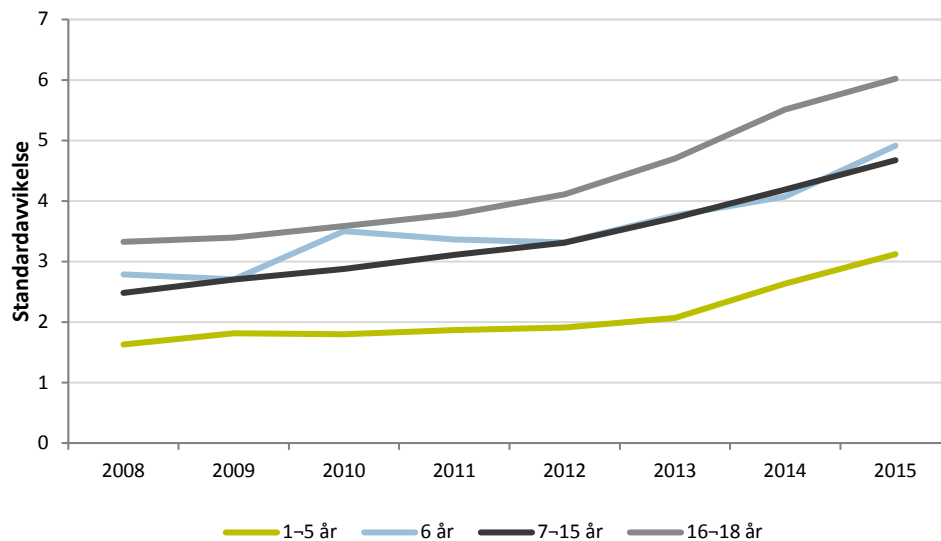
Tillskottet av nyanlända barn och ungdomar svarar för knappt 4 procent av befolkningen i dessa åldersgrupper på riksnivå. Framför allt har det kommit många ungdomar i gymnasieåldern. I åldersgruppen 16–18 år är andelen nyanlända 2011–2015 lite drygt 5 procent.

Det är en mycket stor spridning mellan kommunerna när det gäller hur många barn som de har tagit emot i skolåldern 7–15 år i förhållande till folkmängden i åldersgruppen under 2011–2015. Några kommuner har tagit emot färre än 1 procent, medan de som har tagit emot flest ligger på över 40 procent i förhållande till befolkningen 7–15 år.³⁰ Genomsnitt för riket är 3,5 procent.

Under perioden 2008–2015 har spridningen ökat mellan kommunerna när det gäller andelen utrikes födda barn i de olika åldersgrupperna i förhållande till befolkningen. Ökningen är större mot slutet av perioden (figur 4.1).

³⁰ Antal kommunmottagna barn i åldern 7–15 år under perioden 2011–2015 i förhållande till folkmängden i samma åldersgrupp 2011.

Figur 4.1 Spridning i andelen utrikes födda barn och ungdomar mellan kommunerna, olika åldersgrupper, 2008–2015 (standardavvikelse)



Anm: Som mått på spridningen mellan kommunerna används standardavvikelsen för den ovägda andelen utrikesfödda i relation till befolkningen.

Källa: Befolkningsstatistik från SCB och Statskontorets beräkningar.

Skillnaderna är som störst mellan kommunerna för ungdomar i gymnasieåldern. Under 2015 varierade andelen utrikesfödda i åldersgruppen 16–18 år mellan 4 och 39 procent i kommunerna.

5.2.2 Nyanlända har svårt att klara gymnasiebehörighet

Ju äldre barnen är när de kommer till Sverige desto svårare är det för dem att hinna skaffa sig tillräckliga kunskaper innan de lämnar grundskolan. Ett viktigt mått på att eleverna har fått tillräckliga kunskaper för att de ska kunna fortsätta utbilda sig är andelen barn som klarar av att få gymnasiebehörighet. Gymnasiebehörighet innebär att eleven har godkända betyg i svenska och matematik samt i några ytterligare ämnen. Det är en högre andel bland utrikes födda barn som inte klarar dessa mål i grundskolan, jämfört med barn som är inrikes födda. Barn med flyktingbakgrund har särskilt svårt att klara gymnasiebehörigheten. Det gäller i synnerhet barn som kommit till Sverige efter skolstartsåldern (tabell 5.3).

Tabell 5.3 Andel flickor och pojkar med behörighet till gymnasieskolan under 2011–2015, inrikes födda jämfört med barn med flyktingbakgrund efter ålder vid invandring.

	Inrikes födda	Utrikes födda, ålder vid invandring		
		0-6 år	7-12 år	13- år
Flickor				
Sverige	91 %			
Flyktingbakgrund		83 %	65 %	20 %
Pojkar				
Sverige	89 %			
Flyktingbakgrund		81 %	63 %	18 %

Källa: SCB (2016), s. 35.

Kommuner som tar emot många nyanlända barn i skolåldern riskerar att få en hög andel elever som inte klarar behörigheten till gymnasieskolan.

5.2.3 Skärpta krav i skollagen 2016

Elever med utländsk bakgrund uppnår generellt sett ett sämre resultat i skolan än elever med svensk bakgrund. Dessa elever kan förväntas behöva mer stöd i skolan.³¹ Det är en grundläggande princip i skollagen att alla barn ska få stöd utifrån sina behov, oavsett orsaken till detta behov. Skollagen anger vissa krav på ”extra anpassningar” inom ramen för den ordinarie undervisningen om det kan befaras att en elev i grund- och gymnasieskolan inte kommer att nå kunskapskraven.³²

Det framgår också av skollagen att det finns vissa specifika krav på skolhuvudmännen när det gäller nyanlända elever. En elev räknas som nyanländ om eleven har vistats mindre än fyra år i Sverige. Eleven ska dessutom ha påbörjat sin skolgång senare än normalt, det vill säga efter höstterminens start det år barnet fyllt sju år. Skolans rektor ansvarar för att bedöma den nyanlända elevens kunskaper innan eleven placeras i en årskurs och undervisningsgrupp.³³

Därutöver kräver skollagen extra stödinsatser för barn och elever som har ett annat modersmål än svenska. Elever som har ett annat språk än svenska som modersmål kan få undervisning i svenska som andra språk.³⁴ De elever som behöver ska också få studiehandledning på sitt modersmål.³⁵ Elever med ett annat modersmål än svenska har under vissa förutsättningar också rätt till

³¹ Se till exempel Skolverket. (2013). *Skolverkets lägesbedömning 2013*, s. 31.

³² 3 kap. 5 -12 § skollagen (2010:800).

³³ 3 kap. 12a – 12d § skollagen (2010:800).

³⁴ Se 5 kap. 14 § skolförordningen (2011:185) och 4 kap. 11 § gymnasieförordningen (2010:2039).

³⁵ 5 kap. 4 § i skolförordningen (2011:185) och 9 kap. 9 § gymnasieförordningen (2010:2039).

modersmålsundervisning. Detta gäller för både grundskolan och gymnasieskolan.³⁶ När det gäller elever i förskoleklass anger lagen att eleverna ska få möjlighet att utveckla både det svenska språket och sitt modersmål. Detta gäller även för förskolan.

Det finns också en bestämmelse i skollagen om att förskolechefen ska se till att ett barn i förskolan får stöd om det framkommer att barnet behöver extra stöd i sin utveckling på grund av fysiska, psykiska eller andra skäl.³⁷ Denna bestämmelse gäller för alla barn som går i förskolan och är alltså inte särskilt inriktad mot barn med utländsk bakgrund. Det finns inga särskilda krav i skollagen eller i förordningar på omfattning och inriktning för någon särskild typ av insats i förskolan.

5.3 Vuxenutbildning

Vuxenutbildning är en obligatorisk uppgift för kommunerna och många nyanlända invandrare har låg utbildning. Närmare hälften av de som var inskrivna i etableringsprogrammet under 2015 hade endast förgymnasial utbildning.³⁸ En jämförelse med arbetslösa inrikes födda visar att 15 procent hade enbart grundskoleutbildning.³⁹ De nyanlända har alltså ofta ett stort behov av fortsatt utbildning. Det avspeglas också i att merparten, 93 procent, av de som deltog i den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå under 2015 var födda i ett annat land än i Sverige. Motsvarande andel inom den gymnasiala delen av vuxenutbildningen var 33 procent.⁴⁰

5.4 Utjämningsmekanismer i delmodellerna

Flyktinginvandringen innebär att antalet barn i skolåldern ökar i kommunerna. Invandringen innebär sannolikt också att fler barn behöver extra stöd i skolan. Kommunernas kostnader ökar eftersom fler barn behöver gå i skolan. De tre delmodellerna som rör skolan utgår också från åldersstrukturen, vilket innebär att det ökade antalet barn påverkar utfallet i kostnadsutjämnningen. Kommuner som har en relativt sett snabbare ökning av antalet barn i de aktuella åldersgrupperna får ett högre bidrag. Kommuner där ökningen i dessa åldersgrupper är mindre än genomsnittet får ett lägre bidrag eller får betala en avgift. När antalet barn ökar på riksnivå ökar också den genomsnittliga andelen barn i kommunerna, vilket innebär att det krävs en relativt sett större

³⁶ Se till exempel 10 kap. 7 § samt 15 kap. 19 § skollagen (2010:800).

³⁷ 8 kap., 9 § skollagen (2010:800).

³⁸ Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 13, Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*, s. 29.

³⁹ Arbetskraftsundersökningarna (AKU), SCB, 2016.

⁴⁰ Proposition 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning*, s. 137.

ökning i den enskilda kommunen för att få ett ökat bidrag till kommunen från kostnadsutjämnningen.

Frågan om kostnader för extra stöd i skolan är svårare. I föregående avsnitt konstaterade vi att barn som är utrikes födda har svårare att klara kunskapskraven. Skollagen ställer samtidigt krav på kommunerna att ge barnen extra stöd. En högre andel barn och ungdomar som är utrikes födda kan därför medföra att fler barn behöver stöd, vilket i sin tur innebär ökade kostnader för kommunerna. I de följande delavsnitten gör vi en genomgång av delmodellerna för att undersöka i vilken utsträckning som det finns mekanismer som utjämnar för kostnader kopplade till barn med utländsk bakgrund.

5.4.1 Förskola, fritidshem och annan pedagogisk verksamhet

I den här delmodellen finns det inga variabler som speglar utländsk bakgrund.

Skolverkets statistik visar att barn med utländsk bakgrund som är 5 år går i förskolan i något mindre utsträckning än vad som gäller för alla barn. År 2015 var 78 procent av barnen med utländsk bakgrund inskrivna i förskolan. Motsvarande siffra för befolkningen totalt var samma år 83 procent.⁴¹ Denna något lägre inskrivningsgrad för barn med utländsk bakgrund kan möjligen tala för ett mindre behov av kompensation från utjämnningssystemet. Å andra sidan kräver skollagen att kommunerna ska ge barnen i förskolan möjlighet till språkutveckling på modersmålet.

I förskolan finns det inte samma förutsättningar att mäta resultat som i grund- och gymnasieskolan. Det är svårt att på statistisk väg undersöka och finna förklaringar till skillnader i resultat mellan grupper av barn. Sammantaget är det därför sannolikt också svårt att på ett tydligt sätt visa på strukturella kostnadsskillnader för behovet av extra stöd och pedagogiska insatser i förskolan för barn med utländsk bakgrund.

5.4.2 Förskoleklass och grundskola

I den här delmodellen finns det en variabel som ska kompensera kommunerna för extra kostnader för modersmålsundervisning och för undervisning i svenska som andraspråk. Variabeln omfattar barn som är födda utomlands eller har föräldrar som båda är födda utomlands. Men variabeln baseras enbart på andelen barn mellan 7 år och 15 år. Barn i förskoleklass är normalt 6 år, vilket innebär att de inte ingår i beräkningsunderlaget.

Ersättningsbeloppet för modersmålsundervisning och svenska som andraspråk togs fram av Utjämningskommittén.⁰⁸ Det är 8 040 kronor och delmodellen uppdaterades med beloppet 2014. Men beloppet är baserat på

⁴¹ Skolverket. (2016). Skolverkets officiella statistik, förskolan tabell 2B, 2016.

antalet elever som deltog i undervisningen läsåret 2009/2010, antalet heltidstjänster inom området och den genomsnittliga grundskolelärarlönen 2009.⁴²

I förskoleklass har andelen elever med annat modersmål än svenska ökat från 19 procent läsåret 2011/2012 till 24 procent läsåret 2015/2016. I grundskolan har andelen ökat från 21 procent till 25 procent under samma period. Andelen av samtliga elever som fick modersmålsundervisning ökade under samma period från 8 procent till 10 procent för förskoleklass och för grundskolan från drygt 11 procent till drygt 14 procent.

Andelen elever i grundskolan som deltar i undervisning i svenska som andraspråk har ökat något mellan läsåren 2011/2012 och 2015/2016, från knappt 8 procent till knappt 10 procent.⁴³

Statskontoret bedömer det finns anledning att se över konstruktionen av variabeln som kompenserar för modersmålsundervisning. Det handlar exempelvis om att överväga om det finns fler former av stöd, utöver modersmålsundervisning och undervisning i svenska som andra språk, som bör räknas in. Därutöver är kostnadsunderlaget föråldrat och behöver uppdateras. Vi återkommer till detta i avsnitt 5.5.

5.4.3 Gymnasieskola

I delmodellen för gymnasieskolan finns en komponent som tar hänsyn till gymnasieelevernas programval eftersom kostnaderna för studieprogrammen varierar. Ungdomar med utländsk bakgrund väljer andra studieprogram jämfört med den övriga befolkningen och denna skillnad har ett visst genomslag på utfallet i kostnadsutjämnningen.

Läsåret 2015/2016 var det 39 procent av eleverna med utländsk bakgrund som läste introduktionsprogram, jämfört med 11 procent av eleverna med svensk bakgrund. Bland eleverna med utländsk bakgrund var det 52 procent som studerade på ett språkintruktionsprogram.⁴⁴ Men programvalsfaktorn skiljer inte mellan olika inriktningar inom introduktionsprogrammet. Den kostnadsuppgift som SCB använder för introduktionsprogrammet baseras dessutom på kostnaderna för det tidigare individuella programmet från 2008 och som sedan räknas upp till dagens kostnadsnivå.⁴⁵

En relativt stor andel av de som kommit till Sverige under de senaste åren är ungdomar i gymnasieåldern. Många av dem läser på språkintruktionspro-

⁴² SOU 2011:39. *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämnningen*, s. 118.

⁴³ Skolverket. (2016). Skolverkets officiella statistik, förskoleklass tabell 3 samt grundskolan, tabell 8A, 2016.

⁴⁴ Skolverket. (2016). Skolverkets officiella statistik, gymnasieskolan tabell 5B, 2016.

⁴⁵ SCB:s faktagranskning av rapportutkast 2016-11-18 samt mejl per 2016-11-18.

grammet. Eftersom det inte finns någon uppdaterad statistik för språkin introduktionsprogrammet är det svårt att avgöra i vilken utsträckning som gymnasie modellen kompenserar för ungdomar med flyktingbakgrund.

Nyanlända elever kan dessutom behöva längre tid i gymnasieskolan. Om det finns elever i gymnasieskolan som är över 18 år tar inte delmodellen hänsyn till det eftersom underlaget baseras på antalet ungdomar 16–18 år.

5.4.4 Barn och ungdomar med utländsk bakgrund

Utfallet för den enskilda kommunen i delmodellen beror på om andelen barn och ungdomar med utländsk bakgrund på distriktsnivå ligger över eller under genomsnittet i riket.

Standardkostnaden beräknas utifrån ett ersättningsbelopp på 75 kronor som har varit oförändrat sedan år 2000 då modellen infördes.⁴⁶ Inför införandet av modellen uppskattade det dåvarande Svenska Kommunförbundet att kostnaderna per barn i den aktuella gruppen översteg genomsnittet för kommunen med cirka 10 procent både i barnomsorgen och i grundskolan. Denna uppskattning användes för att beräkna ersättningsbeloppet.

Delmodellen utgår inte från ett särskilt verksamhetsområde, vilket försvårar bedömningen av i vilken utsträckning som delmodellen kompenserar för extra kostnader som kan vara förknippade med många barn och ungdomar med utländsk bakgrund.

5.5 Framtida utredningsarbete

Statskontoret bedömer att barn som är utrikes födda generellt sett har ett större behov av stöd i skolan och att kostnaderna för detta är strukturella. Delmodellen för grundskolan fångar kostnader för undervisning i modersmål och i svenska men underlaget har inte uppdaterats sedan 2009. Delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund ger ett extra bidrag till kommuner som har invandratäta stadsdelar. Statskontoret menar dock att det samman taget är osäkert om kostnadsutjämningens delmodeller på skolans område ger en tillräcklig kompensation för kostnader för extra stöd till utrikes födda barn.

Vi har tidigare i rapporten konstaterat att det inte finns några uppgifter om kostnader för olika verksamheter per målgrupp. Det gäller även för skolan. Därför bedömer Statskontoret att det i ett första steg är lämpligt att genomföra en kartläggning av kommunernas kostnader för extra stödinsatser i samtliga skolformer för utrikes födda barn och barn till föräldrar med utländsk bakgrund. Kartläggningen kan användas att bedöma om det finns motiv för att genomföra förändringar i delmodellerna för skolan för att mer träffsäkert

⁴⁶ Proposition 1998/99:89, *Förändringar i utjämningssystemet för kommuner och landsting*, s. 24.

spegla de strukturella kostnadsskillnaderna i skolan mellan kommunerna. Exempelvis skulle ett utredningsarbete kunna leda till bedömningen att variabeln som ska kompensera för bland annat modersmålsundervisning i grundskolan bör förändras.

SKL har i en promemoria konstaterat att det statistiska sambandet mellan standardkostnaden och den faktiska kostnaden är förhållandevis svagt både i grundskolemodellen och i gymnasiemodellen. Förklaringsgraden är 54 procent respektive 49 procent.⁴⁷ Det kan delvis bero på att ett ökat antal nyanlända barn i skolåldern kan ha medfört en ökad spridning i de strukturella kostnaderna för grundskole- respektive gymnasieutbildning mellan kommunerna.

Vidare bedömer Statskontoret att det finns anledning att undersöka om inte den särskilda delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund kan ersättas av en utjämningsmekanism som byggs in i delmodellerna för skolan. En sådan förändring skulle förenkla kostnadsutjämningsystemet i och med att en delmodell avlägsnas.

I detta sammanhang bör man också utreda vilken definition av utländsk bakgrund som bäst fångar kostnaderna för den grupp av barn som är i störst behov av stöd. I dagens kostnadsutjämningsystem definieras utländsk bakgrund på olika sätt i delmodellen för förskoleklass och grundskola respektive i delmodellen för barn med utländsk bakgrund.

Vuxenutbildningen är en obligatorisk uppgift för kommunerna. Kostnaderna för denna form av utbildning kan förväntas öka på grund av att de nyanlända ökat i antal och därför att denna grupp av personer ofta har en kort utbildning. Det finns därför anledning att undersöka om det finns behov av att införa en mekanism för utjämning av kostnader för vuxenutbildning mellan kommunerna.

⁴⁷ Uppdelad indelningsgrund i delmodellen för barn och ungdomar med utländsk bakgrund (Dnr Fi2014/02297/K), yttrande från SKL, 2016-06-10.

6 Kommunal omsorg

I detta kapitel beskriver vi kortfattat delmodellerna för individ och familjeomsorg (IFO) och äldreomsorg. Vi diskuterar på vilket sätt flyktinginvandringen kan påverka avgifter och bidrag i kostnadsutjämnningen och vi bedömer de framtida utredningsbehoven. Våra sammanfattande iakttagelser är:

- Sambanden kan ha förstärkts mellan kostnader för individ- och familjeomsorgen och de variabler som är kopplade till invandring. I en översyn av IFO-modellen bör därför sådana samband analyseras.
- Få personer i hög ålder kommer som flyktingar till Sverige. Vi ser därför inte ett behov av att se över äldreomsorgsmodellen som följd av den ökade flyktinginvandringen till Sverige.
- I genomsnitt tar det mellan 7 och 9 år innan hälften av en grupp flyktingar har en egen försörjning.

6.1 Individ- och familjeomsorg (IFO)

Denna delmodell syftar till att utjämna de strukturella kostnaderna för individ- och familjeomsorgen (IFO) i kommunerna. De totala nettokostnaderna för IFO kan med SCB:s beräkningsunderlag för kostnadsutjämnningen uppskattas till 37,4 miljarder kronor 2016.⁴⁸ IFO-modellen omfördelar under samma år 4,4 miljarder kronor mellan kommunerna. De styrande variablerna i delmodellen visas i nedanstående tablå.

Delmodellen för individ och familjeomsorg
• Andel arbetslösa utan ersättning
• Andel lågutbildade personer födda i Sverige i åldern 20–40 år
• Roten ur tätortsbefolkningen
• Andel boende i flerfamiljshus byggda 1965–1975
• Andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än sex månader

⁴⁸ Total nettokostnad för IFO är beräknad med SCB:s underlagsdata för kostnadsutjämnningssystemet för 2016 (kommunalekonomisk utjämning för 2016).

6.1.1 Det tar tid att etablera sig på arbetsmarknaden

Det tar tid för nyanlända att finna ett arbete. Enligt SCB:s statistik tar det 7–9 år räknat från året för invandring tills hälften av en grupp flyktingar har en egen försörjning. Av de nyanlända som kommunerna tog emot 2009 hade i genomsnitt 32 procent arbete fem år senare. Skillnaderna är stora mellan könen, bland männen hade 43 procent arbete och 22 procent av kvinnorna.

Personer med flyktingbakgrund har också lägre förvärvsfrekvens jämfört inrikes födda.⁴⁹ Under år 2014 var förvärvsfrekvensen 53,7 procent för personer med flyktingbakgrund och 67,9 procent för inrikes födda. Förvärvsfrekvensen bland personer med flyktingbakgrund varierar kraftigt mellan landets kommuner, från 16,2 procent till 76,4 procent. Detta bidrar till att denna grupp är mer beroende av ekonomiskt bistånd än den övriga befolkningen, vilket ger högre kostnader för IFO.

Ofta är det en kedja av händelser som behöver komma till stånd innan en nyanländ kan få ett arbete. Först behöver den nyanlände lära sig svenska, sedan kanske validera och komplettera sin utbildning, därefter få en praktikplats som kan leda till en anställning. Kommunerna bidrar tillsammans med bland annat Arbetsförmedlingen på olika sätt i denna händelsekedja.

Etableringsuppdraget innefattar olika offentliga insatser som den nyanlände kan ta del av under två år. Av de som lämnade etableringsuppdraget under 2015 var det endast 5 procent som efter tre månader hade ett arbete utan ekonomiskt stöd. 50 procent deltog i arbetsmarknadspolitiska program, varav de flesta var inskrivna i jobb- och utvecklingsgarantin. 6 procent var öppet arbetslösa.⁵⁰

6.1.2 Utjämningsmekanismer i delmodellen

Under år 2015 var kommunernas totala kostnader för ekonomiskt bistånd 13,7 miljarder kronor. Kommunerna är enligt socialtjänstlagen skyldiga att ge ekonomiskt bistånd till personer som inte kan tillgodose sitt behov av försörjning.⁵¹ En tredjedel av kostnaderna för IFO utgörs av ekonomiskt bistånd.

Utrikes födda är oftare beroende av ekonomiskt bistånd jämfört med inrikes födda. Enligt Socialstyrelsens statistik över ekonomiskt bistånd 2015 fick 10,7 procent av utrikes födda ekonomiskt bistånd.⁵² Motsvarande andel bland

⁴⁹ Förvärvsfrekvensen är andelen i gruppen i arbetsför ålder som har ett arbete.

⁵⁰ Propositionen 2016/17:1, *Budgetpropositionen för 2017, Utgiftsområde 13, Jämställdhet och nyanlända invandrades etablering*, s. 30.

⁵¹ Socialtjänstlagen (2001:453).

⁵² Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd – årsstatistik*,

<http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikefteramne/ekonomisktbistand>. Hämtat 2016-11-28.

inrikes födda var samma år 1,7 procent. Samma statistik visar också att drygt 60 procent i gruppen som tar emot ekonomiskt bistånd under en längre tid är utrikes födda.⁵³

IFO-modellen innehåller inga variabler som är direkt kopplade till invandring som till exempel nyanlända eller utrikes födda. Men genom att variabeln ”andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än 6 månader” ingår i IFO finns det en utjämningsmekanism för kostnader för ekonomiskt bistånd som följer av ett ökat antal nyanlända. Det är dock inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning IFO-modellen utjämnar dessa kostnader, eftersom det saknas officiell statistik om ekonomiska bistånd för nyanlända i olika kommuner.

6.1.3 Framtida utredningsarbete

Statskontoret bedömer att sambanden mellan utgifter för IFO och variabler som är kopplade till invandring bör prövas i en översyn av IFO-modellen. Genom det ökade antalet nyanlända invandrare har andelen utrikes födda ökat över tid i Sverige. Likaså har spridningen i denna andel ökat mellan kommunerna (tabell 6.1).

Tabell 6.1 Utrikes födda 2009–2015, 18 år och äldre

	2009	2011	2013	2015
Totalt antal utrikes födda i Sverige, tusental	1 213	1 294	1 381	1 497
Andel utrikes födda i befolkningen, vägt genomsnitt	16,4 %	17,1 %	18,0 %	19,1 %
Spridning i andelen utrikes födda mellan kommunerna, standardavvikelse (ovägd)	6,5	6,6	6,8	6,9

Källa: Migrationsverket, SCB och Statskontorets beräkningar.

Den ökade spridningen kan innebära att de statistiska sambanden mellan kostnader för IFO och de förklarande variablerna i IFO-modellen kan ha förändrats. Regressionsekvationen som modellen bygger på kan därför behöva uppdateras och de förklarande variablerna kan behöva förändras.

IFO-modellen har tidigare innefattat två variabler som är relaterade till invandring. Dessa variabler har prövats av Utjämningskommittén.⁰⁸ och kom-

⁵³ En långvarig biståndsmottagare är en person som ingått i ett eller flera biståndshushåll i minst tio månader under året.

mittén uteslöt då dessa variabler. Det beror på att de inte blev statistiskt signifikanta i den modell som kommittén utvecklade.⁵⁴ Utjämningskommittén drog slutsatsen att höga IFO-kostnader snarare speglar ett utanförskap som beror på andra faktorer än på befolkningens härkomst.

Statskontoret har tidigare föreslagit att variabeln ”andel av kommunens befolkning med ekonomiskt bistånd längre tid än 6 månader” bör avlägsnas ut IFO-modellen eftersom den kan vara påverkbar av kommunerna. Denna fråga bör behandlas i en framtida översyn av IFO-modellen.⁵⁵

6.2 Äldreomsorg

Delmodellen syftar till att utjämna för strukturella kostnader för äldreomsorgen mellan kommunerna. De totala nettokostnaderna för äldreomsorgen i kommunerna kan med SCB:s beräkningsunderlag för kostnadsutjämningen uppskattas till 96,6 miljarder kronor för 2016. Delmodellen omfördelar under samma år 8,9 miljarder kronor mellan kommunerna.⁵⁶

Modellen består av fem delar som visas i nedanstående tablå.

⁵⁴ I betänkandet SOU 2011:39 från Utjämningskommittén.08 finns en beskrivning av dessa variabler, s. 133.

⁵⁵ Statskontoret. (2014:20). *Kommunal utjämning för individ- och familjeomsorg (IFO) – förslag till justeringar*.

⁵⁶ Total nettokostnad för äldreomsorg 2016 är beräknad med SCB:s underlagsdata för kostnadsutjämningssystemet för 2016 (kommunalekonomisk utjämning för 2016).

Delmodellen för äldreomsorg
Åldersersättning
• Antal personer 65 år och äldre inklusive uppgift om deras civilstånd
• Normkostnad
• Justeringsfaktor
Dödlighet
• Antal avlidna personer
• Antal förväntat avlidna personer
Andel personer födda utanför Norden
• Antal personer 65 år och äldre som är födda utanför Norden
Institutionsboende i glesbygd
• Tätortsgrad
• Invånare per kvadratkilometer
Hemtjänst i glesbygd
• Andel äldre med hemtjänst
• Merkostnad per invånare
• Befolkningsstrukturen i riket

6.2.1 Födda utanför Norden har större vårdbehov

Äldre personer som är födda utanför Norden har ofta större vårdbehov jämfört med inrikes födda.⁵⁷ Delmodellen speglar denna skillnad i vårdbehov genom ett tillägg för skillnader i andelen personer som är födda utanför Norden.

6.2.2 Framtida utredningsarbete

Det är förhållandevis få personer i hög ålder som invandrar eller kommer som flyktingar till Sverige. Under åren 2011–2015 tog kommunerna sammanlagt emot mellan 300 och 700 personer per år som var 65 år eller äldre. Det kan därför förväntas att äldre som är födda utanför Norden innebär förhållandevis små kostnadsskillnader mellan kommunerna i äldreomsorgen. Statskontoret bedömer att det inte finns något särskilt behov av att genomföra förändringar inom delmodellen för äldreomsorgen som följd av en ökad flyktinginvandring till Sverige.

⁵⁷ SOU 2011:39. *Likvärdiga förutsättningar – Översyn av den kommunala utjämningen.*

7 Hälso- och sjukvård

I detta kapitel beskriver vi kortfattat delmodellen för hälso- och sjukvård (HoS-modellen). Vi diskuterar på vilket sätt flyktinginvandringen kan påverka utfallet av avgifter och bidrag i denna delmodell. Våra sammanfattande iakttagelser är:

- Hälso- och sjukvårdsmodellens nuvarande indelning i socioekonomiska grupper överskattar vårdkonsumtionen bland de nyanlända. Detta kan bidra till att vissa landsting blir överkompenserade och att andra blir underkompenserade. Det finns därför anledning att lösa detta problem i ett framtida utredningsarbete.
- Hälso- och sjukvårdsmodellen tar hänsyn till socioekonomiska förhållanden, vilket innebär att delmodellen indirekt kan kompensera för extra kostnader för personer med flyktingbakgrund.

7.1 Delmodellen för hälso- och sjukvård

HoS-modellen syftar till att utjämna de strukturella kostnaderna för sjukvård i landstingen. De totala nettokostnaderna för hälso- och sjukvård i landstingen kan med SCB:s beräkningsunderlag för kostnadsutjämningen uppskattas till 205,8 miljarder kronor för 2016. Delmodellen omfördelar under samma år 3,2 miljarder kronor mellan landstingen.

HoS-modellen är en matrismodell som bygger på olika socioekonomiska gruppers vårdkonsumtion. Delmodellen skiljer mellan grupper baserat på ålder, kön och inkomst. Det finns ingen särskild faktor som fångar utländsk bakgrund.

Underlaget för kostnader för de olika socioekonomiska grupperna har hämtats från Skåne läns landsting. HoS-modellen består av tre delar som framgår av nedanstående tablå.

Delmodellen för hälso- och sjukvård, matrismodell
• Sjukvårdskonsumtion bland landets invånare med följande variabler: kön, ålder, civilstånd, sysselsättningsstatus, inkomst och boende (kostnadsuppgifter från Skåne läns landsting)
• Kostnadsutjämning för sjukvård för HIV-smittade
• Tillägg för gles bebyggelsestruktur

Vissa grupper av invandrare kan ha sämre hälsa än den övriga befolkningen. Utjämningskommittén.⁵⁸ pekar på att det finns studier som visar att vissa invandrargrupper har sämre hälsa än genomsnittsbefolkningen.⁵⁸ Kommittén nämner också att skillnaderna i hälsa kvarstår även då man tar hänsyn till de skillnader som beror på socioekonomiska förhållanden. Å andra sidan finns det också studier av faktisk vårdkonsumtion som visar att den sämre hälsan inte slår igenom fullt ut i form av en förhöjd vårdkonsumtion.⁵⁹

7.1.1 Framtida utredningsarbete

SKL har i sin ekonomirapport från hösten 2016 uppmärksammat ett särskilt problem med HoS-modellen som berör nyanlända invandrare.⁶⁰ I matrismodellen är *sysselsättningsstatus* en styrande variabel. Bland de personer som inte har sysselsättning är vårdkonsumtionen som regel betydligt högre än för övriga grupper. Det beror bland annat på att många personer med missbruksproblem finns i denna kategori. Men detta förhållande gäller inte för nyanlända som också är överrepresenterade i gruppen som saknar sysselsättning. Detta medför att dagens utjämningsystem överskattar den förväntade vårdkostnaden för flyktingar.

Enligt SKL överskattas vårdkostnaderna för gruppen flyktingar med så mycket som 50 procent vilket motsvarar 450 miljoner kronor per år på riksnivå. Flyktinginvandringen kan därför bidra till en snedvridning inom kostnadsutjämnningen, med följden att vissa landsting blir överkompenserade och andra landsting blir underkompenserade. Statskontoret anser att detta problem bör hanteras ett framtida utredningsarbete.

⁵⁸ SOU (2003:88). *Gemensamt finansierad utjämnning i kommunsektorn*.

⁵⁹ Motsvarande resonemang finns i SOU 1998:151.

⁶⁰ SKL.(2016). *Ekonomirapporten, oktober 2016 – om kommunernas och landstingens ekonomi*.

8 Slutsatser och bedömningar

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser utifrån vår analys av det kommunala utjämningsystemet och de delmodeller som påverkas av den ökade flyktinginvandringen.

Statskontoret konstaterar att skillnaderna i hur många nyanlända invandrare som kommunerna har tagit emot är stora. Detta kan betyda att skillnaderna i de strukturella kostnaderna kan ha ökat mellan kommunerna och att kostnadsutjämningsystemet inte fångar dessa kostnader i tillräckligt hög grad.

Statskontoret bedömer att det därför finns ett behov av ett fortsatt utredningsarbete om hur kostnader för personer med flyktingbakgrund ska beaktas i kostnadsutjämnningen.

Vi konstaterar att uppgifter saknas som visar kostnader för asylsökande och för nyanlända totalt och per verksamhet inom den kommunala sektorn. Detta innebär att det är svårt att bedöma hur dessa kostnader påverkar kostnadsutjämnningen.

Våra huvudsakliga slutsatser är:

- Kostnadsutjämnningen påverkas av befolkningsökning och statsbidrag.
- Det saknas uppgifter om kostnader för asylsökande och nyanlända.
- Det är åtta delmodeller som bör uppdateras på grund av ökad flyktinginvandring.
- Kostnadsutjämnningen har en tidsmässig eftersläpning.

8.1 Befolkningsökning och statsbidrag påverkar kostnadsutjämnningen

Kostnadsutjämningsystemet innehåller mekanismer som tar hänsyn till kostnaderna för den ökade flyktinginvandringen på flera olika sätt. För det första innehåller kostnadsutjämnningen mekanismer som omhändertar kostnadsökningar som följer av en generell befolkningstillväxt. För det andra påverkar en förändrad sammansättning i befolkningen utfallet i kostnadsutjämnningen via flera olika delmodeller. Det handlar främst om att det bland de nyanlända finns en större andel barn och en mindre andel äldre. Det påverkar efterfrågan på bland annat skola, äldreomsorg och hälso- och sjukvård. För det tredje har personer med flyktingbakgrund ofta andra behov som påverkar kostnaderna

för olika verksamheter i kommuner och landsting. Vi återkommer till detta i avsnitt 8.3.

Det är staten som har ansvar för att ta emot asylsökande. Staten ansvarar också för att de nyanlända etableras. Därför kompenserar staten kostnader för tjänster kommuner och landsting som dessa personer nyttjar genom specialdestinerade statsbidrag. Totalt utbetalades 15,6 miljarder kronor i sådana statsbidrag under 2015. Denna summa väntas bli dubbelt så stor under 2016.

Statsbidragen baseras på vissa schablonberäknade kostnadsuppgifter. De faktiska kostnaderna för asylsökande och nyanlända i kommuner och landsting kan därför vara både högre och lägre än de faktiska kostnaderna. Därmed kan statsbidragen påverka utfallet i kostnadsutjämnningen.

8.2 Det saknas uppgifter om kostnader för asylsökande och nyanlända

Det finns inga samlade uppgifter som visar kostnaderna för de tjänster inom kommuner och landsting som de asylsökande och nyanlända tar del av. Det finns vissa uppgifter att tillgå, men bilden är inte fullständig. Därför är det svårt att bedöma hur kostnader som är kopplade till asylsökande och nyanlända påverkar kostnadsutjämnningssystemet.

I den officiella kostnadsstatistiken för kommunerna redovisas en klumpsumma för flyktingmottagande, men utan att skolkostnader är inräknade. För landstingen finns inga officiella uppgifter. Det går inte heller att dela upp kostnadsstatistiken för den kommunala sektorn i verksamhetskostnader på olika målgrupper.

Viss begränsad information om kostnader finns tillgänglig. Exempelvis kan vi genom SKL:s årliga enkät till landstingen få kunskap om vårdkostnader för asylsökande, men inte för nyanlända. De statsbidrag som Migrationsverket betalar ut till kommuner och landsting ger viss information om vilka kostnader som det handlar om och storleksordningen för dessa kostnader. Det gäller till exempel inom skolans område. Inom andra områden saknas det helt uppgifter, exempelvis kostnader för de asylsökande och nyanländas nyttjande av kollektivtrafik och kostnader för de nyanländas hälso- och sjukvård.

8.3 Det är främst nio delmodeller som speglar strukturella kostnader för nyanlända

Den ökade flyktinginvandringen har inneburit att ett ökat antal personer behöver stöd under en kortare eller längre period för att kunna etablera sig i samhället. Statskontoret bedömer att det i första hand är nio delmodeller i kostnadsutjämnningen som fyller en funktion för att kompensera för de strukturella kostnadsskillnader som följer av den ökade flyktinginvandringen. Det

handlar om de två delmodellerna för befolkningsförändringar, de fyra delmodellerna inom skolans område, delmodellen för individ- och familjeomsorg, delmodellen för äldreomsorg samt om delmodellen för hälso- och sjukvård.

Delmodellerna för förskoleklass och grundskola respektive för äldreomsorg innehåller särskilda variabler som ger ett extra bidrag för fler barn och ungdomar med utländsk bakgrund. Kostnadsutjämningen kompenserar även för kostnader i skolan genom delmodellen för utländska barn och ungdomar. I övrigt innehåller inte kostnadsutjämningen några direkta mekanismer som rör nyanlända och andra personer med flyktningbakgrund.

Det finns också delmodeller som innehåller mekanismer som indirekt kan utjämna för strukturella kostnader för nyanlända och andra personer med flyktningbakgrund. Det gäller delmodellen för individ- och familjeomsorg. Den tar hänsyn till personer med långvarigt ekonomiskt bistånd (mer än sex månader). Bland de som tar emot ekonomiskt bistånd under en längre tid är många personer utrikes födda. Hälso- och sjukvårdsmodellen är ett annat exempel. Denna delmodell tar hänsyn till socioekonomiska förhållanden, vilket innebär att den indirekt kan kompensera för extra kostnader för personer med flyktningbakgrund.

8.4 Kostnadsutjämningen har en tidsmässig eftersläpning

Det är två förhållanden som bidrar till att det blir en tidsmässig eftersläpning i kostnadsutjämningen. För varje år finns det en tidseftersläpning i dataunderlagen som kostnadsutjämningen baseras på. Detta beror på att kommunerna i god tid före varje budgetår ska kunna få information om utfallet i kostnadsutjämningen. Därför måste underlaget baseras på uppgifter från tidigare år.

Det finns också en eftersläpning i utbetalningarna av de specialdestinerade statsbidragen från staten till kommuner och landsting. På grund av det stora antalet asylsökande hösten 2015 är eftersläpningen större än normalt, vilket påverkar utfallet i kostnadsutjämningen.

8.5 Åtta delmodeller behöver uppdateras

Skillnaderna i hur många nyanlända invandrare som kommunerna har tagit emot är stora. Detta kan betyda att skillnaderna i de strukturella kostnaderna kan ha ökat mellan kommunerna och att kostnadsutjämningssystemet inte fångar dessa kostnader i tillräckligt hög grad. Statskontoret bedömer att ett framtida utredningsarbete främst bör inriktas på åtta delmodeller.

Det gäller de två delmodellerna för befolkningsökning i kommuner och landstingen. I delmodellerna för skolan och i modellen för individ- och familjeomsorg finns variabler som speglar invandring och de särskilda kostnader

som invandringen medför. Men det är oklart om de befintliga mekanismerna i dessa delmodeller fångar kostnadsskillnaderna i tillräcklig utsträckning. En orsak är att de aktuella ersättningsbeloppen bygger på gamla kostnadsunderlag. Delmodellen för hälso- och sjukvård bör också undersökas närmare eftersom de nyanländas vårdkonsumtion kan överskattas i modellen. Dessa delmodeller kan även behöva kompletteras med nya variabler för att fånga upp merkostnaderna inom olika verksamhetsområden som påverkas av invandringen.

Vuxenutbildning är en obligatorisk uppgift för kommunerna. Kostnaderna för denna form av utbildning kan förväntas öka på grund av att de nyanlända invandrarna har ökat i antal och att denna grupp av personer ofta har kort utbildning. Det finns därför anledning att undersöka om det finns behov av att införa en mekanism för utjämning av kostnader för vuxenutbildning mellan kommunerna.

Referenser

Migrationsverket. (2016). *Olika myndigheters ansvar för personer med uppehållstillstånd*. Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehållstillstand/Olika-myndigheters-ansvar.html>, hämtad 2016-11-22.

Migrationsverket. (2016). *Ersättning för personer med uppehållstillstånd som betalas ut till kommuner utan ansökan*. Tillgänglig: <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Ersattning-for-personer-med-tillstand-utan-ansokan.html>, hämtad 2016-11-22.

Migrationsverket. (2014). *Pilotstudie av kommunernas kostnader och ersättningar för asylsökande*. GDA 41/2013.

Proposition 2016/17:1 *Budgetpropositionen för 2017*.

Proposition 2015/16:54 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

Proposition 1998/99:89 *Förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting*.

SCB. (2015). *Räkenskapssammandraget 2015: Instruktioner*. Tillgänglig: http://www.scb.se/Statistik/OE/OE0107/_dokument/Uppgiftslamnare/Kommuner/Instruktioner-RS2015.pdf, hämtad 2016-11-22.

SCB. *Arbetskraftsundersökningen (AKU)*.

SCB. (2016). *Integration – utrikes föddas etablering i arbets- och samhällslivet*, Integration: rapport 9.

Skolverket. (2013). *Skolverkets lägesbedömning 2013*.

Skolverket. (2016). *Statistik i tabeller*. Tillgänglig: <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller>, hämtad 2016-11-24.

Socialstyrelsen, *Ekonomiskt bistånd – årsstatistik*.

Statskontoret. (2014:2). *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet 2014*.

Statskontoret. (2014:20). *Kommunal utjämning för individ- och familjeomsorg (IFO) – förslag till justeringar*.

SOU 2003:88. *Gemensamt finansierad utjämning i kommunsektorn.*

SOU 2011:39. *Likvärdiga förutsättningar – översyn av den kommunala utjämningen.*

SOU 1998:151. *Kostnadsutjämning för kommuner och landsting.*

Sveriges kommuner och landsting. (2016). *Ansvarsfördelning, asylmottagandet.*

<http://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration/ansvarersattningar/ansvarsfordelningasylmottagandet.7167.html>, hämtad 2016-10-06.

Sveriges kommuner och landsting.(2016). *Ekonomirapporten, oktober 2016 – om kommunernas och landstingens ekonomi.*

Sveriges kommuner och landsting. (2016). *Hälso- och sjukvård åt asylsökande i landstingen under 2015*, PM 2016-08-25, dnr 16/04417.

Regeringsuppdraget



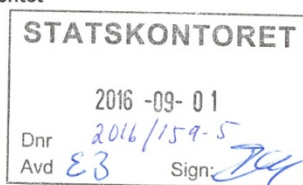
Regeringsbeslut III 1

2016-08-25

Fi2016/02943/K (delvis)

Finansdepartementet

Statskontoret
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret avseende uppföljning av systemet för kommunalekonomisk utjämning

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att beskriva vilka kostnader för kommuner och landsting som är förenade med det ökade antalet asylsökande och nyanlända samt analysera i vilken utsträckning dessa kostnader beaktas i kostnadsutjämningen i systemet för kommunalekonomisk utjämning.

I uppdraget ingår följande moment:

- Kartlägga de delmodeller i kostnadsutjämningen som berörs.
- Visa vilka variabler i delmodellerna som speglar strukturella kostnader för nyanlända invandrare.
- Analysera med vilken tidsmässig eftersläpning som kostnaderna utjämnas.
- Bedöma om det finns anledning att uppdatera parametrar i delmodellerna för att öka träffsäkerheten i utjämningen av strukturella kostnader för nyanlända invandrare.

Uppdraget ska redovisas senast den 21 december 2016 till Regeringskansliet (Finansdepartementet).

Statskontoret ska löpande hålla Regeringskansliet (Finansdepartementet) informerat om hur arbetet fortskrider.

Bakgrund

Kostnadsutjämningen utgör en del av systemet för kommunalekonomisk utjämning och syftar till att kompensera för strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner respektive landsting. Antalet asylsökande och nyanlända som söker sig till Sverige har ökat kraftigt och kommunernas och landstingens kostnader påverkas av denna utveckling.

Skälen för regeringens beslut

Regeringens ambition är att kommunerna i högre grad ska dela på ansvaret och därmed kostnaderna för migrationen till Sverige. Det är därför viktigt att systemet för kommunalekonomisk utjämning fångar upp kostnadsskillnader mellan kommunerna. Som en följd av den kraftiga ökningen av antalet flyktingar finns det därför anledning att ta fram en fördjupad beskrivning om hur kostnader till följd av detta beaktas i kostnadsutjämningen.

På regeringens vägnar



Ardalan Shekarabi



Kjell Ellström

Kopia till

Finansdepartementet/SFÖ och BA
Statistiska centralbyrån
Sveriges Kommuner och Landsting

Statistikkällor

Denna bilaga innehåller källor till statistik om invandring som vi använder i denna rapport.

Den officiella statistiken på området

Den officiella statistik som finns att tillgå om invandring innehåller uppgifter om antal personer i olika kategorier. SCB publicerar uppgifter om antalet invandringar, antalet utrikes födda, personer med utländsk bakgrund, asylsökande och antal asylsökande barn (ensamkommande barn).

Det finns också andra statistikproducenter på området förutom SCB. Migrationsverket redovisar statistik över asylsökande, ensamkommande barn, nyanlända och kommunmottagna. SKL redovisar bland annat uppgifter om ersättningar från staten till landstingen för asylsökandes hälsoundersökningar. Socialstyrelsen redovisar uppgifter om antalet som tar emot ekonomiskt bistånd. Skolverket redovisar statistik över andelen barn med utländsk bakgrund som är inskrivna i förskola, andelen elever i grundskolan som deltar i undervisning i svenska som andra språk, och andelen gymnasieelever med utländsk bakgrund som gjort olika programval.

Vi redogör nedan för statistikkällorna i tur och ordning.

SCB

Utrikes födda

Vi har specialbeställt statistik från SCB över antal utrikes födda i olika kommuner i olika åldersgrupper.

Asylsökande

SCB:s data över antalen asylsökande finns vid länken "Befolkning/Befolkningsstatistik/Asylsökande." Tabellen rubriceras "Asylsökande i riket efter medborgarskapsland och kön, år 2002-2015."

Ensamkommande barn

SCB:s data över antalen ensamkommande barn finns vid länken "Befolkning/Befolkningsstatistik/Asylsökande." SCB:s tabell rubriceras "Ensamkommande flyktningbarn efter kön, ålder och medborgarskap, år 2002-2015."

Migrationsverket

Asylsökande

Migrationsverket publicerar aktuella månadsantal av asylsökande för 2016 vid <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>, hämtad 2016-11-22. Sammanhängande årliga serier finns tillgängliga vid <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html>, under tabellrubrikerna "Asylsökande till Sverige 1984–1999" samt "Asylsökande till Sverige 2000–2015".

Ensamkommande barn

Migrationsverket publicerar månadsvisa siffror över antalet ensamkommande barn, som en delmängd av hela antalet asylansökningar. Siffrorna för 2016 finns tillgängliga under länken "Ansökningar om asyl", vid <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Aktuell-statistik.html>, hämtad 2016-11-22. Årliga värden är tillgängliga vid <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html>, hämtad 2016-11-22.

Nyanlända

Migrationsverket publicerar månadsvisa siffror över antalet nyanlända för 2016, vid <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Aktuell-statistik.html>, hämtad 2016-11-22. Data finns tillgängligt under länken "Beviljade uppehållstillstånd och registrerade uppehållsrätter." Årliga serier finns tillgängliga vid <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar.html>, hämtad 2016-11-22. Migrationsverkets tabell rubriceras som "Beviljade uppehållstillstånd 1980-2015".

Kommunmottagna

Migrationsverket publicerar månadsvisa siffror över antalet kommunmottagna för 2016, vid <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Aktuell-statistik.html>, hämtad 2016-11-22. Data finns tillgängligt vid länken "Kommuner – mottagna och anvisade / Personer mottagna i en kommun." Sammanhängande årliga serier finns tillgängliga vid <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar/Kommunmottagna--tidigare-ar.html>, hämtad 2016-11-22, under tabellrubriken "Kommunmottagna enligt ersättningsförordningen".

SKL

SKL hämtar via en enkät årligen in uppgifter från landstingen om kostnader för vård av asylsökande. Källan är SKL (2016), *Hälso- och sjukvård åt asylsökande i landstingen under 2015*, PM 2016-08-25, dnr 16/04417.

Socialstyrelsen

Antalen utrikes födda med ekonomiskt bistånd publiceras av Socialstyrelsen inom ramen för deras statistikdatabas. Databasen finns vid <http://www.socialstyrelsen.se/statistik/statistikdatabas/ekonomisktbistand>, hämtad 2016-11-22.

Skolverket

Skolverket publicerar officiell statistik rörande skolan. Statistiken visar bland annat andel barn med utländsk bakgrund som är inskrivna i förskola, andel elever i grundskolan som deltar i undervisning i svenska som andra språk och andel gymnasieelever med utländsk bakgrund som har gjort olika programval. Tabellerna är tillgängliga via <http://www.skolverket.se/statistik-och-utvardering/statistik-i-tabeller>, hämtad 2016-11-22.

Internationell översikt – kostnadsutjämning för invandring i andra länder

Inledning

I denna bilaga beskriver vi hur andra länder kompenserar för kostnader för invandrare och flyktingar i sina utjämningsystem. Därmed belyser vi Sveriges utjämningsystem i internationellt perspektiv.

Flera utredningar har tidigare granskat olika länders utjämningsystem.⁶¹ I de flesta av dessa system finns både inkomst- och kostnadsutjämning.⁶² Inkomstutjämning innebär att systemet utjämnar skillnader i skatteunderlag på regional nivå. Kostnadsutjämning innebär att systemet utjämnar skillnaderna i de strukturella kostnaderna för offentlig service på regional nivå.

Hur har olika länder valt att utjämna mellan kommuner eller regioner för kostnader för invandring? Det finns både likheter och olikheter mellan de länder som vi har undersökt. En viktig likhet är att inget land utjämnar för all invandring – i utjämningsystemen ingår till exempel inte invandring från närliggande länder. Invandrare eller flyktingar ska ofta också ha invandrat inom en viss tidsperiod för att beaktas i utjämnningen. Därmed exkluderar systemen både de som nyligen anlänt och de som bott i landet länge. Till sist har länderna oftast det gemensamt att variablerna som speglar invandring är få i förhållande till det totala antalet variabler som ingår i utjämningsystemet.

På dessa punkter är de flesta länders utjämningsystem likadana, men det finns också många olikheter mellan systemen. Utjämningsystemen skiljer sig också åt genom vilka kostnader eller intäkter de jämnar ut för, och även i hur systemen jämnar ut kostnaderna eller intäkterna. Kostnadsutjämnningen kan utgå från antingen uppskattade opåverkbara kostnader (i Sverige, standardkostnad) eller från faktiska kostnader. Till exempel utjämnar det finska systemet för de faktiska merkostnaderna som beräknas uppstå för kommuner med många invånare som talar främmande språk. Det norska systemet utjämnar däremot för de opåverkbara kostnaderna som beräknas uppstå för kommuner som har många unga invånare som inte är födda i Skandinavien.

Olika länder väljer också att jämnar ut för olika offentliga verksamheter. Till exempel utjämnar det svenska mellankommunala systemet för tio olika kostnadsslag eller verksamheter, bland annat för äldreomsorg. Det finska systemet utjämnar däremot för kostnaderna för bland annat hälso- och sjukvård samt för bibliotek. I vår jämförande analys beskriver vi närmare både likheter

⁶¹ OECD (2013); Statskontoret (2010).

⁶² Blöchliger H. och Charbit, C. (2008).

och olikheter i hur olika länders system utjämnar för kostnader som har att göra med invandring.

Vårt urval av länder

Vi jämför utjämnningssystemen i Danmark, Norge, Finland, och Schweiz. Vi har valt dessa länder därför att det bara är dessa länders utjämnningssystem som kompenserar för invandringen som sådan.⁶³ När vi förberedde denna analys granskade vi även fler länder, men vi fann att det inte fanns fler utjämnningssystem att ta med i analysen.⁶⁴

Disposition, innehåll och kvalitetssäkring

I denna bilaga redovisar vi översikter över respektive land. För varje land beskriver vi hur ansvaret för flyktinginvandring fördelas mellan staten, delstater (i vissa fall) och kommuner. Vi beskriver också utjämnningssystemen och hur de utjämnar för kostnader för invandring mellan regioner och kommuner. Avslutningsvis sammanfattar vi våra slutsatser.

Landöversikterna har faktagranskats av tjänstemän och experter vid det finska kommunförbundet, det danska social- och inrikesministeriet, och det norska kommunal- och moderniseringsdepartementet. Bernard Dafflon, professor emeritus vid Université du Fribourg, har granskat texten om Schweiz.

Danmark

År 2016 hade Danmark en befolkning på strax över 5,7 miljoner invånare. Andelen av befolkningen som inte var danska medborgare uppgick till 7,5 procent år 2015. Antalet personer som sökte asyl i Danmark för år 2015 var 20 365 personer.⁶⁵

⁶³ En granskning som gjorts hos Världsbanken (Shah, 2014) av elva olika länders utjämnningssystem visar att endast Danmark, Norge och Schweiz explicit tar med någon form av invandringsfaktor i sina system. Finland är inte med i granskningen, men även detta land har specifika invandringsfaktorer i utjämnningssystemet. Därför tar vi med Finland i vår jämförelse.

⁶⁴ Data från Vandernoot (2014) och Shah (2014) visar att utjämnningssystemen inte kompenserar för invandring som sådan i Australien, Belgien, Brasilien, Kanada, Indien, Indonesien, Italien, Nederländerna, eller Tyskland. Därför har vi uteslutit dessa länder från vår jämförelse.

⁶⁵ Befolkningstalen per 1 januari 2016, andelen utländska medborgare, respektive antalen asylsökande för 2015 kommer från Eurostat. Uppgifterna hämtades 2016-10-26 från <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-demography-migration-projections/population-data/main-tables>, http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_pop1ctz&lang=en och http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyappctza&lang=en.

Fördelning av ansvar för att ta emot flyktingar

I Danmark tar Udlændigestyrelsen emot asylansökan, och de personer som sökt asyl måste bo på ett mottagningscenter. De sökande som får sin asylansökan beviljad får flyktingstatus. Udlændigestyrelsen tilldelar därefter flyktingen en kommun där denne ska bo. Det är obligatoriskt för kommunerna att ta emot flyktingar. Flera faktorer påverkar Udlændigestyrelsens beslut om vart flyktingarna ska bo. En faktor som väger tungt är flyktingarnas möjligheter att få ett arbete i den kommunen de hänvisats till.

Den kommun som tar emot en flykting ska upprätta ett integrationsprogram. Flyktingen ingår ett integrationskontrakt med kommunen som preciserar programmets mål och innehåll inklusive en integrationsutbildning.⁶⁶

År 1999 tog kommunerna över ansvaret för integrationspolitiken. Men staten medfinansierar integrationsinsatser genom generella statsbidrag, riktade statsbidrag, och vissa subventioner. En del av bidragen ska täcka kommunernas utgifter för integrationsprogrammen för de invandrare som fått uppehållstillstånd efter den 1 januari 1999. Dessa bidrag följer den enskilde invandraren under tiden dennes kommunala integrationsprogram varar.⁶⁷

Danmarks utjämningssystem

Danmarks utjämningssystem består av fyra delar: 1) generella statsbidrag, 2) landsomfattande kostnadsutjämning för alla kommuner, 3) huvudstadsutjämningen och 4) kostnadsutjämning för kommuner med förhöjda strukturella underskott (utanför huvudstadsområdet). Därutöver finns det fjorton särskilda system som också är utjämningssystem i vid mening.⁶⁸

Utjämning av kostnader för invandring

Danmark utjämnar för invandringens kostnader i fyra olika led i ett komplext utjämningssystem. De fyra leden är den landsomfattande utjämningen, huvudstadsutjämningen, kostnadsutjämningen för kommuner med förhöjda strukturella underskott, och ett av de fjorton särskilda utjämningssystemen. I alla fyra led kompenserar systemet kommunerna för kostnaderna som har att göra med invandring från ”icke västliga” länder.⁶⁹ I det särskilda systemet jämnas kostnaderna ut för gruppen genom olika schablonbelopp för tre olika åldersgrupper.

⁶⁶ Asylsökande omfattas inte av integrationsprogrammet. De som omfattas av programmet är flyktingar, alltså tidigare asylsökande som har fått asyl och uppehållstillstånd som flyktingar. Även familjeåterförenade kan omfattas av programmet. Se Udlændigestyrelsen (2016); Udlændige-, integrations- og boligministeriet (2016).

⁶⁷ Social- og indenrigsministeriet (2016).

⁶⁸ Social- og indenrigsministeriet (2015).

⁶⁹ Med icke-västliga länder avser Danmarks Statistik alla länder förutom EU, Australien, Kanada, Island, Nya Zeeland, Norge, Schweiz, USA och fem mikrostater (t.ex. Monaco).

Danmarks utjämningssystem beräknar utjämningen utifrån en kommuns strukturella över- eller underskott. Det strukturella över- eller underskottet är skillnaden mellan en kommuns beräknade utgiftsbehov och kommunens skatteintäkter givet en genomsnittlig skattesats.⁷⁰ Vid beräkningen av en kommuns utgiftsbehov tar systemet hänsyn både till åldersbestämda och till socioekonomiskt bestämda faktorer.

Antalet personer som invandrat eller som har utländsk bakgrund är en av de fjorton socioekonomiska variablerna som används för att beräkna kommunernas utgiftsbehov i den landsomfattande utjämningen.⁷¹ Variabeln avser i praktiken två undergrupper. Den första undergruppen är antalet som invandrat från icke-västliga länder. Den andra undergruppen är antalet personer med utländsk bakgrund, det vill säga personer med minst en förälder som är utrikesfödd och/eller saknar danskt medborgarskap.⁷² Variabeln anger båda gruppernas sammanlagda andel av kommunens befolkning.

I utjämningen för kommuner för förhöjda strukturella underskott beräknas också kommunernas utgiftsbehov utifrån samma fjorton socioekonomiska variabler som i den landsomfattande utjämningen. Antalet som invandrat eller som har utländsk bakgrund används även här. Variabeln beräknas på samma sätt som i den landsomfattande utjämningen.

I huvudstadsutjämningen beräknas kommunernas utgiftsbehov utifrån nio socioekonomiska variabler. Dessa är delvis andra än i den landsomfattande utjämningen. Antalet som invandrat eller som har utländsk bakgrund används även här. Variabeln beräknas på samma sätt som i den landsomfattande utjämningen.

Bland de särskilda systemen som kompletterar det huvudsakliga utjämnings-systemet finns det också ett system som kompenserar för kommunernas merkostnader för social service för personer från icke-västliga länder. Verksamheter som systemet beräknar kostnader för är rådgivning, administration, bibliotek och fritid, social- och sjukvårdsutgifter för barn, danskundervisning av vuxna, och grundskoleundervisning.⁷³

Det särskilda systemet använder schablonbelopp för kostnadsutjämning. Kommuner med få invandrare, flyktingar och anhöriga får betala en avgift för denna utjämning, medan kommuner med många personer i dessa kategorier

⁷⁰ Statskontoret (2010); Social- og indenrigsministeriet (2015).

⁷¹ Resten av utgiftsbehovet bestäms av åldersstrukturen i kommunens befolkning.

⁷² Invandrare är utrikes födda personer med två föräldrar som är utrikes födda och saknar danskt medborgarskap. Personer med utländsk bakgrund är inrikes födda personer med minst en förälder som är utrikesfödd och/eller saknar danskt medborgarskap.

⁷³ Systemet hade tidigare även en andra del som utjämnade för kostnader för kontanthjälp (det vill säga sociala förmåner som betalas ut i kontanter). Den har dock upphört från och med 2009.

får ett bidrag. Utjämningen för dessa verksamheter och grupper betalas helt av kommunerna själva.

Finland

År 2016 hade Finland en befolkning på strax under 5,5 miljoner invånare. Andelen av befolkningen som inte var finska medborgare uppgick till 4 procent år 2015. Antalet personer som sökte asyl i Finland för år 2015 var 32 345 personer.

Fördelning av ansvar för att ta emot flyktingar

Det finska Migrationsverket ansvarar för asylansökningar i Finland. De som söker asyl i Finland ska också söka uppehållstillstånd separat. Uppehållstillstånd ska helst sökas redan i ursprungslandet, hos Finlands ambassad i landet. Om tillståndet söks i Finland måste ansökan lämnas in hos polisen.

I Finland bor de som har sökt asyl på förläggningar. De asylsökande måste få både asyl och uppehållstillstånd innan de kan flytta från förläggningen. Då ska flyktingen själv be om att få hjälp av förläggningens personal med att hitta en bostad. Flyktingen ansöker samtidigt om att få komma till en vald kommun. Det är frivilligt för den enskilda kommunen att ta emot flyktingar som har ansökt om att komma dit.

När flyktingen har flyttat till sin nya hemkommun, tar kommunen ansvar för integrationsåtgärderna. De insatser som flyktingen kan få är grundläggande information om Finland och hemkommunen och en så kallad inledande kartläggning av bland annat språkkunskaper och kompetenser, en integrationsplan, integrationsstöd för att trygga försörjningen under tiden planen gäller, samt en integrationsutbildning.⁷⁴ Den finska staten betalar ut ersättningar till kommunerna för att de tar emot kvotflyktingar och asylsökande som fått uppehållstillstånd. För kvotflyktingar får kommunerna ersättning i fyra år och för andra personer får kommunerna ersättning i tre år.⁷⁵

Finlands utjämningssystem

Den kommunala utjämningen i Finland sker inom det så kallade statsandelsystemet. En statsandel är en form av statsbidrag till kommunerna, med inbyggda inslag av kostnads- och inkomstutjämning. Efter en reform 2010 består systemet av fyra delar: 1) en statsandel för kommunal basservice, 2) en samling övriga statsandelar för viss undervisnings- och kulturverksamhet, 3)

⁷⁴ Maahanmuuttovirasto (2016); Arbets- och näringsministeriet (2016).

⁷⁵ Kuntaliitto (2016), *Mottagning av flyktingar i kommunerna*. Helsingfors 7.1.2016.

inkomstutjämning, och 4) ett införandebidrag.⁷⁶ Men del 3 och 4 i systemet är inte separata delsystem i Finland. De har byggts in i det första delsystemet, alltså i del 1. Inkomstutjämning och införandebidrag ger alltså tillägg till eller avdrag från statsandelen för kommunal basservice.

Statsandelen för kommunal basservice utjämnar för och/eller subventionerar fyra verksamheter, nämligen socialvård, hälso- och sjukvård, förskola och grundläggande utbildning, samt bibliotek. De andra statsandelarna utjämnar för och/eller subventionerar fjorton olika verksamheter – främst för gymnasieutbildning, men även för till exempel påbyggnadsutbildning och yrkeshögskola.

Utjämning av kostnader för invandring

I Finland utjämnar staten för invandringens kostnader mellan de finska kommunerna i tre olika led: genom att kompensera för andelen som talar främmande språk, genom att kompensera för antalet elever som går i skolan i en viss kommun men ännu inte är folkbokförda där, och genom att kompensera för antalet nyanlända i så kallad förberedande utbildning.⁷⁷

Alla tre grupper av invandrare definieras på ett sådant sätt att utjämningen endast omfattar vissa grupper av invandrare. Systemet utjämnar för de som talar ett främmande språk (utan någon tidsgräns). Svenskspråkiga invandrare utesluts dock här, eftersom svenska är ett av landets officiella språk, och då inte räknas som främmande. Grupperna med nyanlända elever definieras på ett sätt som i praktiken innebär tidsgränser för hur länge de räknas in i grupperna. Alla i dessa grupper kommer så småningom att antingen gå klart sina utbildningar, avsluta i förtid, eller lämna landet.

⁷⁶ Beskrivningen bygger huvudsakligen på Työ- ja elinkeinoelämäministeriö (2016) samt på Kuntaliitto (2013), ”Statsandelar, Utbildningssektorn”, och Kuntaliitto (2016), ”Statsandelar”. (Hämtade 2016-10-06).

http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2013/vosuudistusseminaari-19122013/Documents/Liite%204_Statsandelar_Torsell.pdf, respektive.

<http://www.kommunerna.net/sv/sakkunnigtjanster/ekonomi/statsandelar/Sidor/default.aspx>, Se äv. Kuntaliitto (2016), ”Valtionosuuslaskuri” (Statsandelsberäknaren). (Hämtad 2016-10-07).

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuuslaskelmat/valtionosuudet-2016/Voslaskuri-2016/Documents/esitaytetty_voslaskuri2016_091115.xls.

⁷⁷ Kommuner i Finland kan själva besluta att anordna förberedande utbildning före den grundläggande utbildningen för nyanlända. I de kommuner där det funnits behov har det i praktiken ordnats sådan utbildning. Med nyanlända elever i kommunen menas här alla dem som har flyttat till Finland, som är i läropliktsåldern (7-17 år) eller förskoleålder och som bor eller vistas i kommunen. Både asylsökande och de med uppehållstillstånd räknas in i gruppen.

Sedan 2010 finns det alltså tre faktorer i utjämningen som kompenserar de finska kommunerna för kostnaderna som har att göra med invandring. Faktorererna ingår i statsandelen för kommunalbasservice, men även i statsandelarna för undervisning och kultur.

Den första invandringsfaktorn påverkar nivån på kommunernas statsandelar (statsbidragen) för kommunal basservice. Den beräknas utifrån andelen kommuninvånare som talar ett annat språk än finska, svenska eller samiska. Från denna andel i respektive kommun subtraheras först motsvarande andel i den kommun i Finland där andelen är lägst. Mellanskillnaden multipliceras sedan med ett enhetspris för ”språkfrämlingsskap”, för att ge ett tillägg till statsandelen.⁷⁸

Den andra faktorn påverkar också nivån på kommunernas statsandelar för kommunal basservice. I varje kommuns statsandel ingår en ersättning för förskola och grundläggande utbildning. Denna ersättning kallas för hemkommunsersättningen. Denna ersättning betalas ut med en viss summa per elev i åldersgruppen 6–15. Men kommunerna får inte hemkommunsersättning för de elever som går i skolan, men som ännu inte är folkbokförda där. Staten kompenserar därför de berörda kommunerna genom att betala hemkommunsersättningen för dessa elever.⁷⁹

Den tredje faktorn påverkar nivån på statsandelen för viss undervisnings- och kulturverksamhet. Kostnaderna som ska kompenseras för här räknas ut för fjorton olika undervisningsformer eller målgrupper. Förberedande undervisning för nyanlända är en av dessa undervisningsformer. Antalet elever multipliceras med ett enhetspris för att ge den totala delposten för nyanlända i statsandelen.⁸⁰

Norge

År 2016 hade Norge en befolkning på strax över 5,2 miljoner invånare. Andelen av befolkningen som inte var norska medborgare uppgick till 9,9 procent år 2015. Antalet personer som sökte asyl i Norge under 2015 var 31 110 personer.

Fördelning av ansvar för att motta flyktingar

I Norge ansvarar Utlendingsdirektoratet för alla ansökningar om asyl, uppehålls- och arbetstillstånd. Den som söker asyl kan alltså också ansöka om uppehålls- och arbetstillstånd hos samma instans, i början av integrationsprocessen. Det är sedan Integrerings- och mangfoldsdirektoratet (IMDi) som ska

⁷⁸ Kuntaliitto (2016), ”Statsandelsberäknaren”, och Työ- ja elinkeinoelämäministeriö (2016).

⁷⁹ Työ- ja elinkeinoelämäministeriö (2016); Kuntaliitto (2016), ”Statsandelsberäknaren”.

⁸⁰ Kuntaliitto (2016), ”Statsandelsberäknaren”.

verkställa statens politik för bosättning av flyktingar. Det är alltså IMDi som är den första instansen som deltar i att avgöra var flyktingar faktiskt ska bo.⁸¹

Det är IMDi och Kommunesektorens organisasjon som bedömer hur många flyktingar som de enskilda kommunerna kan ta emot. Bedömningen tar bland annat hänsyn till antalet invånare, hur många som flyttat till kommunen, läget på bostads- och arbetsmarknaden, samt kommunernas kompetens när det gäller bosättning och integrering.

Det är frivilligt för kommunerna att ta emot flyktingar och kommunerna avgör själva hur många flyktingar de ska ta emot. De kommunala besluten om mottagande avser dock endast antalet flyktingar som ska tas emot, och inte vilka personer som ska fylla platserna. Det är IMDi som ska göra en förfrågan till kommunerna om de kan ta emot specifika personer inom ramen för kommunernas kvoter. Kommunerna ska då godkänna eller avslå IMDi:s förfrågan. Sedan meddelar IMDi de berörda flyktingarna vilken kommun de ska flytta till. Den enskilde flyktingen kan tacka nej till placeringen och bosätta sig på annan ort på egen hand, men då mister flyktingen rätten till introduktionsprogram och introduktionsstöd, och får klara sig själv utan stöd från det offentliga.

De nyanlända ska ansöka om att delta i introduktionsprogrammet, som är en kommunal service. Deltagarna får introduktionsstöd så länge som de deltar i programmet. Stödet ska försörja deltagarna under programtiden. Det är kommunen som betalar ut stödet.

Norges utjämningssystem

I Norge används begreppet kommunesektorns fria intäkter. Dessa intäkter omfattar det generella statsbidraget (rammetilskotet) till kommunesektorn samt de kommunala skatteintäkterna. Det system som fördelar de fria intäkterna kallas för intäktssystemet (inntektssystemet). Om vi jämför med Sverige så utgör intäktssystemet en kombination av ett skatteutbetalnings-, avräknings-, statsbidrags- och utjämningssystem.⁸² Det som i Sverige kallas för inkomst- och kostnadsutjämning sker i Norge främst inom det så kallade invånarbidraget, en del av det generella statsbidraget.

Det kostnadsutjämnande inslaget i invånarbidraget kompenserar kommunerna för merkostnader för daghem, grundskola, hälso- och socialtjänst, barnomsorg, omvårdnads- och omsorgstjänster för utskrivningsklara patienter samt

⁸¹ Utlendingsdirektoratet (2016); Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2016), *Slik fordeles flyktingene*. (Hämtad 2016-10-07). <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-fordeles-flyktingene/>; Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2016), *Opplaring og utdanning: Introduksjonsprogram*. (Hämtad 2016-10-07). <http://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/introduksjonsprogram/>.

⁸² Statskontoret (2010); Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016).

administration. Fördelningen sker utifrån totala nettodriftskostnader för verksamheterna.⁸³

Utjämnning av kostnader för invandring

Staten utjämnar villkoren mellan de norska kommunerna med hänsyn till storleken av tre grupper som invandrat eller som har invandrarbakgrund. Utjämnningen omfattar dock inte invandrare från grannländerna, eller flyktingar som anlänt långt tillbaka i tiden.

Det finns tre variabler i utjämnningssystemet som har att göra med invandring. Alla tre ingår bland de 25 variabler för kostnadsutjämnning som påverkar invånarbidraget för kommunerna. Systemet beräknar hur mycket de enskilda kommunerna avviker från genomsnittet för varje variabel. När de 25 olika värdena summeras visar resultatet om kommunen har en ”gynnsam” eller en ”ogynnsam” kostnadsstruktur. Kommunerna med en ”ogynnsam” kostnadsstruktur får ett tillägg till invånarbidraget, medan de andra kommunerna får ett avdrag.⁸⁴

Invandringsvariablerna avser storlekarna på tre grupper:

- invandrare 6–15 år, från länder exklusive Skandinavien
- norskfödda 6–15 år, med föräldrar som invandrat, men inte från Skandinavien⁸⁵
- flyktingar som inte får så kallat integrationstillskott (ett statligt bidrag).

Den första gruppen består av personer som är födda utanför Skandinavien av utlandsfödda föräldrar, men som invandrat till Norge. Den andra gruppen består av norskfödda, men med föräldrar som invandrat. Den tredje gruppen består av personer med flyktingbakgrund som har bott i Norge under en tid mellan 6 och 30 år. Flyktingar som får ett så kallat integrationstillskott räknas inte in i den tredje gruppen. Integrationstillskottet är ett bidrag som Integrerings- och mangfoldsdirektoratet (IMDi) betalar från statsbudgeten till bosatta flyktingar som fått humanitär asyl.

⁸³ Statskontoret (2010), ss. 49–50; Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016).

⁸⁴ Statskontoret (2010); Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016).

⁸⁵ Detta kriterium tas bort från och med år 2017.

Schweiz

År 2016 hade Schweiz en befolkning på strax över 8,3 miljoner invånare. Fram till nyligen har relativt få av Schweiz invandrare kommit från andra länder än från grannländerna. Andelen av befolkningen som inte var schweiziska medborgare uppgick till 24,3 procent år 2015. Antalet personer som sökte asyl i Schweiz under 2015 var 39 445 personer.

Fördelning av ansvar för att ta emot flyktingar

Den som vill söka asyl i Schweiz kan göra det på ett federalt mottagnings- och handläggningscenter eller vid en gränskontroll. Den som har sökt asyl bor i regel på ett center under högst 90 dagar. Därefter överförs personen till en kanton (delstat).⁸⁶ Om ansökan då inte är avgjord, så handläggs den medan den sökande bor i denna kanton.⁸⁷

Den federala asyllagstiftningen innebär att både federationens och kantonens myndigheter kan anvisa den som sökt asyl till en vistelseort, och ser till att personen har någonstans att bo. De personer som sökt asyl får under tiden socialbidrag, vars nivå varierar mellan kantonerna. De sökande kan inte välja bostadsort och förflyttas också i regel mellan olika mottagningscenter under handläggningstiden, även inom kantonen som den enskilde överförts till.

Efter tre månader måste den asylsökande ansöka om uppehållstillstånd hos immigrationsmyndigheten i den kanton där den sökande först bodde. Lagen skiljer här mellan kortvariga tillfälliga tillstånd som gäller i mindre än ett år, årliga tillfälliga tillstånd och permanenta tillstånd. Kommunerna och kantonerna ansvarar för att ge medborgarskap på längre sikt enligt federala kriterier.

Schweiz utjämningssystem

Schweiz har både ett federalt utjämningssystem som utjämnar skillnader mellan kantoner och flera kantonala system som utjämnar villkoren mellan kommunerna i kantonen. Dagens federala system består av tre delar: 1) inkomstutjämning, 2) kostnadsutjämning och 3) ett införandebidrag.⁸⁸

Utjämning av kostnader för invandring

Schweiz federala utjämningssystem är relativt enkelt, eftersom det använder ett fåtal variabler som grund för utjämningen. Endast en av variablerna har att göra med invandring. Men inte heller det schweiziska systemet utjämnar för all invandring. Till exempel utjämnar inte systemet för personer som kommer

⁸⁶ Den schweiziska federationen består av 26 kantoner eller halv-kantoner.

⁸⁷ European Council on Refugees and Exiles (2015).

⁸⁸ Mueller, S. och Keil, S. (2013); Département fédéral des finances (2016), *National fiscal equalization*. (Hämtad 2016-09-27).
<https://www.efd.admin.ch/efd/en/home/themen/finanzpolitik/national-fiscal-equalization/fb-nationaler-finanzausgleich.html>.

från grannländerna. Systemet räknar inte heller med de som har bott i Schweiz i mer än tolv år. Personer i dessa grupper antas inte medföra kostnader för kantonerna som utjämningsystemet ska jämna ut för. Det beror på att dessa grupper anses ha det lättare att etablera sig i sitt nya land.

Tio variabler används för att uppskatta det strukturella kostnadstrycket i kantonerna. Kostnadstrycket avser en kantons samlade avvikelser i nivåerna för alla variabler, i jämförelse med genomsnittet för alla kanton. Kantoner med "ogynnsamt" kostnadstryck får ett bidrag. Kantoner som har ett "gynnsamt" kostnadstryck betalar ingen avgift, men får inte heller något bidrag.⁸⁹

Det finns endast en invandringsfaktor i kostnadsutjämnningen. Denna invandringsvariabel visar hur mycket en kanton avviker från alla kantoners genomsnitt när det gäller andelen utländska personer i den permanent bofasta befolkningen. Definitionen av gruppen som systemet ska utjämna för utesluter dock, som sagt, alla invandrare från grannländerna samt de som bott i Schweiz i mer än tolv år.⁹⁰

I en internationell jämförelse tillämpar Schweiz få variabler i det federala utjämningsystemet. Schweiz system är därmed enklare i vissa avseenden än i de andra länderna vi studerat. Men då har vi inte tagit hänsyn till den utjämnings som sker på delstatlig nivå. En studie om kantonen Fribourgs utjämningsystem tyder exempelvis på att det systemet är mer komplext än det federala.⁹¹

Slutsatser om hur andra länder utjämnar mellan regioner för kostnaderna av invandring

De finns fyra europeiska länder där utjämningsystem kompenserar för kostnader som har att göra med invandring. Vi redovisar här de viktigaste likheterna och olikheterna i ländernas utjämningsystem.

Skillnaderna mellan hur länderna organiserar flyktingmottagningen får konsekvenser för hur påverkbara kostnaderna är för kommunerna eller för delstaterna. I Danmark är det obligatoriskt för kommunerna att ta emot de anvisade flyktingarna. I Norge samverkar staten med kommunerna vid placering, men det är frivilligt för kommunerna att ta emot flyktingarna. I Finland ansöker flyktingarna själva om en hemkommun. Schweiz är svårare att jämföra med

⁸⁹ Mueller, S. och Keil, S. (2013), ss. E132–E133.

⁹⁰ Département fédéral des finances (2016), *Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) du 7 novembre 2007 (Etat le 1er janvier 2016)*. (Hämtad 2016-09-27). <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20071271/index.html>.

⁹¹ Dafflon, B. (2010).

de andra länderna. I Schweiz samverkar federationen, delstaterna och kommunerna i placeringarna. Här finns mindre frivillighet för flyktingarna, medan delstaterna har relativt stor makt.

Det finns en viktig likhet mellan de länder som valt att använda utjämnings-system för att hantera kostnader som har att göra med invandring. Likheten består i att inget land utjämnar för kostnaderna för all invandring. Endast invandring från mer avlägsna länder räknas, men definitionerna på vad som är avlägset varierar. Danmark särskiljer de som kommer ifrån ”icke-västliga länder”. Norge särskiljer de som inte härstammar från Skandinavien, eller som har föräldrar som inte gör det. Finland fokuserar på de som inte talar något av landets språk. Schweiz exkluderar fler, givet sin multinationella befolkning. I Schweiz räknas inte de invandrare som kommer från grannländerna.

De länderna som vi jämfört är också relativt lika i hur de kompenserar för invandringens kostnader i utjämnningen, trots att tekniken varierar. Variablerna som används i utjämningsystem för att isolera kostnadsdrivande faktorer är totalt sett oftast många. Variablerna kan vara tiotals till antalet (från 14 i det danska landsomfattande utjämnningen till 25 i det norska). Ett flertal invandringsfaktorer används ofta också i olika delar av systemen, vilket komplicerar systemen ytterligare.

I inledningen hänvisade vi till tidigare utredningar som gjorts av utjämnings-system i olika länder, bland annat av OECD. Organisationen rekommenderar att ett utjämningsystem bör använda relativt få variabler, dels för att öka transparensen, dels för att undvika risken för dubbelkompensation.⁹² Av de länder som vi jämfört verkar de delar av utjämnningen som ska kompensera för kostnader för invandring och asyl i Schweiz stå i närmast samklang med OECD:s rekommendationer.

Erfarenheten från länder som inte ingår i vår analys visar också att andra länder har valt helt andra lösningar. I exempelvis Tyskland utjämnas inte kostnader för invandring mellan delstaterna i det federala utjämnings-systemet. Kostnaderna täcks istället av särskilda migrationspolitiska statsanslag. Liknande anslag används också i andra länder vid sidan av utjämnings-systemet.

⁹² OECD (2013).

Referenser

Arbets- och näringsministeriet. (2016). *Välkommen till Finland*. Tillgänglig: http://tem.fi/documents/1410877/2888440/SIS_MIN_sv_LoRes.pdf/94b1d08c-ee00-4175-b308-2851befbe73f, hämtad 2016-10-07.

Blöchliger, H. & Charbit, C. (2008). Fiscal equalization. *OECD Economic Studies* 44 (2008/1), 1–22. (Hämtad 2016-10-12).
<https://www.oecd.org/eco/42506135.pdf>.

Dafflon, B. (2014). Fiscal equalization: The Swiss way, federal, cantonal, local. Papper presenterad vid konferensen Fiscal Equalization Transfers – International Perspectives, Warszawa, 11–12 december 2014. (Hämtad 2016-10-07).
<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Poland/pl-fiscal-equalization-bernard-dafflon.pdf>.

Dafflon, B. (2010). Local fiscal equalization: A new proposal and an experiment. Papper presenterad vid 7e PEARL-konferensen, Torino, 6–7 maj 2010. (Hämtad 2016-10-03).
<http://www.unifr.ch/finpub/assets/files/LocalFiscalEqualization.pdf>.

Département fédéral des finances. (2016). *National fiscal equalization*. (Hämtad 2016-09-27).
<https://www.efd.admin.ch/efd/en/home/themen/finanzpolitik/national-fiscal-equalization/fb-nationaler-finanzausgleich.html>.

Département fédéral des finances. (2016) *Ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC) du 7 novembre 2007 (Etat le 1er janvier 2016)*. (Hämtad 2016-09-27).
<https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20071271/index.html>.

European Council on Refugees and Exiles. (2015). *Country Report: Switzerland (October 2015 Version)*. AIDA Asylum Information Database. (Hämtad 2016-10-07).
http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/report-download/aida_ch_update_i_0.pdf.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2016). *Slik fordeles flykningene*. (Hämtad 2016-09-27). <http://www.imdi.no/planlegging-og-bosetting/slik-fordeles-flyktingene/>.

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2016). *Opplaring og utdanning: Introduksjonsprogram*. (Hämtad 2016-10-07).

<http://www.imdi.no/opplaring-og-utdanning/introduksjonsprogram/>.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016). *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2016: Grønt hefte*. Oslo.

Kuntaliitto. (2013). "Statsandelar – Utbildningssektorn: Infodag om statsandelsreformen 19.12.2013." Presentation av Kurt Torsell, sakkunnig. (Hämtad 2016-10-07).

http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tapahtumat/aineisto/2013/vosuudistusseminaari-19122013/Documents/Liite%204_Statsandelar_Torsell.pdf.

Kuntaliitto. (2016). "Statsandelar". Hämtad 2016-10-07).

<http://www.kommunerna.net/sv/sakkunnigtjanster/ekonomi/statsandelar/Sidor/default.aspx>.

Kuntaliitto, (2016). "Valtionosuuslaskuri" (Statsandelsberäknaren). (Hämtad 2016-10-07).

http://www.kunnat.net/fi/asiantuntijapalvelut/kuntatalous/valtionosuudet/valtionosuuslaskelmat/valtionosuudet-2016/Voslaskuri-2016/Documents/esitaytetty_voslaskuri2016_091115.xls.

Kuntaliitto, (2016). *Mottagning av flyktingar i kommunerna*. Helsingfors 7.1.2016.

Maahanmuuttovirasto. (2016). *Internationellt skydd och asyl i Finland*. Tillgänglig: http://www.migri.fi/asyl_i_finland, hämtad 2016-12-02.

Mueller, S. & Keil, S. (2013). The territoriality of fiscal solidarity: Comparing Swiss equalisation with European Union structural funding. *Perspectives on Federalism*, 5(1), E122–E148. (Hämtad 2016-09-26). http://www.on-federalism.eu/attachments/157_download.pdf.

OECD. (2013). *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*. OECD Publishing. (Hämtad 2016-09-26). <http://dx.doi.org/10.1787/9789264204577-en>.

Social- og indenrigsministeriet. (2015). *Kommunal udligning og generelle tilskud 2016*. Köpenhamn.

Social- og indenrigsministeriet. (2016). *Eftersyn af kommunernes økonomi på flygtninge- og integrationsområdet (Februar 2016)*. (Hämtad 2016-11-11).

<http://sim.dk/media/8897/eftersyn-af-kommunernes-oekonomi-paa-flytninge-og-integrationsomraade.pdf>.

Shah, A. (2014). Principles and the practice of fiscal equalization transfers with special emphasis on solidarity or Robin Hood programs. Paper presenterad vid konferensen Fiscal Equalization Transfers – International Perspectives, Warszawa, 11e-12e december 2014. (Hämtad 2016-10-07).

<http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/Event/ECA/Poland/pl-fiscal-equalization-anwar-shah.pdf>.

Statskontoret. (2010). *Kommunal utjämning i Danmark, Finland och Norge*. PM 2009/94-5.

Työ- ja elinkeinoelämäministeriö. (2016). *Maahanmuuttajataustaisen väestön määrä lisää kunnan saamaa valtionosuutta*. (Hämtad 2016-10-07).

<http://tem.fi/valtionosuudet>.

Udlaendigestyrelsen. (2016). *The Asylum Process*. (Hämtad 2016-10-07).

https://www.nyidanmark.dk/en-us/coming_to_dk/asylum/asylum_process/asylum_process.htm.

Udlaendige-, integrations- og boligministeriet. (2016). *Integrationskontrakt og integrationserklaering*. (Hämtad 2016-10-07).

<http://uibm.dk/arbejdsomrader/Integration/integrationskontrakt-og-integrationserklaering>, hämtad 2016-10-07.

Utlendingsdirektoratet. (2016). *Hvem gjør hva i utlendingsforvaltningen?*

(Hämtad 2016-10-07). <https://www.udi.no/om-udi/om-udi-og-utlendingsforvaltningen/hvem-gjor-hva-i-utlendingsforvaltningen>.

Vandernoot, J. (2014). Funding of German Lander, mechanisms and solidarity. *Research in Applied Economics*, 6(2), 1–17. (Hämtad 2016-10-07). <http://www.macrothink.org/journal/index.php/rae/article/view/5252>.

Använda begrepp i det kommunala utjämningsystemet och i beskrivningar av invandring

Denna bilaga innehåller förklaringar av begrepp som brukar användas i beskrivningar av det kommunala utjämningsystemet och i beskrivningar av invandring.

Begrepp som används i beskrivningar av det kommunala utjämningsystemet

Bidrag/avgift	En kommuns/landstings utfall i kostnadsutjämnningen. Utfallet kan redovisas som kronor per invånare eller som en totalsumma.
Kostnadsutjämnning	Ett system som utjämnar de strukturella kostnadsskillnaderna i kostnaderna för offentlig service på regional nivå.
Inkomstutjämnning	Ett system som utjämnar skillnader i skatteunderlag på regional nivå.
Räkenskaps-sammandraget	Ekonomisk statistik från kommunernas och landstingens bokslut.
Standardkostnad	En teoretiskt beräknad strukturell kostnad för en viss verksamhet för respektive kommun eller landsting. En standardkostnad som överstiger den genomsnittliga standardkostnaden i riket indikerar att kommunen/landstinget har strukturella merkostnader för verksamheten i fråga.
Strukturkostnad	Definieras som summan av standardkostnaderna från de olika delmodellerna i kostnadsutjämnningen. En kommun eller landsting vars strukturkostnad är högre än den genomsnittliga strukturkostnaden i riket erhåller bidrag i kostnadsutjämnningen. Vid omvänt förhållande utgår en avgift.
Strukturell kostnad	Avser de kostnader för vissa verksamheter som bärs av kommuner eller landsting men som dessa aktörer inte själva kan påverka. Exempelvis att en kommun har högre skolkostnader eftersom man har fler barn i skolåldern än vad som är genomsnittligt i riket. Beräkningen av standardkostnader (se ovan) är ett sätt att uppskatta dessa kostnader.

Begrepp som används i beskrivningar av invandring

Nedan definieras ett antal vanligt förekommande begrepp då invandring beskrivs i olika sammanhang.

Asylsökande	Personer som tagit sig till Sverige och sökt asyl, men som inte har fått ett slutligt svar på sin ansökan om asyl. ⁹³
Ensamkommande barn	Ett ensamkommande barn är ett barn under 18 år som kommer till Sverige utan någon av sina föräldrar eller någon annan vuxen person som har trätt i föräldrarnas ställe. Det gäller även barn som efter ankomsten till Sverige står utan sådan ställföreträdare. ⁹⁴
Flykting	Enligt FN:s flyktingkonvention är flyktingar människor som har flytt från sina länder på grund av välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, religion, nationalitet, politisk uppfattning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp, och som inte kan eller vill återvända. ⁹⁵ I nationell statistik är flyktingar de tidigare asylsökande som har fått sina ansökningar beviljade.
Invandrare	Personer som flyttar från ett land till ett annat för att bosätta sig där en längre tid, enligt folkbokföringen i Sverige i minst ett år. ⁹⁶
Kommunmottagna	En person med uppehållstillstånd för bosättning, det vill säga en person som har rätt att folkbokföra sig.
Nyanlända	En nyanländ person är någon som är mottagen i en kommun i Sverige, och har beviljats uppehållstillstånd för bosättning på grund av flyktingskäl eller andra skyddsskäl, till exempel i egenskap av kvotflykting, massflykting eller tribunalvittne. Nyanlända kan även beviljas denna status i kraft av synnerliga eller särskilt ömmande omständigheter. Även anhöriga till dessa personer anses vara nyanlända. En person är nyanländ under tiden som han eller hon omfattas av lagen om etableringsinsatser (2010:197), dvs. under 24 till 32 månader efter att denne folkbokförts i en kommun. ⁹⁷

⁹³ Migrationsverket. <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Vanliga-begrepp.html>, hämtad 2016-11-21.

⁹⁴ Migrationsverket. <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Vanliga-begrepp.html>, hämtad 2016-11-22.

⁹⁵ <http://www.unhcr.org/sv/component/content/article/16-humanitarian/25742-fns-flyktingkommissarie>, hämtad 2016-11-22.

⁹⁶ Kulturdepartementet, 2000, *Begreppet invandrare: Användningen i myndigheters verksamhet*, Ds 2000:43, s. 23; <http://www.delmi.se/migration-i-siffror#!/ursprungslander-for-invandring-till-sverige-2000-2014> (hämtad 2016-11-22).

⁹⁷ De anhöriga ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person de har anknytning till först togs emot i en kommun. För anhöriga som ansökte om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 gäller andra tidsgränser. Migrationsverket.

Nyanländ elev	Enligt 3 kap. 12 a § av skollagen (2010: 800) ska en elev definieras som nyanländ om denne har varit bosatt utomlands och nu är bosatt i Sverige. Den nyanlande eleven ska också ha påbörjat sin utbildning här senare än höstterminens start det kalenderår då han eller hon fyller sju år. En elev ska inte längre anses vara nyanländ efter fyra års skolgång i Sverige.
Nyanländ arbetslös	Definitionen för nyanlända arbetslösa är enligt AF att dessa är arbetssökande födda utanför EU/EES som inte varit i landet mer än 36 månader efter att man fått sitt uppehållstillstånd enligt utlänningslagen. ⁹⁸
Personer med utländsk bakgrund (SCB)	Definieras av SCB sedan 2003 som personer som är utrikes födda, eller inrikes födda med två utrikes födda föräldrar. Tidigare omfattade definitionen även inrikes födda med en utrikes född förälder.
Elever med utländsk bakgrund (enligt grundskolemodellen i utjämnings)	Barn 7–15 år som inte är födda i Sverige, Norge eller Danmark eller där minst en av föräldrarna är födda utanför dessa länder.
Äldre med utländsk bakgrund (enligt äldreomsorgsmodellen i utjämnings)	Personer över 65 år som är födda utanför Sverige, Norge, Danmark, Finland eller Island.
Barn och ungdomar med utländsk bakgrund (enligt modell med samma namn i utjämnings)	Barn 0–19 år som antingen själva eller har minst en förälder som är född utanför Norden eller utanför EU (de länder som ingick i EU före 2003).
Utrikes födda	Personer som är födda i ett annat land än Sverige.

<http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statlig-ersattning/Vanliga-begrepp.html> (hämtad 2016-11-22). Denna källa uppger att nyanlända omfattas av etableringsinsatser i två till tre år. Enligt lagen om etableringsinsatser kan dock den enskilde nyanländes etableringsplan omfatta högst 32 månader. En nyanländ har rätt att få en sådan etableringsplan inom ett år efter att denne första gången bokförts i en kommun. Vi har valt att rapportera de tidsgränser som gäller enligt lagen.

⁹⁸ <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Om-Arbetsformedlingen/Etablering-av-nyanlanda/Fragor-och-svar-om-etableringsuppdraget.html>, hämtad 2016-11-22.