

Kommunersättningar för migration och integration

– ett ogenomtänkt system

RIR 2017:10



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-438-4

RIR 2017:10

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: HALID994 – STOCK.ADOBE.COM

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-04-25

DNR: 3.1.1-2016-0973

RIR 2017:10

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport över effektivitetsrevisionen:

Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system

Riksrevisionen har granskat det statliga systemet för ersättning till kommuner inom migrations- och integrationsområdet. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet och Migrationsverket.

Företrädare för Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Finansdepartementet och Migrationsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Matz Dahlberg och Mats Hammarstedt samt seminariedeltagare från mottagandeutredningen för synpunkter.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Anton Ringström har varit föredragande. Revisor Ingrid Edberg, revisionsdirektör Tommi Teljosuo, enhetschef Katarina Richardson och ämnessakkunnig Anders Berg har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Anton Ringström

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet,
Finansdepartementet

Migrationsverket

KOMMUNERSÄTTNINGAR FÖR MIGRATION OCH INTEGRATION

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	8
1.1 Bakgrund och motiv	8
1.2 Frågeställningar	10
1.3 Metod och genomförande	10
2 Ersättningssystemets utformning och syfte	12
2.1 Beskrivning av ersättningssystemet	12
2.2 Ersättningsarnas syfte	14
2.3 Migrationsverkets organisation av handläggningen	16
3 Ger ersättningssystemet kommunerna rimliga ekonomiska förutsättningar?	17
3.1 Bedömningsgrunder	17
3.2 Regeringens underlag	17
3.3 Kommunernas bedömning av om ersättningarna täcker kostnaderna	21
3.4 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	26
4 Ger ersättningssystemet kommunerna rimliga planeringsmässiga förutsättningar?	28
4.1 Bedömningsgrunder	28
4.2 Tydlighet och förutsägbarhet	28
4.3 Sena utbetalningar	32
4.4 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	34
5 Kan ersättningssystemet förenklas eller effektiviseras?	36
5.1 Bedömningsgrunder	36
5.2 Ersättningssystemets administrationskostnader	36
5.3 Migrationsverkets hantering av ersättningarna	37
5.4 Utformningen av ersättningssystemet	39
5.5 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser	43
6 Flyktningmottagandet och den kommunalekonomiska utjämningen	45
6.1 Beskrivning av den kommunalekonomiska utjämningen	45
6.2 Beräkningarna	47
6.3 Sammanfattande slutsatser	55
Referenslista	56
Bilaga 1. Översikt av ersättningssystemet	59
Bilaga 2. Kommunmottagandets geografi	64
Bilaga 3. Metodbilaga	71
Bilaga 4. Övriga tabeller och diagram	79

KOMMUNERSÄTTNINGAR FÖR MIGRATION OCH INTEGRATION

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Staten ersätter kommunerna för kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända genom ett trettiotal ersättningar. Statens utgifter för ersättningarna har ökat kraftigt de senaste åren. Migrationsverket, som hanterar ersättningarna, betalade 2016 ut drygt 20 miljarder kronor i ersättning till kommuner för asylsökande, och 12 miljarder kronor i ersättning för nyanlända. Ersättningarna förväntas ligga kvar på höga nivåer de närmaste åren.

Riksrevisionen har granskat om staten har utformat ersättningssystemet så att kommuner ges rimliga ekonomiska och planeringsmässiga förutsättningar för mottagandet av asylsökande och nyanlända samt om ersättningssystemet kan förenklas eller effektiviseras.

Om flyktningmottagandet påverkar skattekraften och de demografiskt betingade kostnaderna i kommunerna kommer utfallet i det kommunala utjämningsystemet att påverkas. För att ge en samlad bild av statens bidrag till kommunerna med anledning av flyktningmottagandet har Riksrevisionen även belyst hur flyktningmottagandet påverkar utfallet i den kommunalekonomiska utjämnningen.

Granskningens resultat

Syftet med ersättningarna är otydligt och kunskap om kostnaderna saknas. Varken regering eller riksdag har angivit några tydliga mål för vad enskilda ersättningar eller ersättningssystemet sammantaget ska uppnå. Inte heller finns det någon entydig princip för hur kostnaderna för mottagandet ska fördelas mellan stat och kommun.

Granskningen visar att regeringens underlag endast ger en fragmentarisk bild av kommunernas faktiska kostnader för de insatser som ersättningarna avser. Därmed saknas kunskap om hur kostnaderna för mottagandet fördelas mellan stat och kommun.

Kommunerna bedömer att ersättningarna har täckt kostnaderna

Riksrevisionens enkät visar att majoriteten av kommunerna bedömer att ersättningarna 2016 sammantaget motsvarade eller översteg kostnaderna för mottagandet. Skillnaderna är dock stora mellan olika kommuntyper. En majoritet av kommunerna i storstadsområden bedömer att ersättningarna sammantaget varit lägre än kostnaderna medan motsatsen gällde bland glesbygdskommuner och mindre städer.

Kommunsektorn har gjort ett överskott på mottagandet av ensamkommande barn och unga, men detta kommer troligen att försvinna eftersom ersättningsnivåerna ska sänkas kraftigt.

Kommunernas planeringsmässiga förutsättningar är dåliga

Flertalet ersättningar kräver ett ansökningsförfarande med olika krav på detaljningsnivå i ansökan. Kommunerna är i allmänhet nöjda med den information som Migrationsverket ger om vilka kostnader som täcks av de olika ersättningarna och om hur ansökan ska göras. Men systemet anses vara svårt. Ansökningarna måste ofta kompletteras och det är vanligt med avslag för vissa ersättningar. Efter hösten 2015 har mängden ärenden ökat kraftigt och Migrationsverket har därför hamnat efter med utbetalningarna. De sena utbetalningarna, vilka som mest uppgick till ca 10 miljarder kronor, försvårar kommunernas redovisning och skapar osäkerhet samt försämrar likviditeten för vissa kommuner.

Ersättningssystemet medför betydande administrationskostnader

Hantering av ersättningarna sysselsatte 2016 ca 130 årsarbetskrafter på Migrationsverket och uppskattningsvis 490 årsarbetskrafter i kommunerna. De direkta lönekostnaderna för administrationen av ersättningarna för Migrationsverket och kommunerna kan uppskattas till drygt 300 miljoner kronor.

Eftersom Migrationsverket saknar en e-tjänst för ansökan skickar kommunerna in ansökningarna om ersättning via post. Exempelvis kom det under 2016 in 180 000 ansökningar om ersättning för asylsökande på pappersblanketter. Därtill är det IT-stöd som används vid handläggningen föråldrat och försvårar uppföljning. Migrationsverket har pågående projekt för att utveckla såväl ett nytt IT-stöd som en e-tjänst för ansökningsförfarandet. Tidigare försök har lagts ner.

Utformningen av ersättningssystemet kan förenklas

I ljuset av att målen är otydliga, att kostnadsuppföljning saknas och att ersättningssystemet ger kommunerna dåliga planeringsförutsättningar samt medför betydande administrationskostnader förefaller ersättningssystemet vara onödigt detaljerat. Flera ersättningar står dessutom för en relativt liten del av de totala ersättningarna till kommunerna.

Ett förenklat system kan minska administrationskostnaderna och förbättra kommunernas planeringsförutsättningar. Regeringen har redan beslutat om förenklingar av ersättningarna för ensamkommande barn och unga, men förenklingar är möjliga även av övriga delar av systemet.

Utjämningsystemet omfördelar medel från kommuner med lågt flyktingmottagande till dem med högre

Det kommunala utjämningsystemet omfördelar resurser från kommuner med ett lågt flyktingmottagande till dem med ett högre. Riksrevisionens simulering indikerar att omfördelningen till följd av flyktingmottagandet 2005–2016 uppgick till ca 4 miljarder kronor år 2016. Beräkningen bygger bl.a. på antagandet att det

inte uppstår s.k. dynamiska effekter som påverkar skattekraften i kommunerna när flyktingpopulationen växer.

Omfördelningen drivs främst av inkomstutjämningen. Det finns ett starkt samband mellan ett högre flyktingmottagande och lägre skatteintäkter per invånare i en kommun, vilket kommer sig av att flyktingar har lägre genomsnittlig inkomst än befolkningen i övrigt. Inkomstutjämningen kompenserar dock för skillnader i skatteintäkter mellan kommunerna som uppstår till följd av flyktingmottagandet.

Sambandet mellan flyktingmottagande och utfall av kostnadsutjämningen är svagt. Eftersom kommunernas faktiska kostnader med anledning av flyktingmottagandet är osäkra, kan man inte med säkerhet bedöma om kostnadsutjämningen fördelar dem på ett träffsäkert sätt mellan kommunerna.

Rekommendationer

Rekommendationer till regeringen:

- Regeringen bör förtydliga vilken överordnad princip som ska gälla för kostnadsfördelningen för mottagandet mellan stat och kommun. Det är viktigt för ersättningssystemets transparens och legitimitet.
- Regeringen bör återkommande och systematiskt följa upp kommunernas faktiska kostnader för mottagandet. Det är möjligt att förbättra kunskapsunderlaget genom uppföljningar i ett representativt urval av kommunerna.
- Regeringen bör se över avvägningen mellan träffsäkerhet och enkelhet i ersättningssystemet i syfte att genomföra förenklingar även i de delar av ersättningssystemet som inte omfattar ensamkommande barn och unga. Schablonersättningar bör användas i så hög utsträckning som möjligt, och flera ersättningar kan tas bort. Ansökningsförfarande bör tillämpas i mindre utsträckning.

Rekommendation till Migrationsverket:

- Migrationsverket bör prioritera arbetet med att effektivisera handläggningen och förenkla ansökningsförfarandet. En ny e-tjänst och ett nytt IT-stöd för handläggningen kan minska administrationskostnaderna för såväl Migrationsverket som kommunerna.

1 Inledning

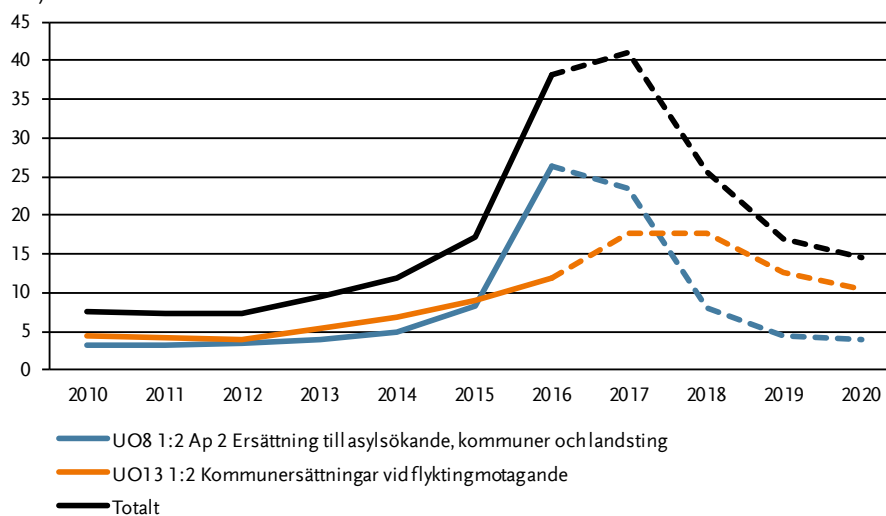
1.1 Bakgrund och motiv

Staten ersätter kommunerna för kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända genom ett trettiotal ersättningar¹. Migrationsverket har det huvudsakliga ansvaret för att betala ut ersättningarna. Totalt betalade Migrationsverket 2016 ut 20,4 miljarder kronor i ersättning till kommuner för asylsökande, och 12,2 miljarder kronor i ersättning för nyanlända.

Statens utgifter för dessa kommunersättningar har ökat betydligt under de senaste åren. Till följd av det höga antalet asylsökande under 2015 ökade statens utgifter för kommunersättningar för asylsökande kraftigt under 2016, men därefter väntas utgifterna sjunka. I takt med att asylsökande beviljas uppehållstillstånd och mottas i kommunerna väntas utgifterna för kommunersättningar för nyanlända öka kraftigt under 2017 och 2018 för att därefter minska något (se diagram 1).

Diagram 1 Utgiftsutvecklingen för kommunersättningar

Miljarder kronor



Källa: Migrationsverkets årsredovisningar 2014- 2016, Migrationsverkets prognos 2016-02-07. Prognos från 2017 och framåt.

¹ Under utgiftsområde 8, Migration, finns ersättningar för vissa kostnader för asylsökande. Under utgiftsområde 13, jämställdhet och nyanlända invandrades etablering, finns ersättningar för kostnader avseende nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd.

Riksdagen och regeringen har inte uttryckt några tydliga mål för vad de olika ersättningarna ska uppnå men däremot har man framhållit betydelsen av att ersättningssystemet ska ge kommunerna rimliga förutsättningar. När kommunerna tog över ansvaret för ensamkommande barn uttryckte riksdagen att ersättningssystemet ska utformas så att kommunernas krav på framförhållning tillgodoses.² I 2016 års ekonomiska vårproposition framhöll regeringen att det är angeläget att kommunerna får bättre långsiktiga ekonomiska och planeringsmässiga förutsättningar.³

Av ovan angivna skäl anser Riksrevisionen att det är angeläget att granska om ersättningssystemet ger kommunerna rimliga förutsättningar för mottagandet och om det kan förenklas eller effektiviseras.

Huvuddelen av statens bidrag till kommunerna fördelas inom ramen för det kommunalekonomiska utjämningsystemet⁴. Om flyktingmottagandet påverkar skattekraften och de demografiskt betingade kostnaderna i kommunerna kommer även utfallet i utjämningsystemet att påverkas. Kunskapen om flyktingmottagandets effekter för utfallen av utjämnningen är dock begränsade. För att ge en samlad bild av statens bidrag till kommunerna med anledning av flyktingmottagandet har Riksrevisionen belyst hur flyktingmottagandet påverkar utfallet i den kommunalekonomiska utjämnningen.

"Flyktingmiljarderna" och "Välfärdsmiljarderna"

Utöver ersättningarna inom utgiftsområdena 8 och 13 har staten genom en extra ändringsbudget för 2015 tillskjutit 9,8 miljarder kronor i tillfälligt stöd till kommuner och landsting (Flyktingmiljarderna). Det tillfälliga stödet kostnadsförs under utgiftsområde 25, allmänna bidrag till kommuner. Pengarna fördelades efter storleken på flyktingmottagandet. Motivet till beslutet var att minska trycket på den kommunala ekonomin som uppstått till följd av den rådande flyktingsituationen. Pengarna betalades ut under 2015 men avsåg att täcka kostnader som väntades uppstå 2016.⁵ Regeringen har i budgetpropositionen för 2017 aviserat att stödet kommer att göras permanent och successivt fasas in i systemet för kommunalekonomisk utjämnning (Välfärdsmiljarderna).⁶ Dessa statsbidrag ingår inte i granskningen.

² Regeringens proposition *Mottagande av ensamkommande barn*: prop. 2005/06:46, bet. 2005/06:SfU12, rskr. 2005/06:165 och 2005/06:166.

³ 2016 års ekonomiska vårproposition: prop. 2015/16:100, bet. 2015/16:FiU20, rskr. 2015/16:308.

⁴ Som sorterar under utgiftsområde 25, Allmänna bidrag till kommunerna.

⁵ Extra ändringsbudget för 2015: prop. 2015/16:47, bet. 2015/16:FiU18, rskr. 2015/16:93.

⁶ Budgetpropositionen för 2017: prop. 2016/17:1 utgiftsområde 25, bet. 2016/17:FiU3, rskr. 2016/17:117.

1.2 Frågeställningar

Granskningen syftar till att undersöka om staten har utformat ersättningssystemet för mottagande av asylsökande och nyanlända så att kommuner ges rimliga förutsättningar samt om systemet kan förenklas eller effektiviseras. Följande frågeställningar med underfrågor har använts i granskningen.

1. Ger ersättningssystemet kommunerna rimliga ekonomiska förutsättningar?
 - a. Har regeringen skaffat sig ett tillräckligt underlag för att fastställa ersättningsnivåerna?
 - b. Bedömer kommunerna att ersättningarna täcker kostnaderna för mottagandet?
2. Ger ersättningssystemet kommunerna rimliga planeringsmässiga förutsättningar?
3. Kan ersättningssystemet förenklas eller effektiviseras så att administrationskostnaderna minskas för Migrationsverket och kommunerna?
 - a. Kan Migrationsverkets hantering av ersättningarna bli mer effektiv?
 - b. Kan regeringen förenkla utformningen av ersättningssystemet?

Bedömningsgrunder för granskningsfrågorna redovisas i respektive kapitel.

1.2.1 Avgränsningar

Ersättningar till landsting eller ersättningar som betalas ut av länsstyrelserna omfattas inte av granskningen. Inte heller omfattas de s.k. flyktingmiljarderna eller de s.k. välfärdsmiljarderna. Vad gäller frågan om huruvida ersättningssystemet kan förenklas eller effektiviseras så omfattas inte ersättningarna för ensamkommande barn och unga eftersom de är under förändring.

1.3 Metod och genomförande

I granskningen⁷ har Riksrevisionen använt sig av flera metoder, vilka översiktligt beskrivs nedan.

Riksrevisionen har från Regeringskansliet⁸ begärt in och sammanställt det underlag regeringen har för kommunernas kostnader för ett antal kostnadslag. Intervjuer har genomförts med företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet).

En enkät har riktats till samtliga kommuner med frågor om hur kommunerna bedömer sina ekonomiska och planeringsmässiga förutsättningar för mottagande

⁷ Projektledare för granskningen var Anton Ringström. Tommi Teljosuo medverkade som projektmedarbetare i den del som rör det kommunalekonomiska utjämningsystemet. Ingrid Edberg och Christian Armandt medverkade som projektmedarbetare i övriga delar.

⁸ Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet.

av asylsökande och nyanlända. I enkäten samlades även uppgifter om placeringskostnader för ensamkommande barn och unga in. Enkät svar, uppgifter från Migrationsverket om nivån på mottagandet och data om kommuner beträffande demografi, socioekonomi och kommunernas ekonomi från SCB har samkörts och analyserats.

För att få en fördjupad förståelse av kommuners förutsättningar för mottagande och hanteringen av ersättningarna har intervjuer med företrädare för fyra kommuner genomförts. Ordförande för kommunstyrelsen (KSO), kommundirektör, ekonomidirektör, socialchef, utbildningschef samt handläggare av statliga ersättningar har intervjuats i de fyra kommunerna. Kommuner med olika förutsättningar och olika nivåer av mottagande har valts ut. Riksrevisionen har valt en kommun med högt mottagande (Filipstad) och en med lågt mottagande (Tyresö). Därtill har en större och en medelstor kommun med en genomsnittlig nivå på mottagandet valts (Halmstad och Vetlanda.)

Vidare har intervjuer genomförts med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Kommunerna i Stockholms Län (KSL), Socialstyrelsen, Statistiska centralbyrån (SCB) och ett kommunalägt bolag⁹ som bedriver hem för vård och boende (HVB) för ensamkommande barn och unga.

Chefer, experter och handläggare vid berörda enheter på Migrationsverket har intervjuats. Riksrevisionen har även observerat den praktiska handläggningen av ersättningarna vid ett lokalkontor. Därtill har underlag avseende utbetalade ersättningar, överklaganden, ärendebalanser och uppgifter om placeringskostnader begärts in från Migrationsverket.

För att belysa hur flyktningmottagandet påverkar utfallet i den kommunalekonomiska utjämnningen har Riksrevisionen beställt beräkningar från SCB som beskrivs mer utförligt i kapitel 6.

En mer utförlig beskrivning av granskningens genomförande i övrigt finns i bilaga 3. Där finns enkätfrågor med tabeller över resultat och en bortfallsanalys samt en fullständig förteckning över de intervjuer som genomförts i granskningen.

⁹ Världus AB.

2 Ersättningssystemets utformning och syfte

2.1 Beskrivning av ersättningssystemet

Det statliga systemet för ersättning till kommuner för mottagande av asylsökande och nyanlända reglerades 2016 av fem förordningar. Två förordningar reglerade ersättning för kommuners kostnader förknippade med mottagande av asylsökande, och tre förordningar reglerade ersättning för kostnader för mottagande av nyanlända individer, som har fått uppehållstillstånd (se faktarutor). Placeringskostnader för ensamkommande barn och unga utgjorde den största posten.

Tabell 1 Utbetalade kommunersättningar 2016 efter ändamål och grupp (mnkr)

Ändamål	Asylsökande m.fl.	Nyanlända	Totalsumma
Kommun	20 428	12 171	32 600
Ekonomiskt bistånd	1	319	319
Grund- och prestationsersättning	150	138	288
Hälsa- och sjukvård	0	1	1
Placeringskostnader för ensamkommande	16 053	5 962	22 015
Schablonersättning för mottagande	0	5 292	5 292
Socialtjänst etc.	2 256	448	2 704
Utbildning	1 969	12	1 981
Landsting	3 202	152	3 353
Hälsa- och sjukvård	3 202	152	3 353
Totalsumma	23 630	12 323	35 953

Källa: Migrationsverket. Riksrevisionens bearbetning. Den delutbetalning som gjordes i december 2016 ingår ej.

Totalt finns det 36 olika ersättningar. Vissa ersättningar är schabloner som betalas ut utan ansökan, baserat exempelvis på var nyanlända är folkbokförda. Andra ersättningar måste kommunerna ansöka om. Det kan då röra sig om antingen ersättningar för faktiska kostnader eller schablonersättningar (se tabell 11 i bilaga 1¹⁰).

¹⁰ Bilagan innehåller en förteckning över de olika ersättningarna och beloppen som betalades ut till kommunerna under 2016. Bilagan beskriver också om en ansökan krävs samt om ersättningen ges som en schablon eller efter faktiska kostnader. Av bilagan framgår också om Migrationsverket har ett IT-stöd för att hantera utbetalningen av den specifika ersättningen.

Gällande förordningar för asylsökande 2016:

Förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande reglerar ersättning till kommuner, landsting och öppenvårdsapotek för kostnader för hälso- och sjukvård samt receptförskrivna läkemedel för asylsökande.

Förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. reglerar ersättningar för kostnader som uppstår för asylsökande. Det gäller bland annat placering av ensamkommande asylsökande barn och unga, socialtjänstens utredningskostnader, kostnader för god man och kostnader för förskola, grundskola och gymnasieskola för asylsökande barn. Förordningen upphävs den 1 juli 2017 och ersätts av förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Gällande förordningar för nyanlända med uppehållstillstånd 2016:

Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktmottagande m.m. reglerar kostnader för nyanlända som tagits emot i en kommun före den 1 dec 2010. I praktiken rör det sig främst om kostnader för ekonomiskt bistånd och varaktig omsorg för vissa individer.

Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar reglerar ersättningen för vissa kostnader för nyanlända som tagits emot i en kommun från och med den 1 december 2010. De kostnader som avses är ekonomiskt bistånd, hälso- och sjukvård (för såväl kommuner som landsting), placeringskostnader för ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd. Kommunerna får dessutom en grundersättning för att de ska kunna upprätthålla en organisation för mottagandet och en schablonersättning som avser kostnader för: mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning, särskilda introduktionsinsatser i förskola och skola, vuxenutbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering, tolkning och andra insatser för att underlätta etablering i samhället. Utöver ovan nämnda ersättningar som administreras av Migrationsverket disponerar länsstyrelserna medel som kommunerna kan söka för att genomföra insatser för att skapa beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet. Länsstyrelsen i Jönköping disponerar på motsvarande sätt medel för att underlätta etablering.

Förordningen (2014:946) om statlig ersättning för utbildning i svenska för invandrare reglerar ersättning för svenska för invandrare för individer med uppehållstillstånd som vistas på Migrationsverkets anläggningsboende i väntan på att kunna tas emot i en kommun. Förordningen upphävdes den 1 februari 2017.

2.1.1 Ersättningsystemet för ensamkommande barn och unga är under förändring

Den del av ersättningsystemet som rör ensamkommande barn och unga kommer att förändras från och med den 1 juli 2017. Det nuvarande systemet bygger på att kommunerna och Migrationsverket ingår överenskommelser om hur många ensamkommande barn och unga som kommunen ska ta emot. Kommunerna får sedan 1 600 kronor per dygn för alla platser i överenskommelsen oavsett om de är belagda eller inte. För belagda platser ges en ersättning om ytterligare 300 kronor

per dygn. I de fall kommunen tar emot ensamkommande barn med uppehållstillstånd utöver överenskommelserna ges ersättning för faktiska kostnader. För ensamkommande asylsökande utöver överenskommelsen ges ersättning enligt schablonen vid placering i HVB och med faktiska kostnader för övriga placeringsformer. Placeringar i den nya formen stödboende ingår inte i överenskommelsen, utan ersätts med en schablon på 1 000 kronor per dygn.¹¹

Förändringen innebär att systemet med överenskommelser avskaffas, att en schablonersättning som är oberoende av placeringsformen införs, och att möjligheten att ansöka om ersättning för faktiska kostnader tas bort.¹² För ensamkommande barn under 18 år blir ersättningen 1350 kr (asylsökande och ensamkommande barn med uppehållstillstånd) och för ensamkommande unga med uppehållstillstånd som fyllt 18 men inte 21 år och har beviljats studiehjälp enligt studiestödslagen blir ersättningen 750 kr.¹³

2.2 Ersättningarnas syfte

2.2.1 Ingen entydig princip för kostnadsfördelningen mellan kommun och stat

Det finns ingen lagreglering av kostnadsfördelningen för mottagandet mellan stat och kommunsektorn. Riksrevisionens genomgång av riksdagstrycket visar att riksdagen inte heller har uttryckt någon entydig princip för vad som ska gälla.¹⁴ I budgetpropositionen för 2016 konstateras att *staten har ett ekonomiskt ansvar för flyktingmottagandet och ersätter kommunerna för kostnader som är relaterade till mottagande av nyanlända flyktingar.*¹⁵ För mottagandet av asylsökande har det uttryckts att staten har *det övergripande ekonomiska ansvaret.*¹⁶ Någon närmare specifikation av dessa uttalanden finns inte.

¹¹ Se förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

¹² Möjligheten att ansöka om ersättning för faktiska kostnader kommer dock att finnas kvar för placeringar där det finns ett särskilt vårdbehov.

¹³ Se förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. och förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

¹⁴ Regeringens proposition om mottagande av flyktingar och asylsökande m.m: prop. 1983/84:124, bet. 1983/84 SfU27, rskr. 1983/84:295. Regeringens proposition om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m: prop. 1989/90:105, bet. 1989/90:SfU17, rskr. 1989/90:225. Regeringens proposition om mottagande av asylsökande m.m. prop. 1993/94:94, bet. 1993/94:SfU11, rskr. 1993/94:188. Regeringens proposition *Nyanlända invandrares arbetsmarknadstabling – egenansvar med professionellt stöd*: prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208.

¹⁵ Budgetpropositionen för 2016: prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU1, rskr. 2015/16:51.

¹⁶ Regeringens proposition *Mottagande av asylsökande m.m.* prop. 1993/94:94, bet. 1993/94:SfU11, rskr. 1993/94:188.

Riksdagen har inte heller, utöver de övergripande målen för utgiftsområdena 8 och 13 fastställt några tydliga mål för vad kommunersättningarna ska uppnå. Däremot har riksdag och regering gjort vissa uttalanden om att ersättningsystemet ska ge kommunerna rimliga förutsättningar för mottagandet (se avsnitt 1.1).

I samband med att kommunerna fått utökat ansvar inom mottagandet av asylsökande och nyanlända har regering och riksdag uttryckt vissa principer för kostnadsfördelningen gällande placeringskostnader för ensamkommande barn och unga samt skola och förskola för asylsökande barn:

- Beträffande placeringskostnader för ensamkommande barn har regering och riksdag uttryckt att ersättningen ska vara avsedd att täcka kommunernas kostnader för såväl personal som kost och logi samt omvårdnad.¹⁷
- Beträffande ersättningar för förskola och skola för asylsökande har regeringen uttryckt att kommunerna ska kompenseras för de extra kostnader som det innebär att erbjuda skola och förskola. Regeringen utgick från ett resonemang om marginalkostnader, och det förutsattes ursprungligen att asylsökande skolbarn skulle rymmas inom befintligt lokalbestånd varför ersättningen inte avsåg täcka lokalkostnader.¹⁸

2.2.2 Många förändringar har gjorts av ersättningsystemet – motiven har varierat

Ersättningsystemet har under 2000-talet genomgått relativt många förändringar, och motiven har varierat (se tabell 13 i bilaga 1).

Ett antal förändringar har genomförts för att ansvarsfördelningen mellan stat och kommun har förändrats. Regeringen har bland annat infört ersättningar till kommunerna för placeringskostnader för ensamkommande barn i samband med att kommunerna tog över ansvaret för dessa. Ersättningar har också införts som avser asylsökande barns skolgång med anledning av att kommunernas skyldighet att erbjuda skola utökades 2003. I samband med etableringsreformen 2010 sänktes schablonersättningen för mottagande av nyanlända.¹⁹ Detta eftersom staten tog på sig ett större ansvar för nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Schablonersättningen för mottagande höjdes dock igen 2016 för att kommunerna skulle få bättre förutsättningar för mottagandet av nyanlända. Samtidigt höjdes även schablonersättningarna för förskola och skola för asylsökande utifrån motivet att ge kommunerna ett utökat ekonomiskt stöd. Andra förändringar har motiverats med en ambition om att förändra kommunernas incitament. Den prestationsbaserade ersättningen som

¹⁷ Regeringens proposition *Mottagande av ensamkommande barn*: prop. 2005/06:46, bet. 2005/06:SfU12, rskr. 2005/06:165 och 2005/06:166.

¹⁸ Regeringens proposition *Asylsökande barns skolgång m.m.*: prop. 2000/01:115, bet. 2001/02:UBU3, rskr. 2001/02:11.

¹⁹ Avser de kostnader som specificeras i 10 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar.

infördes 2014, för att sedan avskaffas 2016, syftade till att ge kommunerna incitament till ökat mottagande. Den beslutade förändringen av ersättningssystemet för ensamkommande barn syftar till att stärka kommunernas incitament till kostnadseffektivitet.

2.3 Migrationsverkets organisation av handläggningen

Organisatoriskt hanteras ersättningarna av två enheter på Migrationsverket. Enheten Statlig ersättning asylsökande (SEA) sköter handläggningen av ersättningar för asylsökande.²⁰ SEA bildades den 1 januari 2016, tidigare hanterades handläggningen av ersättningarna för asylsökande av fem mottagningsenheter. Handläggningen av ersättningar vid SEA görs vid fem olika regionkontor²¹. Enheten Anvisning barn och statlig ersättning nyanlända (BSE) sköter handläggningen av ersättningar för nyanlända. BSE och ledningen för SEA är placerade i Norrköping.

Totalt arbetar ca 100 årsarbetare med att handlägga och betala ut ansökningar om ersättningar till kommuner. Därtill hade Migrationsverket under hösten en avarbetningsstyrka bestående av inlånade handläggare från andra enheter som hjälpte till att hantera den stora mängden ansökningar som inkommit under 2015 och 2016. Avarbetningsstyrkan motsvarade ca 30 årsarbetare.

²⁰ SEA delades upp i två enheter (SEA 1 och SEA 2) den 1 januari 2017.

²¹ SEA har kontor i Stockholm, Örebro, Alvesta, Skellefteå och Göteborg.

3 Ger ersättningssystemet kommunerna rimliga ekonomiska förutsättningar?

För att belysa den övergripande granskningsfrågan om huruvida ersättningssystemet ger kommunerna rimliga ekonomiska förutsättningar har Riksrevisionen utgått från följande delfrågor:

- a) Har regeringen skaffat sig ett tillräckligt underlag för att fastställa ersättningsnivåerna?
- b) Bedömer kommunerna att ersättningarna täcker kostnaderna för mottagandet?

Kommunernas bedömning ger en indikation på hur kostnaderna förhåller sig till ersättningarna. Då det inte finns någon tydlig princip för kostnadsfördelningen mellan stat och kommun menar inte Riksrevisionen att kommunerna måste kompenseras för alla kostnader. Men kommunernas bedömning utgör ändå viktig information.

3.1 Bedömningsgrunder

Riksrevisionen anser att regeringen behöver ha underlag som visar hur ersättningsnivåerna förhåller sig till kommunernas faktiska kostnader för mottagandet. Kunskap om kommunernas kostnader är en förutsättning för att kostnaderna ska kunna fördelas mellan stat och kommun i enlighet med regeringens och riksdagens intentioner (se avsnitt 2.2.1). När en schablonersättning för mottagande för första gången infördes år 1991 uttryckte dessutom regeringen att kostnadsutvecklingen för stat och kommun skulle följas upp från centralt håll. Det ansågs viktigt för att säkerhetsställa att kostnadsfördelningen inte påverkades på ett oförutsägbart sätt.²² Även när kommunerna tog över ansvaret för mottagandet av ensamkommande barn 2006 uttryckte regering och riksdag att ersättningssystemet för dessa återkommande skulle följas upp.²³

3.2 Regeringens underlag

I detta avsnitt besvaras delfrågan om regeringen har skaffat sig ett tillräckligt underlag för att fastställa ersättningsnivåer.

²² Regeringens proposition om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m: prop. 1989/90:105, bet. 1989/90:SfU17, rskr. 1989/90:225.

²³ Regeringens proposition *Mottagande av ensamkommande barn*: prop. 2005/06:46, bet. 2005/06:SfU12, rskr. 2005/06:165 och 2005/06:166.

3.2.1 Räkenskapssammandraget för kommunerna möjliggör ingen djupare uppföljning

Innan frågan om regeringens underlag avhandlas är det värt att nämna hur kommunernas kostnader och intäkter för mottagandet redovisas i Räkenskapssammandraget för kommuner (RS) som årligen samlas in av SCB.

Syftet med RS är att på kommun- och riksnivå få tillförlitlig information om kommunernas ekonomi. RS innehåller uppgifter om kommunernas kostnader och intäkter uppdelade på olika verksamhetsområden. I RS ska kommunerna redovisa sina kostnader för det som SCB kallar *flyktningmottagande*.²⁴ I instruktionerna till RS anges att alla kostnader och intäkter som kommunen har för mottagandet av och insatser till asylsökande, ensamkommande barn och nyanlända²⁵ ska redovisas under denna post. Undantaget är kostnader och intäkter som uppkommer inom pedagogisk verksamhet för insatser riktade till asylsökande och nyanlända. Dessa ska redovisas under posten *pedagogisk verksamhet*. Ersättningarna från Migrationsverket (utom de som avser pedagogisk verksamhet) ska alltså intäktsredovisas under posten *flyktningmottagande*.²⁶ Det är således inte möjligt att i RS bryta ned kommunernas kostnader för att motsvara de kategorier som finns för statliga ersättningar.

Tabell 2 Kostnader och intäkter för flyktningmottagande enligt RS (kronor)

	Bruttokostnad	Bruttointäkt
2011	5 245 623	5 323 553
2012	5 165 090	5 216 345
2013	5 771 490	5 873 823
2014	7 146 510	7 580 373
2015	13 916 341	14 223 823

Källa: SCB. Notera att kommunernas kostnader och intäkter för pedagogisk verksamhet inte ingår här.

För samtliga år sedan 2011 är kommunernas redovisade intäkter marginellt större än kommunernas redovisade kostnader för flyktningmottagandet. Någon säker slutsats om förhållandet mellan intäkter och kostnader kan emellertid inte dras utifrån detta. Riksrevisionen har inte närmare granskat tillförlitligheten i denna del av RS, men företrädare för de kommuner som Riksrevisionen har talat med anger att den egna redovisningen gällande flyktningmottagandet inte är helt tillförlitlig²⁷. För att kommunerna ska kunna redovisa kostnaderna för flyktningmottagande enligt RS:s

²⁴ Rad 600 i RS.

²⁵ SCB använder här begreppet flyktingar.

²⁶ SCB (2016). *Räkenskapssammandraget 2016 – Instruktioner*.

²⁷ Intervju med företrädare för Filipstads kommun, 2016-11-01.

instruktioner krävs att de kan skilja ut kostnader för insatser riktade mot asylsökande och nyanlända från kostnader för insatser riktade till andra individer. Som beskrivs i avsnitt 3.3.1 har många kommuner inte denna detaljeringsgrad i sin redovisning. Företrädare för SKL och SCB menar att finns en tendens att kommuner istället fördelar kommunens kostnader efter intäkterna.²⁸

3.2.2 Regeringens underlag ger endast en fragmentarisk bild av kostnaderna

Riksrevisionen kan konstatera att regeringen inte har gjort någon systematisk återkommande uppföljning av kommunernas faktiska kostnader för mottagandet. Det underlag som finns ger snarast en fragmentarisk bild av kommunernas kostnader och består av ett antal myndighetsrapporter samt återrapportering från Migrationsverket. För flera kostnadsslag saknas helt underlag sedan etableringsreformens införande (se tabell 3).

För placeringskostnader av ensamkommande barn och unga finns dock ett visst underlag. Det rör sig främst om en enkät till kommunerna i Västerbotten och återrapportering från Migrationsverket som på regeringens uppdrag²⁹ redovisat dygnskostnader uppdelat på boendeform. Migrationsverkets uppgifter om kostnader baserar sig på utbetalade ersättningar för de placeringar där kommunerna har ansökt om ersättning för faktiska kostnader.³⁰

Riksrevisionen vill framhålla att de beslutade förändringar som innebär att systemet med ansökningar för faktiska kostnader avskaffas, vilket i sig är en välmotiverad förenkling, samtidigt innebär att möjligheten till kostnadsuppföljningar försämras. Det kommer inte längre att vara möjligt att utgå från uppgifter om utbetalade ersättningar för faktiska kostnader.

²⁸ Intervju med SKL, 2016-10-03 och intervju med företrädare för SCB, 2017-02-01.

²⁹ Enligt särskilt regeringsuppdrag 2013 samt regleringsbrev för budgetåret 2015.

³⁰ *Redovisning Ensamkommande barn – boendeformer och kostnader*. Dnr 1.1.1.2-2015-14412.

Tabell 3 Regeringens underlag för kommuners kostnader

Kostnad	Underlag	Underlaget innehåller
Placeringskostnader för ensamkommande barn och unga	Migrationsverkets återrapportering till regeringen: Redovisning Ensamkommande barn – boendeformer och kostnader (2016). Enkätstudie om mottagande av ensamkommande barn i Västerbotten (2015). Ds 2011:34	Kostnad per dygn för placeringar där kommuner ersatts med faktiska kostnader. Enkät med insamling av placeringskostnader (kostnad per dygn) i Västerbottens kommuner. Beräknad dygnskostnad för HVB-boende.
Kostnader för förskola och skola för asylsökande barn	Statskontoret, 2004:12 Asylsökandes barns skolgång. SKL:s och Migrationsverkets pilotstudie av kommunernas kostnader och ersättningar för asylsökande (2014). Skolverkets statistik	Uppskattade kostnader för asylsökande barns skola i ett antal kommuner (2004). Enkät till fem kommuner, med uppgifter om kommunernas kostnader för asylsökande. Kostnader per elev i olika skolformer för samtliga elever i Sverige.
Insatser som ska täckas av schablonersättning för mottagande ³¹	Saknas	
Försörjningsstöd för nyanlända	Saknas (gjordes fram till 2007, vilket var innan etableringsreformen)	
Socialtjänstens utredningskostnader för ensamkommande barn	Saknas	

Källa: Riksrevisionens sammanställning av uppgifter från Regeringskansliet samt annat tillgängligt material.

3.2.3 Kostnadsuppföljningar för nyanlända gjordes fram till 2007

Innan etableringsreformens införande 2010 hade kommunerna ett större ansvar för mottagandet av nyanlända. Kommunerna ansvarade för försörjningsstöd och för insatser som skulle underlätta etablering. Uppföljning av kommunernas kostnader för mottagande genomfördes först av Regeringskansliet, sedan av dåvarande

³¹ Mottagande och praktisk hjälp med bosättning, introduktionsinsatser inom skola, utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering, tolkning och andra insatser för att underlätta etablering.

Invandrarverket och slutligen av Integrationsverket fram till myndighetens nedläggning 2007.³² Uppföljningarna baserade sig de första åren på ett urval av 41 kommuner från vilka uppgifter inhämtades om kommunens kostnader för försörjningsstöd, ensamkommande barn, barnomsorg, skola, tolkkostnader, sysselsättningsåtgärder, introduktionskostnader och kostnader för genomgångsbostäder. Mellan år 2000 och 2007 genomfördes registeranalys gentemot samtliga kommuner för att analysera kostnaderna för försörjningsstöd medan övriga kostnader uppskattades utifrån tidigare års beräkningar.³³

Eftersom etableringsreformen kraftigt har minskat kommunernas ansvar för försörjningsstöd framstår en uppföljning av enbart denna kostnad som mindre angelägen idag. Riksrevisionen kan ändå konstatera att regeringens ambition avseende uppföljning av kommunernas kostnader för nyanlända var högre innan 2000 än vad som numera är fallet.

3.3 Kommunernas bedömning av om ersättningarna täcker kostnaderna

I detta avsnitt besvaras delfrågan om kommunerna bedömer att ersättningarna täcker kostnaderna för mottagandet. Här avses kostnaderna som ersättningarna är tänkta att täcka.

3.3.1 Många kommuner följer inte upp kostnader för mottagandet

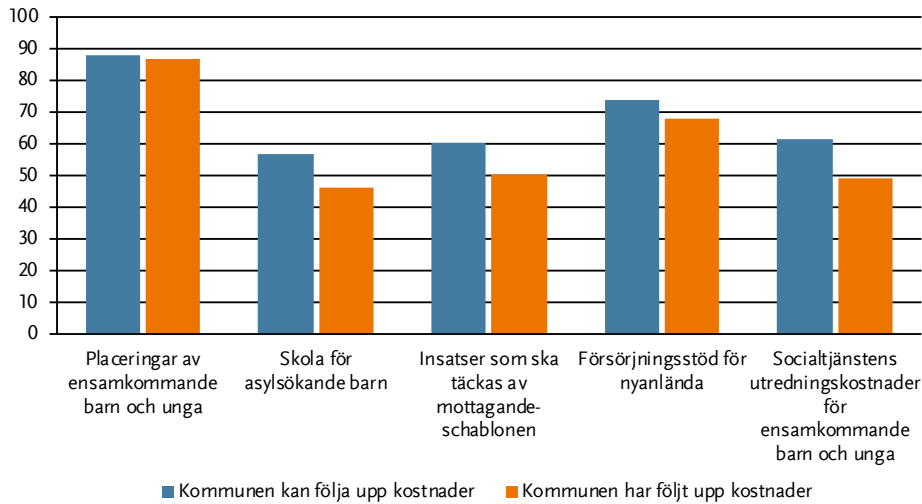
Riksrevisionens enkät visar att det skiljer sig åt i vilken utsträckning kommunerna följer upp kostnaderna för mottagandet. De flesta kommuner anger att de har tagit fram uppgifter om kostnader för placeringar av ensamkommande barn och unga medan mindre än hälften anger att de har tagit fram kostnader för utbildning för asylsökande barn. De flesta kommuner som anger att de inte har följt upp kostnaderna för mottagandet anger samtidigt att kommunens redovisningssystem inte möjliggör framtagandet av dessa uppgifter.

³² Ds 1995:75. *Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1991?* Ds 1997:31. *Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1992?* Statens invandrarverk (1998). *Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1993?* Statens invandrarverk (1998). *Resurser på flykt – täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1994?* Integrationsverket (2000). *Räcker ersättningen? Täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1995 respektive år 1996?* Integrationsverket (2001). *Trenden vänder – Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar som mottagits 1997.* Integrationsverket (2002). *Ett steg bakåt? Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar som mottogs år 1998.* Integrationsverket (2003). *Systemfel! Ett ersättningsystem i obalans. Uppföljning av kommunernas kostnader för försörjning av 1999 års mottagna flyktingar.*

³³ Ibid.

Diagram 2 Kommunernas uppföljning av kostnader för mottagandet

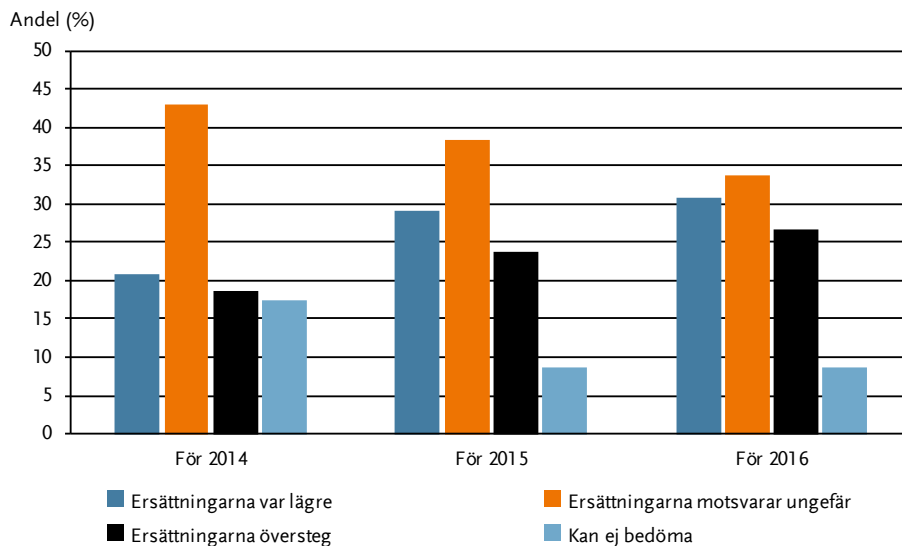
Andel (%)



Källa: Riksrevisionens enkät till kommunerna.

3.3.2 Sammantaget bedöms ersättningarna täcka kostnaderna

De flesta kommunerna bedömer att ersättningarna för asylsökande och nyanlända sammantaget ungefär motsvarade eller översteg kostnaderna för mottagandet av asylsökande och nyanlända. Mot bakgrund av att många kommuner inte har tagit fram uppgifter om kostnader för mottagandet ska resultatet tolkas med en viss försiktighet. Bedömningarna skiljer sig emellertid inte åt mellan kommuner som har tagit fram uppgifter om kostnader och de som inte gjort det.

Diagram 3 Kommunernas bedömning av hur ersättningarna sammantaget förhållit sig till kostnaderna

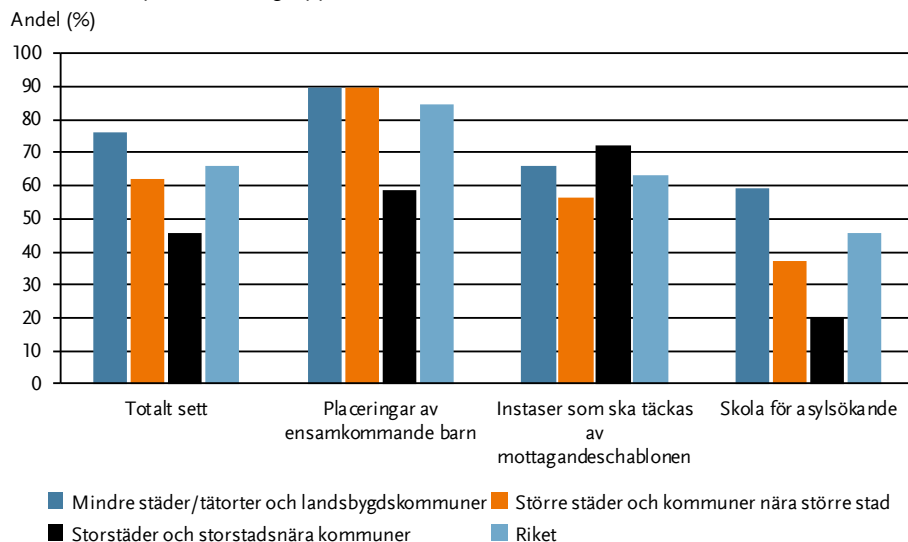
Källa: Riksrevisionens enkät till kommunerna.

3.3.3 Varierande uppfattningar kring utbildnings- och mottagande-schablon

En knapp majoritet av kommunerna anser att schablonersättningen för mottagande överstiger eller motsvarar kostnaderna som ersättningen avser. Beträffande skola för asylsökande bedömer en majoritet av kommunerna att ersättningen var lägre än kommunens kostnader.

Enkätsvaren indikerar att kostnaderna är högre i storstadsområden än i mindre städer och landsbygdskommuner. Gruppen mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner anger att ersättningarna sammantaget täckte eller översteg kostnaderna i högre utsträckning än storstäder och storstadsnära kommuner. Storstadskommunerna var även mindre benägna att ange att ersättningarna för placeringar av ensamkommande barn och unga och skola för asylsökande täckte kostnaderna (se diagram 4). Däremot finns det inget samband mellan nivån på mottagandet och om kommunen bedömer att ersättningarna täckte kostnaderna.³⁴

³⁴ Se tabell 34 bilaga 4 för estimat av sambandet mellan olika bakgrundsvariabler och kommunens bedömning av om ersättningen täcker kostnaden.

Diagram 4 Andel kommuner som bedömer att ersättningarna motsvarar eller överstiger kostnaderna, per kommungrupp och för riket

Källa: Riksrevisionens enkät till kommunerna. SKL:s kommungruppsindelning.

3.3.4 Kommunsektorn har gjort ett överskott på placeringar av ensamkommande barn och unga

Riksrevisionen har erhållit uppgifter om placeringskostnader för ensamkommande barn och unga från flera källor. Dels har Migrationsverkets uppgifter om placeringskostnader i de fall kommunen ersatts med faktiska kostnader inhämtats och dels har Riksrevisionen genom enkäten samlat in uppgifter från kommunerna om placeringskostnader. Därtill har Länsstyrelsen i Västerbotten³⁵ och Kommunerna Stockholms Län (KSL)³⁶ genom tidigare enkäter sammanställt uppgifter om placeringskostnaderna för kommuner i Västerbottens respektive Stockholms län.

Såväl Migrationsverkets uppgifter som Riksrevisionens enkät visar att kostnaderna för 2015 var avsevärt lägre än schablonersättningen på 1900 kronor per dygn. Länsstyrelsen i Västerbottens enkät, som avser ett tidigare år, uppvisar snarlika resultat. KSL:s enkät visar däremot på kostnader ungefär i nivå med ersättningsnivån för kommunerna i Stockholms län. I Riksrevisionens enkät uppger storstäder och storstadsnära kommuner i mindre utsträckning att ersättningarna översteg kostnaderna. Sammantaget framstår det därför som att kostnaderna i storstadsområdena varit högre än i övriga kommuner.

³⁵ Länsstyrelsen i Västerbotten (2015). *Enkätstudie om mottagande av ensamkommande barn i Västerbotten*.

³⁶ KSL (2016). *Ensamkommande barn som anvisats till Stockholms län 2015 – placeringar i länet och landet och boendekostnader*.

Tabell 4 Uppskattade placeringskostnader för ensamkommande barn och unga

	RiR:s enkät (60 kommuner)		Uppgifter från Migrationsverket (vid ersättning för faktiska kostnader)			
	Samtliga		PUT		Asyl	
	Dygns- kostnad (kr)	Andel vård dygn (%)	Dygns- kostnad (kr)	Andel vård dygn (%)	Dygns- kostnad (kr)	Andel vård dygn (%)
HVB	1817	66	2172	46	1900*	76
Familjehem	1246	24	923	31	1425	15
Jourhem	1399	5	904	3	1396	4
Övrigt	1273	5	995	20	340	5
Viktat medel- värde	1634		1508		1729	

Källa: Riksrevisionens enkät och Migrationsverket.

Anm. *Här avses ej faktiska kostnader då placeringar i HVB för asylsökande ensamkommande barn och unga ersätts med en schablon. Då vissa ansökningar om ersättning för kostnader för 2015 inte har handlagts ännu kan Migrationsverkets genomsnittliga dygnskostnader komma att ändras något.

Förändringen av ersättningssystemet för ensamkommande barn och unga innebär en sänkning av ersättningsnivåerna till en nivå under de faktiska kostnaderna. I de räkneexempel som presenteras för att motivera ersättningsnivån har regeringen antagit att en betydande andel av de ensamkommande barn och unga som i dag är placerade i HVB-hem i stället placeras i stödboende eller i familjehem, som har lägre dygnskostnader, och att närmare hälften av de ensamkommande unga över arton år inte ska vara placerade enligt socialtjänstlagen överhuvudtaget.³⁷ Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), samt andra kommunföreträdare har ifrågasatt om kommunerna kan öka andelen ensamkommande som placeras i stödboende eller inte placeras enligt socialtjänstlagen i den takt och omfattning som regeringen antar.³⁸

De flesta kommuner anger i Riksrevisionens enkät att de inte kommer att kunna anpassa verksamheten till de nya ersättningsnivåerna tills de nya reglerna träder i kraft den 1 juli 2017. Samtidigt anger huvuddelen av kommunerna att de kommer att kunna anpassa verksamheten på två års sikt. Flera kommunföreträdare uppger att anpassningen av verksamheten innebär en sänkt ambitionsnivå.³⁹

³⁷ Regeringskansliet (2016). *Promemoria om ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga*. Dnr A2016/01307/1.

³⁸ SKL:s yttrande om *Ett nytt ersättningssystem för mottagande av ensamkommande barn och unga*. Dnr. 16/03623.

³⁹ Fritextsvar i Riksrevisionens enkät.

3.3.5 Överskott i vissa delar täcker underskott i andra

De kommunföreträdare som Riksrevisionen har träffat uppger att man försöker anpassa ambitionsnivån i mottagningsverksamheten efter de ekonomiska ramar som ersättningarna ger.⁴⁰ Kommunföreträdarna uppger också att överskott som uppstår för vissa specifika kostnader inom mottagandet har använts för att täcka upp underskott inom andra delar av mottagandet. Exempelvis uppger kommunföreträdare att det överskott som uppstått för placeringar av ensamkommande barn och unga använts för att täcka upp kostnader för socialtjänstens utredningskostnader och försörjningsstöd för nyanlända.⁴¹

3.4 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen har i detta kapitel redogjort för följande iakttagelser:

- Regeringen har inte gjort någon systematisk återkommande uppföljning av kommunernas faktiska kostnader. Det underlag som finns ger endast en fragmentarisk bild av kostnaderna.
- Regeringen har dock haft ett visst underlag för hur ersättningarna för placering av ensamkommande barn och unga förhållit sig till kostnaderna. Den möjlighet till uppföljning som har funnits kommer dock att försvinna i och med att ersättningsystemet för ensamkommande barn och unga görs om.
- En majoritet av kommunerna bedömer att ersättningarna för asylsökande och nyanlända sammantaget ungefär motsvarar eller överstiger kostnaderna.
- Enkätsvaren ger inte någon entydig bild av hur ersättningarna för utbildning till asylsökande barn och mottagandeschablonen förhållit sig till kommunens kostnader.
- Den genomsnittliga placeringskostnaden för ensamkommande barn och unga har varit lägre än ersättningsnivån. Men ersättningsnivån ska sänkas, och huvuddelen av kommunerna bedömer att de inte kommer att hinna anpassa verksamheten tills de nya reglerna träder i kraft.
- Enkätsvaren indikerar att kostnaderna är högre i storstadsområden då dessa kommuner är betydligt mer benägna att ange att ersättningarna inte motsvarar kostnaderna än mindre kommuner och landsbygdskommuner.

Riksrevisionens slutsats är att regeringen inte haft ett tillräckligt underlag för att fastställa ersättningsnivåer för flera ersättningar. Samtidigt finns det inget som tyder på att kommunsektorn som helhet har underkompenserats för de kostnader ersättningarna är tänkta att täcka. Det överskott som funnits inom mottagandet av ensamkommande barn och unga kommer dock sannolikt att försvinna, och därmed

⁴⁰ Intervju med kommunföreträdare för Filipstad, 2016-11-01, Halmstad, 2016-11-28 och Tyresö, 2016-12-08.

⁴¹ Intervjuer med företrädare för Filipstad kommun, 2016-11-01 och företrädare för Halmstads kommun, 2016-11-29.

kommer också möjligheten att täcka eventuella underskott inom andra delar av mottagandet att minska.

Riksrevisionen menar därför att det är angeläget att förbättra kunskapen om kommunernas faktiska kostnader genom en utökad uppföljning. Kostnadsuppföljning är viktigt för att säkerhetsställa att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun är i enlighet med riksdagens och regeringens intentioner. Därtill kan en mer detaljerad uppföljning av kommunernas kostnader på kommunnivå vara en drivkraft för kommunernas verksamhetsutveckling – det blir lättare för kommunerna att jämföra sina kostnader med andra kommuner. Riksrevisionen vill understryka att det är möjligt att förbättra kunskapsunderlaget om kommunernas faktiska kostnader. Detta visas inte minst av det faktum att många kommuner faktiskt har tagit fram uppgifter om kostnaderna för mottagandet, och av att kostnadsuppföljningar gjordes tidigare.

I detta sammanhang bör givetvis nyttan av kostnadsuppföljningar vägas mot kostnaden. Att löpande samla in detaljerade kostnadsuppgifter från kommunerna är tidskrävande och medför kostnader för kommunerna. Det är i princip möjligt att använda RS för att följa upp kommunernas kostnader för flyktingmottagande. För detta skulle dock krävas en utökad detaljeringsgrad så att specifika kostnader kan kopplas till de olika ersättningsarna. Ett alternativ till att använda RS för att följa upp kommunernas kostnader för mottagandet är att återkommande göra separata uppföljningar i ett urval av kommunerna.

4 Ger ersättningssystemet kommunerna rimliga planeringsmässiga förutsättningar?

I detta avsnitt besvaras granskningsfrågan om huruvida ersättningssystemet ger kommunerna rimliga planeringsmässiga förutsättningar för mottagandet.

4.1 Bedömningsgrunder

Vid bedömningen av om ersättningssystemet bidrar till att ge kommunerna rimliga planeringsmässiga förutsättningar beaktas enbart sådana faktorer som ersättningssystemet kan påverka. Riksrevisionen menar att rimliga planeringsmässiga förutsättningar, i detta sammanhang, innebär att:

- Det finns tydlig och begriplig information till kommuner, om vilka kostnader som täcks av de olika ersättningarna, om hur ansökan ska göras och om vilka underlag som krävs för en komplett ansökan.⁴²
- Det är förutsägbart för kommuner vilka intäkter ersättningssystemet ger.
- Ersättningarna betalas ut i tid. Vi utgår här från Migrationsverkets egen målsättning om att ersättningar ska handläggas inom tre månader under förutsättningen att ansökningshandlingarna är kompletta.⁴³

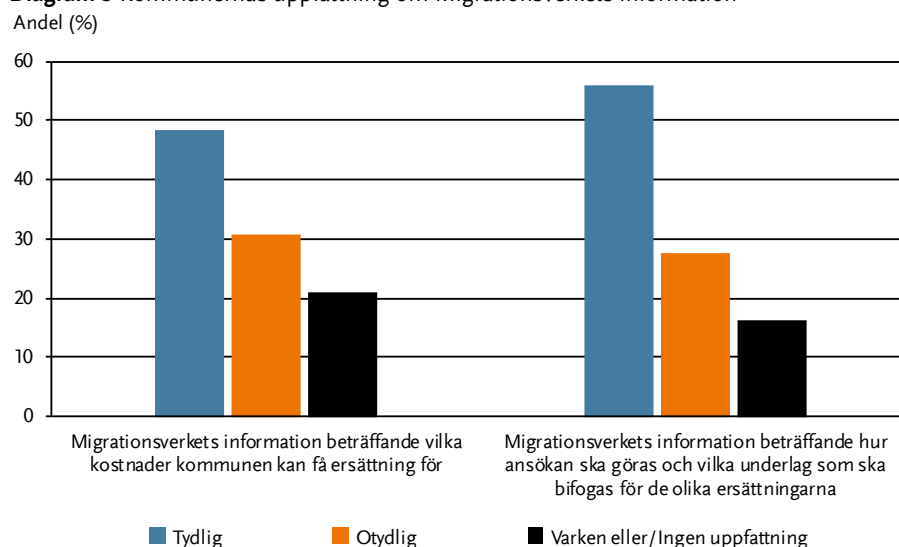
4.2 Tydlighet och förutsägbarhet

4.2.1 Migrationsverkets information bedöms i huvudsak vara god

Riksrevisionens enkät visar att ungefär hälften av kommunerna anser att såväl Migrationsverkets information om vilka kostnader kommunen kan få ersättning för som Migrationsverkets information om hur ansökan ska göras och vilka underlag som ska bifogas för de olika ersättningarna är tydlig.

⁴² Krav på god service som möter sökandes och andra intressenters behov följer av Migrationsverkets instruktion: 1 b § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

⁴³ *Verksamhets- och utgiftsprognos 2016-10-25*, Migrationsverket.

Diagram 5 Kommunernas uppfattning om Migrationsverkets information

Källa: Riksrevisionens enkät till kommunerna.

Trots att endast en minoritet av kommunerna uppfattar informationen som otydlig är det relativt vanligt med ofullständiga ansökningar. Enligt Migrationsverkets skattning är ca 65 procent av ansökningarna ofullständiga.⁴⁴ En möjlig förklaring till detta är att regelverket är komplicerat och omfattande. Kommunföreträdare som Riksrevisionen har talat med upplever att det är svårt att sätta sig in i det ganska omfattande regelverk som styr ersättningssystemet.⁴⁵ Handläggare och teamledare vid Migrationsverket uppger att det finns betydande skillnader i ansökningarnas kvalitet mellan olika kommuner och rentav mellan olika personer inom samma kommun.⁴⁶

4.2.2 Vanligt med avslag för vissa ersättningar

För att undersöka graden av förutsägbarhet i ersättningssystemet är andelen avslag av ansökt belopp en central indikator. En hög andel avslag kan tyda på ett otydligt eller svårt regelverk eller otydlighet i Migrationsverkets information. Migrationsverket har inte någon heltäckande statistik för andelen avslag, men Riksrevisionen har fått vissa uppgifter om avslag från myndigheten. För SEA har uppgifter erhållits från lokalkontoret i Örebro som fört sådan statistik. Från BSE har Riksrevisionen erhållit uppgifter baserade på ett urval av ärenden i ett antal kommuner. Avslagsstatistiken,

⁴⁴ Skriftliga svar från Migrationsverket via e-post, 2016-10-13.

⁴⁵ Intervjuer med företrädare för Halmstads kommun, 2016-11-29 och företrädare för Tyresö kommun, 2016-12-08 samt fritextsvar i enkäten.

⁴⁶ Intervjuer med handläggare vid SEA Örebro, 2016-12-06, handläggare och teamledare vid SEA Skellefteå, 2016-12-19 samt handläggare vid BSE, 2016-10-21.

som presenteras i tabell 5 och tabell 6 baseras således inte på alla ansökningar, och det är svårbedömt om statistiken är representativ. Men statistiken bör ändå ge en god indikation om för vilka ersättningar det är mer eller mindre vanligt med avslag.

Tabell 5 Andel avslag av sökt belopp vid SEA Örebro 2016

Typ av ersättning	Andel avslag av sökt belopp (%)
Barn i förskola eller skola	16
Extraordinära utbildningskostnader	-
Resa till förläggning	-
Vård av barn i familj	9
Betydande extraordinära kostnader	-
Belagd plats enligt överenskommelse	13
Vård av ensamkommande barn (faktiska vårdkostnader)	9
Vård av ensamkommande barn i HVB (HVB-schablon)	1
Vård av ensamkommande barn i stödboende	-
Resa till anvisningskommun för ensamkommande barn	1
Utredningskostnader för ensamkommande barn	1
God man	1
SFI-utbildning	-

Källa: Migrationsverket. Riksrevisionens beräkning.

Anm. "-" betyder att uppgift saknas.

Bland ersättningarna för asylsökande är andelen avslag högst för ersättningen för barn i förskola och skola. Den relativt höga andelen avslag beror enligt handläggare och chefer på Migrationsverket på att kommuner skickar in ansökningar för barn som inte är asylsökande.⁴⁷ Bilden av att kommunerna har svårt att hålla reda på vilka barn som är asylsökande bekräftas av de kommunföreträdare som Riksrevisionen har träffat. I synnerhet uppges det vara svårt att hålla reda på när asylsökande barn fått uppehållstillstånd.⁴⁸

De olika ersättningarna för faktiska kostnader för placeringar av asylsökande barn har också en betydande andel avslag. Det gäller såväl ersättning för ensamkommande barn som ersättning för barn med vårdnadshavare. Även ersättningen för

⁴⁷ Intervjuer med SEA:s ledning, 2016-10-21, handläggare vid SEA Örebro, 2016-12-06 samt handläggare och teamledare vid SEA Skellefteå, 2016-12-19.

⁴⁸ Intervjuer med företrädare för utbildningsförvaltningar i Filipstad, 2016-10-31, Halmstad, 2016-11-28 och Tyresö, 2016-12-08.

faktiska kostnader för nyanlända ensamkommande barn har en betydande andel avslag. Vanliga orsaker till avslag är att kommunen sökt ersättning för placeringar som inte omfattas av ersättningsförordningen, eller att kommunen har sökt ersättning för kostnader som inte har direkt samband med barnets vård, t.ex. utbildning av personal, konferenskostnader för personal och administrativa kostnader som av Migrationsverket inte bedömts täcks av ersättningsförordningen.⁴⁹

Tabell 6 Uppskattad andel avslag av sökt belopp vid BSE

Typ av ersättning	Andel avslag av sökt belopp (%)
Ekonomiskt bistånd samt stöd och hjälp i boendet	21*
Kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade	21*
Tomhyra	1
Varaktig vård	31**
Vissa särskilda kostnader	-
Vård och boende för ensamkommande barn	9

Källa: Migrationsverkets uppskattning utifrån ärenden i ett antal kommuner.

Anm. * Andelen avslag är beräknad totalt för dessa typer av ersättningar. ** Gäller även landsting. "-" betyder att uppgift saknas.

För ersättningarna *ekonomiskt bistånd och stöd och hjälp i boendet* och *kostnader för äldre sjuka och funktionshindrade* är andelen avslag betydande. Ersättningarna avser kostnader för försörjningsstöd eller insatser såsom hemtjänst och anhörigvård för personer som haft en sjukdom som funnits vid mottagningstillfället. Kommuner som söker denna typ av ersättning ska bifoga socialnämndens beslut om insatser, ekonomiskt underlag som styrker kommunens kostnader för insatserna, medicinskt underlag som styrker behovet av insatser och Arbetsförmedlingens beslut om rätten till etableringsplan med bedömning av prestationsförmågan. Enligt Migrationsverket är det vanligt att det saknas beslut från Arbetsförmedlingen och att det inte finns underlag som styrker sjukdom vid ankomsten.⁵⁰

Ersättning för varaktig vård har den högsta andelen avslag. De handläggare Riksrevisionen har intervjuat uppger att handläggningen av denna typ av ersättning är svår eftersom det ska göras bedömningar av vilka vårdkostnader som kan hänföras till grundsjukdomen. Denna typ av bedömningar är svår att göra utan medicinsk kompetens.⁵¹

⁴⁹ Intervjuer med handläggare vid SEA Örebro, 2016-12-06 och skriftliga svar från Migrationsverket via e-post, 2016-10-13.

⁵⁰ Intervjuer med handläggare vid BSE, 2016-10-21 och skriftliga svar från Migrationsverket via e-post, 2016-10-13.

⁵¹ Intervjuer med handläggare vid BSE, 2016-10-21.

4.2.3 Främst ersättningar för ensamkommande barn och unga överklagas

En hög andel överklaganden kan vara en indikation på att regelverket kring ersättningar är otydligt och i sig ge upphov till osäkerhet för kommunerna. Som tabell 7 visar är andelen överklaganden förhållandevis låg.

Tabell 7 Överklaganden i förhållande till ärendemängd

	2014			2015		
	SEA	BSE	Totalt	SEA	BSE	Totalt
Antal inkomna ärenden	26 202	5 921	32 123	56 634	6 339	62 973
Varav överklagade	81	175	256	149	158	307
Andel överklaganden (%)	0,3	3,0	0,8	0,3	2,5	0,5

Källa: Uppgifter från Migrationsverkets diarium.

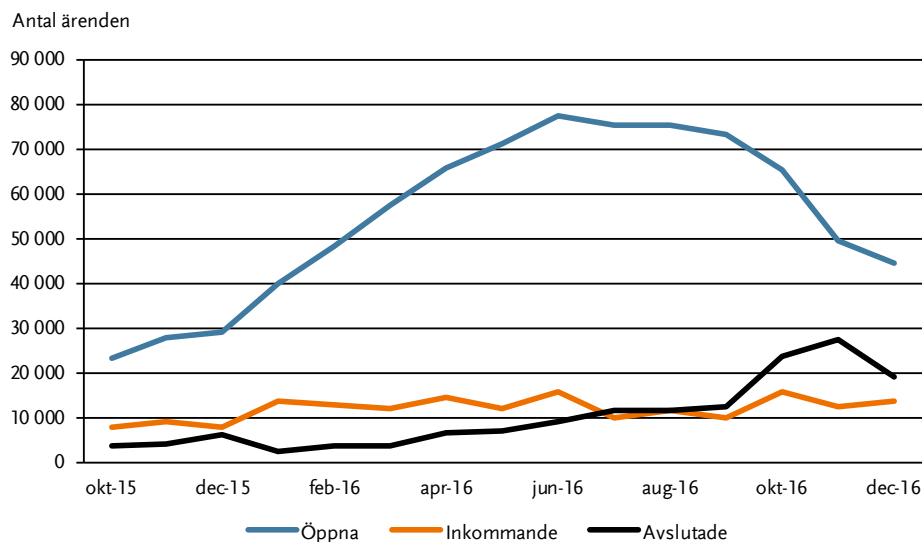
Anm. Då det finns ärenden för 2015 som ännu inte beslutats kan antalet överklaganden komma att öka något.

I ungefär hälften av överklagandena har beslutet ändrats. Ca 80 procent av överklagandena avsåg kostnader för ensamkommande barn och unga. Främst rörde det sig om tolkning av familjeåterförening och beslut om placering efter 18-årsdagen. I båda fallen har Migrationsverket under 2016 fått vägledning från högre instans, vilket enligt verkets bedömning gör att antalet överklaganden kommer att minska.⁵²

4.3 Sena utbetalningar

Det stora antalet asylsökande som kom under hösten 2015 innebar att antalet inkommande ansökningar från kommunerna om ersättning för asylsökande ökade kraftigt. 2016 inkom 180 000 ärenden medan endast 56 000 inkom 2015. En stor del av ökningen beror på fler ansökningar om ersättning för faktiska kostnader för asylsökande ensamkommande barn som i regel är tidskrävande.

⁵² Skriftliga svar från Migrationsverket via epost, 2016-10-13.

Diagram 6 Utveckling av ärendebalansen för SEA

Källa: Migrationsverket. Öppna ärenden avser månadens slut.

Migrationsverket hamnade därför efter med utbetalningarna av ersättningar för asylsökande. I augusti 2016 var beloppet för ersättningar som kommuner ansökt om men som inte betalats ut eller avslagits ca 9,5 miljarder. Av dessa avsåg 5,3 miljarder kronor ärenden som legat hos Migrationsverket längre än tre månader.⁵³ Den genomsnittliga handläggningstiden för avgjorda ärenden var knappt 120 dagar i december 2016.⁵⁴

Motsvarande uppgifter finns inte för perioden innan hösten 2015, men en majoritet av kommunerna uppgav i Riksrevisionens enkät att det var vanligt eller regel med handläggningstider på över tre månader under 2014.

Ärendemängden för ersättningar för nyanlända ökade inte på samma sätt som för asylsökande: 2015 inkom 6 339 ärenden och 2016 inkom 7 355. En ökning väntas dock under 2017 till följd av att allt fler asylsökande får uppehållstillstånd.

4.3.1 Migrationsverket vidtog åtgärder för att få ut pengarna

Migrationsverket vidtog under 2016 ett antal åtgärder för att påskynda handläggningen av ersättningar för asylsökande. Antalet handläggare vid SEA ökade under året från ca 37 till ca 65. Dessutom inrättades en avarbetningsstyrka motsvarande ca 30 årsarbetare med inlånad personal från andra enheter under hösten. Migrationsverket beslutade även om förenklade riktlinjer, vilka syftar till att minska tidsåtgången per

⁵³ Se tabell 12 i bilaga 4 för en närmare beskrivning av hur registerbalansen och överbalansen fördelade sig mellan olika ersättningar.

⁵⁴ Migrationsverkets årsredovisning 2016.

ärende. Under hösten 2016 integrerades även vissa ersättningar som tidigare sköttes helt manuellt i ROSE, verkets IT-stöd för handläggning av ersättningarna.

Slutligen genomförde Migrationsverket i december 2016 en preliminär utbetalning till kommunerna, där 60 procent av kommunernas anspråk för ersättning för faktiska kostnader och HVB-schablon (ensamkommande barn) betalades ut.⁵⁵ Utbetalningen uppgick till 3 miljarder kronor.

4.3.2 Sena utbetalningar påverkar likviditeten och försvårar redovisningen

De försenade utbetalningarna medför att kommunernas likviditet försämrats. Vilka konsekvenser detta har varierar mellan kommuner. I Riksrevisionens enkät uppger ungefär en femtedel av kommunerna att de försenade utbetalningarna medfört ett ökat lånebehov. Vidare försvåras även kommunernas redovisning av de sena utbetalningarna. Eftersom det finns en viss osäkerhet i hur stor andel av ansökningarna som beviljas blir redovisningen av intäkter mer osäker. Flera kommunföreträdare menar att denna osäkerhet försvårar kommunens planering av verksamheten.⁵⁶ De långa ledtiderna försvårar även kommunernas hantering av ersättningarna. Det upplevs som frustrerande med avslag eller komplettering när besluten kommer upp till ett år efter ansökan.⁵⁷

4.4 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen har i detta kapitel redogjort för följande iakttagelser:

- Ungefär hälften av kommunerna uppfattar att Migrationsverket ger tydlig information om vilka kostnader kommunen kan få ersättning för, om hur ansökan ska göras samt om vilka underlag som ska bifogas för de olika ersättningarna.
- Regelverket uppfattas dock som svårt och för vissa ersättningsslag är andelen avslag betydande.
- Ersättningarna betalas inte ut i tid, vilket påverkar kommunernas likviditet och försvårar redovisningen. Eftersom andelen avslag är betydande skapar de sena utbetalningarna osäkerhet i kommunernas redovisning av intäkter.

⁵⁵ Migrationsverket. *Generaldirektörens uppdrag om att göra delutbetalningar av statlig ersättning under 2016. U-25/2016* samt Migrationsverket. *Operativa chefens administrativa beslut om delutbetalning i december 2016 av statlig ersättning för asylsökande till kommuner, utifrån generaldirektörens uppdrag U-25/2016. A 109/2016.*

⁵⁶ Intervjuer med företrädare för Filipstads kommun, 2016-11-01 och 2016-11-14, företrädare för Tyresö kommun, 2016-12-08 och företrädare för Vetlanda kommun, 2017-01-26 samt fritextsvar i Riksrevisionens enkät.

⁵⁷ Fritextsvar i Riksrevisionens enkät till kommunerna.

Riksrevisionens slutsats är därför att ersättningssystemet i dessa avseenden ger kommunerna dåliga planeringsförutsättningar. Vidare är det Riksrevisionens slutsats att de bristande planeringsförutsättningarna främst orsakas av ett komplext regelverk och, i fallet med de sena utbetalningarna, av det stora antalet asylsökande som kom hösten 2015.

Samtidigt bör det framhållas att mottagandet av asylsökande och nyanlända i sig är svårt att planera. Det finns en betydande osäkerhet i nivån på mottagandet av asylsökande, bland annat beroende på att asylboenden öppnas och stängs med kort framförhållning. Även nivån på mottagandet av nyanlända är osäker för kommunerna. Andra problem är brist på lokaler, bostäder och personal. Dessa faktorer har troligen större betydelse för kommunernas möjlighet att planera mottagandet än ersättningssystemets utformning.

5 Kan ersättningssystemet förenklas eller effektiviseras?

I detta avsnitt besvaras den övergripande granskningsfrågan om ersättningssystemet kan förenklas eller effektiviseras så att administrationskostnaderna minskas för Migrationsverket och kommunerna. Frågan besvaras genom följande underfrågor:

- a) Kan Migrationsverkets hantering av ersättningarna bli mer effektiv?
- b) Kan regeringen förenkla utformningen av ersättningssystemet?

5.1 Bedömningsgrunder

Den övergripande utgångspunkten är budgetlagens krav på att hög effektivitet ska eftersträvas och att god hushållning ska iakttas.⁵⁸ Kravet på effektivitet medför att regeringen bör utforma ersättningssystemet så att administrationskostnaderna för Migrationsverket och kommunerna inte blir orimligt höga.

Därtill bör Migrationsverket, givet systemets utformning, hantera handläggningen av ersättningarna effektivt. En effektiv hantering innebär, enligt Riksrevisionen, att utbetalningarna sker skyndsamt och korrekt till lägsta möjliga kostnad.

I Migrationsverkets instruktion anges ytterligare krav på en kostnadseffektiv verksamhet präglad av kontinuerlig utveckling⁵⁹. Riksrevisionen menar att en sådan utveckling förutsätter att Migrationsverket har möjlighet att ta fram relevant verksamhetsstatistik för att kunna avgöra vilken utveckling verksamheten är i behov av.

5.2 Ersättningssystemets administrationskostnader

Ersättningssystemet medför administrationskostnader för såväl Migrationsverket som för kommunerna. De direkta lönekostnaderna för Migrationsverket (SEA och BSE samt avarbetningsstyrkan) kan för 2016 uppskattas till ca 64 miljoner kronor.⁶⁰ De största administrationskostnaderna finns emellertid i kommunerna. För att ge en *indikation om storleksordningen* på dessa kostnader har Riksrevisionen inhämtat uppgifter om hur många handläggare som 2016 arbetade med att administrera ersättningarna i kommunerna (uttryckt som årsarbetskrafter). Ett *räkneexempel* baserat på dessa uppgifter indikerar att antalet årsarbetskrafter som handlägger

⁵⁸ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

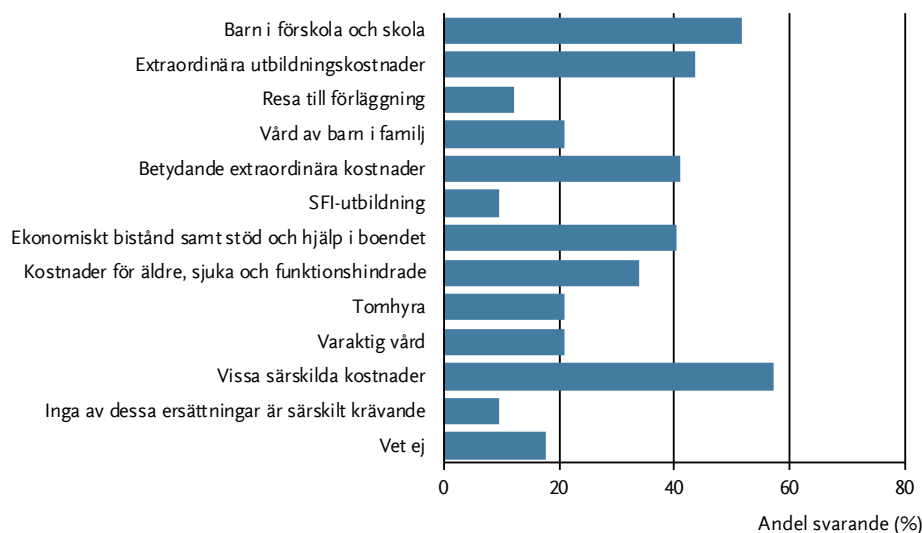
⁵⁹ 1 b § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

⁶⁰ Baserat på uppgifter om antalet heltidstjänster vid BSE och SEA och avarbetningsstyrkan samt uppgifter om löner i augusti 2016.

ersättningarna i kommunerna uppgår till ca 490, vilket skulle motsvara en administrationskostnad på ca 244 miljoner kronor.⁶¹ Sammantaget skulle det betyda att de direkta lönekostnaderna för administration för Migrationsverket och kommunerna uppgår till drygt 300 miljoner kronor. Administrationskostnader i denna storleksordning är betydande om man betänker att det rör sig om att fördela pengar mellan stat och kommun.

Riksrevisionens enkät visar att vissa ersättningar uppfattas vara mer tidskrävande än andra av kommunerna. Det är främst ersättningarna för utbildning till asylsökande barn, ersättningarna för ekonomiskt bistånd och stöd och hjälp i boendet samt ersättningarna för vissa särskilda kostnader som anses vara särskilt tidskrävande (ersättningarna för ensamkommande barn och unga ingick inte i enkätfrågan).

Diagram 7 Andel svarande som uppper att följande ersättningar är särskilt tidskrävande



Källa: Riksrevisionens enkät till kommunerna. Flera svarsalternativ tilläts varför totalen summerar till mer än 100 procent.

5.3 Migrationsverkets hantering av ersättningarna

I detta avsnitt besvaras frågan om Migrationsverkets hantering av ersättningarna kan bli mer effektiv.

⁶¹ 131 kommuner har svarat på frågan om hur många årsarbetskrafter som handlägger ersättningarna. Utifrån dessa svar har följande samband estimerats mellan antalet handläggare och nivån på mottagande: $\text{Antal handläggare}_k = 1,15 + 0,4 * \text{Hundratal asylsökande ensamkommande barn}_k + 0,1 * \text{Hundratal antal kommunmottagna}_k$. Utifrån detta samband kan antalet handläggare i riket beräknas. Administrationskostnaden har beräknats givet ett antagande om en genomsnittlig månadslön på 30 000 för handläggarna.

5.3.1 Migrationsverket saknar e-tjänst för ansökningar

Idag skickar kommunerna in ansökningar om ersättning via post och Migrationsverkets registratur registrerar ärendena som inkomna innan de fördelas för handläggning. Migrationsverkets beslut om ersättning skickas också till kommunerna med post. En av de återkommande saker som efterlysts av företrädare för kommuner som Riksrevisionen intervjuat är en e-tjänst som kommunerna kan använda för ansökningar istället för att hantera detta via pappersansökningar. De uppfattar att en e-tjänst skulle underlätta administrationen för kommunerna. Dessutom tror de att det skulle underlätta för kommunen när de ska följa upp vilka ersättningar de fått och för vilka ersättningar kommunen inväntar beslut. Flera av de kommunföreträdare Riksrevisionen har intervjuat har påpekat att det ofta är svårt att härleda vilken ansökan en utbetalning avser och önskat att Migrationsverket erbjöd ett system där denna information samlades.⁶²

Handläggare vid Migrationsverket tror att det skulle underlätta även för Migrationsverket om det fanns en e-tjänst där kommunerna kunde registrera sina ansökningar. Bland annat för att det skulle gå att bygga in automatiska kontroller som skulle styra kommunerna till att göra rätt när de upprättar sina ansökningar.

Migrationsverket har bedrivit projektet Melker för att ta fram en e-tjänst för att hantera ersättningarna. Under 2015 genomfördes ett pilotförsök i sju kommuner. I och med att nya regler ska börja gälla avseende ensamkommande barn och unga är e-tjänsten inte längre aktuell och Migrationsverket har därför påbörjat framtagandet av en förbättrad e-tjänst som kommer att vara anpassad till det nya ersättningssystemet för ensamkommande barn och unga.⁶³

5.3.2 Migrationsverkets IT-stöd är föråldrat

När Migrationsverket handlägger ersättningarna till kommunerna använder myndigheten ett IT-stöd som heter ROSE.⁶⁴ Stödet som utvecklades under tidigt nittital är omodernt, svårt att uppdatera och har brister som gör handläggningen omständlig. ROSE saknar automatiserade kontroller och hjälpfunktioner som finns i moderna IT-stöd vilka skulle kunna minska tidsåtgången, bidra med stöd och vägledning i arbetet och minska antalet fel i handläggningen. Vidare går det inte att besluta om avslag direkt i stödet vilket medför att sådana beslut måste dokumenteras i Wordfiler utanför stödet.⁶⁵ Det innebär både extra arbete och att besluten inte är samlade. Ytterligare en brist är att stödet inte är kopplat till diariet. Det medför att den som

⁶² Intervjuer med företrädare för Halmstads kommun, 2016-11-29, företrädare för Tyresö kommun, 2016-12-08 och företrädare för Vetlanda kommun, 2017-01-26.

⁶³ Migrationsverkets webbplats, hämtad 2017-01-27, <https://www.migrationsverket.se/>.

⁶⁴ Vissa ersättningar handläggs dock manuellt. Se tabell 11 i bilaga 1.

⁶⁵ Migrationsverket (2014). Internrevisionens rapport *Riskövertaganden om statlig ersättning till kommuner och landsting för flyktingar och asylsökande*.

vill plocka upp ett ärende som finns sedan tidigare måste beställa det från registraturen för att få tillgång till det.⁶⁶

Migrationsverket har länge haft som ambition att byta ut eller uppdatera ROSE. Internrevisionen lyfte stödets ålder och brister som en risk 2014. Två projekt som syftade till att ersätta IT-stödet har tidigare lagts ner, och för tillfället är ett tredje projekt, DEBET, i en uppstartsfas.

5.3.3 Bristerna i IT-stödet begränsar möjligheten till uppföljning

Förutom att IT-stödet har brister som påverkar handläggningen ger det också begränsade möjligheter att ta fram relevant verksamhetsstatistik som exempelvis hur hög andelen avslag är i förhållande till antalet ansökningar, andel överklaganden och hur många ansökningar som varit kompletta för att kunna bedömas. I brist på IT-stöd gör enheten BSE och SEA:s lokalkontor viss uppföljning manuellt med hjälp av Excelfiler.⁶⁷ Någon central sammanställning av nyckeltal som andel avslag, avslagsorsak, andelen överklaganden eller andelen inkompleta ärenden för olika ersättningar görs emellertid inte.⁶⁸

5.3.4 Ersättningshandläggningen har inte varit en prioriterad verksamhet

Migrationsverkets internrevision framhöll i en rapport 2014 att arbetet med statliga ersättningar till kommunerna ofta varit nedprioriterat⁶⁹ och liknande synpunkter har framkommit vid intervjuer med företrädare för Migrationsverket. Även om några av dem tycker att verksamheten fått mer uppmärksamhet efter det stora inflödet av ärenden hösten 2015 och framåt⁷⁰ är intrycket fortfarande att verksamheten är eftersatt i vissa avseenden. Vad som ska prioriteras i en verksamhet är svårt att avgöra men utvecklingen av systemstöd för ersättningarna har nedprioriterats under så lång tid att det sannolikt bidragit till onödig administration hos såväl Migrationsverket som kommunerna.

5.4 Utformningen av ersättningsystemet

I detta avsnitt avhandlas underfrågan om huruvida regeringen kan förenkla utformningen av ersättningsystemet. Det bör framhållas att de av regeringen beslutade

⁶⁶ Samtal med medarbetare vid SEA i Örebro, 2016-12-06.

⁶⁷ Intervjuer med företrädare för SEA i Norrköping, 2016-10-21 samt företrädare för BSE, 2016-10-20 samt svar från Migrationsverket erhållet 2016-10-17.

⁶⁸ Intervjuer med företrädare för BSE i Norrköping, 2016-10-20, företrädare för SEA i Norrköping, 2016-10-21, teamledare och handläggare vid SEA i Skellefteå, 2016-10-19 samt samtal med medarbetare från SEA i Örebro, 2016-12-06.

⁶⁹ Migrationsverket (2014). Internrevisionens rapport *Risköverbäganden om statlig ersättning till kommuner och landsting för flyktingar och asylsökande*.

⁷⁰ Intervjuer med företrädare för Migrationsverkets samordningsgrupp för statliga ersättningar, 2016-10-27 samt teamledare och handläggare vid SEA i Skellefteå, 2016-10-19.

förändringarna för systemet med ensamkommande barn och unga kommer att medföra betydande förenklingar. Därför har en avgränsning i detta avsnitt gjorts till de ersättningar som inte avser ensamkommande barn och unga.

5.4.1 Schabloner utan ansökan eller ansökningar för faktiska kostnader – fördelar och nackdelar

Principiellt kan man tänka sig ersättningssystemet som en kombination av två extremer: å ena sidan ett system där kommuner enbart ansöker om ersättning för faktiska kostnader och å andra sidan ett system där kommuner enbart får schablonersättningar som betalas ut utan ansökan. Schablonerna kan baseras på antalet asylsökande eller nyanlända i olika åldersgrupper som vistas i kommunen eller utgå som ett engångsbelopp vid exempelvis anvisning eller bosättning. Vid utformandet av ersättningssystemet bör regeringen göra en noggrann avvägning av vilken kombination av dessa system som är lämplig och för vilka ersättningar den ena eller den andra formen är mer lämplig.

Det finns betydande fördelar för såväl stat som kommuner med att ersätta genom schabloner utan ansökningsförfarande. För det första innebär schablonersättningar utan ansökningsförfarande väsentligt mindre administrationskostnader för såväl Migrationsverket som kommunerna. Ett system med schablonersättningar utan ansökningsförfarande innebär också sannolikt att Migrationsverkets förmåga att betala ut pengarna i tid är mindre känsligt för variationer i antalet mottagna asylsökande och nyanlända.

Schabloner, oavsett om de utbetalas utan ansökan eller efter ansökan, ger också kommuner starkare incitament för kostnadskontroll. I de fall en kommun får ersättning för faktiska kostnader saknas incitament för kommunen att försöka hitta kostnadseffektiva lösningar. Om kommunen däremot får ersättning genom en schablon, oberoende av den faktiska kostnaden, ges kommunen tydliga incitament att hitta kostnadseffektiva lösningar.

Schablonersättningar har emellertid även vissa nackdelar. För det första minskar troligen träffsäkerheten i ersättningssystemet när den omedelbara kopplingen mellan ersättningar och kostnader försvinner. Om inte staten gör någon uppföljning av hur kostnaden som ska täckas av schablonen utvecklas över tid finns en risk att kostnadsfördelningen mellan stat och kommun utvecklas på ett sätt som inte var avsett. Om kostnadsstrukturen skiljer sig kraftigt åt mellan olika typer av kommuner av skäl som kommunerna inte kan påverka finns därtill en risk att vissa kommuner missgynnas.

Även om ersättningen motsvarar kommunernas genomsnittskostnad kan det givetvis förekomma att en enskild kommun ibland får en ersättning som är högre eller lägre än kostnaden som ersättningen ska täcka. Schabloner är därför mindre lämpliga

om det finns en omfattande variation i kostnaden och om ersättningen avser betydande belopp men relativt få fall.

Sammantaget finns det alltså en avvägning mellan systemets träffsäkerhet och administrativ enkelhet.

5.4.2 Avvägningen mellan träffsäkerhet och enkelhet bör ses över

Riksrevisionens bedömning är att avvägningen mellan träffsäkerhet och enkelhet i ersättningssystemet behöver ses över. Skälen till detta är:

- Ersättningssystemets nuvarande utformning medför betydande administrationskostnader.
- Ett enklare system som i högre grad är baserat på schabloner skulle förbättra kommunernas planeringsförutsättningar.
- Det finns ett antal ersättningar där varje ansökan avser relativt små belopp eller en liten del av de totala ersättningarna.
- Den utökade möjligheten att anvisa nyanlända medför att staten inte i samma utsträckning behöver utforma ersättningssystemet för att uppmuntra kommunerna till att ta emot asylsökande och nyanlända. Behovet av träffsäkerhet torde därmed ha minskat.

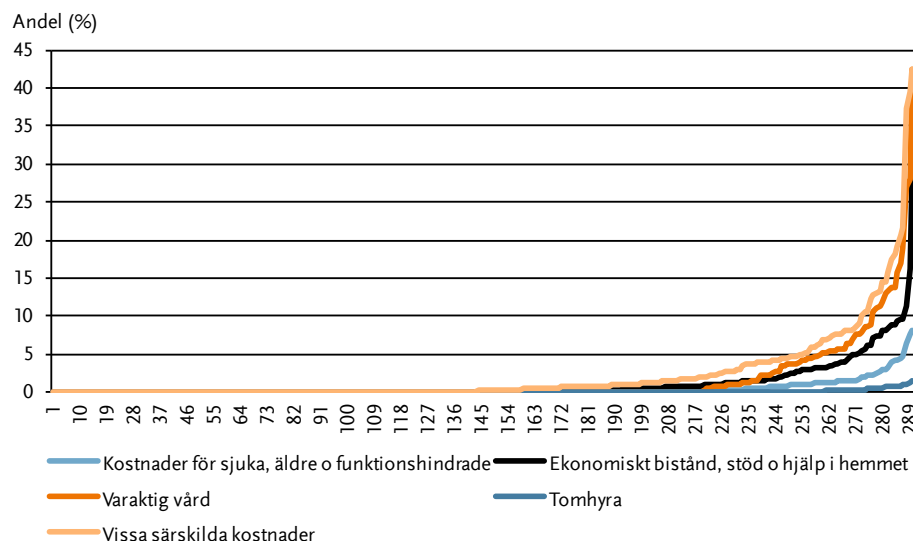
5.4.3 Flera ersättningar kan förenklas

Det finns ett antal ersättningar där det kan vara aktuellt att överväga om det är befogat med ett ansökningsförfarande. Bland ersättningarna för asylsökande rör det sig främst om ersättning för *barn i förskola och skola* samt ersättning för *vård av barn i familj* – ersättningar som medför omfattande administration för såväl Migrationsverket som kommunerna. Ersättningen för *vård av barn i familj* kan schabloniseras på samma sätt som ersättningarna för ensamkommande barn.

Ersättningen för *barn i förskola och skola* skulle kunna betalas ut utan ansökningsförfarande. De kommunföreträdare Riksrevisionen har talat med uppger att huvuddelen av de asylsökande barn som vistas i kommunen går i skolan. Undantaget uppges vara att det kan ta någon eller några veckor innan kommunen kan erbjuda plats i skola. Motsvarande uppges dock inte gälla för förskola. Givet att det finns en god uppskattning av hur stor andel av asylsökande barn som faktiskt går i förskola, förskoleklass, grundskola respektive gymnasieskola torde det vara möjligt att ersätta ansökningsförfarandet med en åldersdifferentierad schablonersättning som utgår utan ansökan. I nuläget finns ingen statistik över hur stor andel av de asylsökande barnen som går i skola per kommun eller för riket som helhet, men sådana uppgifter borde gå att få fram eftersom Migrationsverket beviljar ersättning på individnivå för asylsökande barn som går i förskola eller skola.

Bland ersättningarna för nyanlända kan det vara aktuellt att överväga om inte vissa ersättningar helt eller delvis kan införlivas i den generella schablonersättningen för nyanlända personer. Ersättningen för *tomhyra* utgör en obetydlig andel av de totala ersättningarna för nyanlända. Ersättningarna för *ekonomiskt bistånd samt stöd och hjälp i boendet*, *kostnader för äldre sjuka och funktionshindrade*, *varaktig vård* utgör endast en mindre andel av de utbetalade ersättningarna för nyanlända för de flesta kommunerna men är betydande för ett fåtal kommuner. Exempelvis utgör ersättningen för *ekonomiskt bistånd samt stöd och hjälp i boendet* mer än 10 procent av de utbetalade ersättningarna för nyanlända (exkl. ensamkommande barn och unga) i endast tre kommuner (se diagram 8). Dessa ersättningar kan införlivas i den generella schablonersättningen till priset av en viss förlust av träffsäkerhet. Den del av ersättningen *vissa särskilda kostnader* som avser kvotflyktingar bör kunna schabloniseras.

Diagram 8 Utbetalat belopp för olika ersättningar som andel av utbetalat belopp för samtliga ersättningar för nyanlända exkl. ersättningar för ensamkommande barn och unga (2016), per kommun



Källa: Migrationsverket. Riksrevisionens bearbetning.

5.4.4 Det finns skäl som talar mot att införliva ersättningarna för nyanlända i utjämningsystemet

Huvuddelen av statens bidrag till kommunerna fördelas genom det kommunala utjämningsystemet. I princip skulle även ersättningarna för kostnader för mottagande av nyanlända kunna fördelas genom samma system i stället för det nuvarande

systemet med riktade statsbidrag.⁷¹ Då utbetalning av bidrag genom utjämnings-systemet sker utan särskild ansökan, skulle en sådan förändring sannolikt minska administrationen betydligt. Det skulle då krävas att en modell för flyktingmottagande lades till i kostnadsutjämnningen samt att staten årligen tillsköt ett bidrag för varje kommunmottagen till kommunsektorn.

Det finns åtminstone två skäl som kan tala mot en sådan förändring. För det första innebär kostnadsutjämnningens konstruktion en viss eftersläpning. Den nuvarande kostnadsutjämnningen baserar sig på uppgifter om befolkning och nettokostnader för verksamheterna två år före utjämningsåret. Det skulle sannolikt vara möjligt att korta ner eftersläpningen genom att basera denna del av utjämnningen på uppgifter om föregående års nivå på mottagandet. Eftersom antalet kommunmottagna varierar kraftigt mellan åren skulle denna eftersläpning ändå innebära att kommunerna får vänta på ersättning för en ökning av antalet mottagna i ett år. För det andra skulle införandet av en ny modell och statlig finansiering i kostnadsutjämnningen innebära en betydande förändring av utjämningsystemets nuvarande funktion.⁷² För närvarande fördelas statens bidrag till utjämnningen uteslutande genom den skattekraftsbaserade inkomstutjämnningen, medan kostnadsutjämnningen helt finansieras av avgifter från kommunerna. En förändring förutsätter ett noggrant övervägande av utformningen och konsekvenserna.

5.5 Sammanfattande iakttagelser och slutsatser

Riksrevisionen har i detta kapitel redogjort för följande iakttagelser:

- De direkta lönekostnaderna för administration av ersättningarna för Migrationsverket och kommunerna kan uppskattas till drygt 300 miljoner.
- Migrationsverket saknar en e-tjänst för att hantera ansökningarna, vilket sannolikt leder till onödiga administrationskostnader.
- Migrationsverkets IT-stöd är föråldrat vilket leder till onödiga administrationskostnader och försvårar framtagandet av verksamhetsstatistik.
- Ersättningsystemet framstår som omotiverat detaljerat. Avvägningen mellan träffsäkerhet och enkelhet bör därför ses över.
- Flera ersättningar kan schabloniseras eller tas bort helt. Ersättningarna för grundskola och gymnasieskola för asylsökande barn kan automatiseras.
- Det är i princip möjligt att helt införliva ersättningarna för nyanlända i det kommunala utjämningsystemet, men det finns skäl som talat emot en sådan förändring.

⁷¹ Detta har föreslagits av SOU 2003:75 *Etablering i Sverige – möjligheter för individ och samhälle* och av Statskontoret 2003:5 *Statsbidragen till kommuner och landsting – En kartläggning och analys*.

⁷² Se avsnitt 6.1 för en beskrivning av utjämningsystemet.

Sammantaget är det därför Riksrevisionens bedömning att Migrationsverkets hantering av ersättningarna kan effektiviseras samt att ersättningssystemet kan förenklas. Så länge det finns ett betydande inslag av ansökningar kommer dock hanteringen av ersättningarna att vara relativt personalkrävande. Den största potentialen torde därmed finnas i förenklingar av ersättningssystemet. Förenklingar av ersättningssystemet torde även förbättra kommunernas planeringsförutsättningar genom att det blir mer förutsägbart vilka intäkter en kommun får samt att risken för sena utbetalningar minskar. Den förändring som regeringen har beslutat av ersättningarna för ensamkommande barn och unga kommer att innebära betydande förenklingar, men ytterligare förenklingar är möjliga.

6 Flyktingmottagandet och den kommunal-ekonomiska utjämningen

Mottagandet av nyanlända flyktingar varierar kraftigt mellan kommunerna. Kommunernas skatteintäkter och strukturella kostnader kan förändras av mottagandet. För att belysa hur det kommunala utjämningsystemet omfördelar sådana förändringar mellan kommuner med olika nivå på mottagandet, har Riksrevisionen låtit SCB beräkna utfallet av utjämningen i ett scenario där de kommunmottagna exkluderas ur beräkningsunderlaget.

6.1 Beskrivning av den kommunalekonomiska utjämningen

Huvuddelen av statens samlade bidrag till kommuner och landstingskommuner finns i budgetpropositionens utgiftsområde 25, anslag 1:1 Kommunalekonomisk utjämning. År 2016 uppgick anslaget till 89,6 miljarder kronor, varav 64,1 miljarder kronor avsåg bidrag till kommunerna och 25,5 miljarder kronor bidrag till landstingen. Anslaget fördelas enligt lagen (2004:773) om kommunalekonomisk utjämning. Syftet med utjämningsystemet är att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och landsting oberoende av kommuninvånarnas inkomster och andra strukturella förhållanden. Utjämningen består av inkomstutjämning, kostnadsutjämning, strukturbidrag, införandebidrag och en regleringspost. Varje del består av ett system för kommuner och ett för landsting. SCB ansvarar enligt förordningen (2004:881) om kommunalekonomisk utjämning för beräkningarna av fördelningen. SCB lämnar uppgifter om utfallen till Skatteverket, som beslutar om bidrag respektive avgifter till enskilda kommuner och landsting.⁷³

Den kommunala *inkomstutjämningen* baseras på kommunernas skattekraft.⁷⁴ En kommuns inkomstutjämningsbidrag beräknas utifrån den egna skattekraften och 115 av medelskattekraften i riket. Överstiger skattekraften 115 procent av medelskattekraften i riket betalar kommunen en avgift. Skillnaden multipliceras med 95 procent av den s.k. länsvisa skattesatsen⁷⁵ vid beräkning av bidrag och med 85 procent vid beräkning av avgift. Inkomstutjämningen är i huvudsak statligt finansierad.⁷⁶ År 2016 betalade 14 kommuner avgifter om totalt 6 miljarder kronor, medan 276 kommuner fick bidrag om totalt 69 miljarder kronor.⁷⁷

⁷³ *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*, Statskontoret 2014:2.

⁷⁴ Skattekraften är detsamma som det kommunala skatteunderlaget, som till, drygt 70 procent består av utbetalda löner och till drygt 20 procent av utbetalda pensioner. Statskontoret 2014:2, Budgetpropositionen för 2017: prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:FiU1, rskr 2016/27:49, volym 1b.

⁷⁵ Den länsvisa skattesatsen utgår från 2003 års medelskattesats men har korrigerats för skatteväxlingar.

⁷⁶ Statskontoret 2014:2 *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*

⁷⁷ SCB (2016). Kommunalekonomisk utjämning för kommuner 2016, utfall.

Kostnadsutjämningsen syftar till att utjämna strukturella behovskillnader som kommunerna inte själva kan råda över. Fördelningen baseras på tio delmodeller.

Tabell 8 Delmodellerna i kostnadsutjämningsen för kommuner

Kommunal kostnadsutjämningsen	
1. Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg	6. Äldreomsorg
2. Förskola och grundskola	7. Befolkningsstruktur
3. Gymnasieskola	8. Bebyggelsestruktur
4. Individ- och familjeomsorg	9. Löner
5. Barn och ungdomar med utländsk bakgrund	10. Kollektivtrafik

Källa: Statskontoret 2014.

I varje delmodell ingår flera beräkningsfaktorer som tillsammans ger en s.k. standardkostnad i kronor per invånare. Summan av standardkostnaderna i alla modellerna kallas för kommunens strukturkostnad. Kommuner vars strukturkostnad överstiger genomsnittet i riket får ett utjämningsbidrag. Bidraget finansieras helt med avgifter från kommuner med lägre strukturkostnad.⁷⁸ År 2016 bidrog 114 kommuner med sammanlagd 6,6 miljarder kronor till kostnadsutjämningsen, medan 176 fick bidrag.⁷⁹

Strukturbidraget utgår med ett fast belopp i kronor per invånare till 61 kommuner som tidigare fick tillägg i vissa numera avskaffade delmodeller i kostnadsutjämningsen. *Införandebidraget* är tidsbegränsat och trappas ned successivt. Vissa kommuners intäkter minskade med anledning av förändringarna i utjämnings-systemet 2014 och 2016. Genom införandebidraget införs minskningen stegvis. *Regleringsposten* behövs för att balansera anslaget och utgifterna för varje budgetår, eftersom nivån på årets anslag bestäms innan den slutliga kostnaden kan beräknas. Om nettot av de statliga och kommunala bidragen samt kommunala avgifterna till systemet förändras, påverkas regleringsposten. Posten kan utgöras av ett bidrag eller en avgift, och utgår med ett fast belopp per invånare i alla kommuner.⁸⁰

⁷⁸ Statskontoret 2014:2 *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014*.

⁷⁹ SCB (2016). Kommunalekonomisk utjämningsen för kommuner 2016, utfall.

⁸⁰ Statskontoret 2014:2 *Det kommunala utjämningsystemet – en beskrivning av systemet från 2014* och SCB 2016 Kommunalekonomisk utjämningsen för kommuner 2016, utfall.

6.2 Beräkningarna

Riksrevisionen har låtit SCB ta fram en jämförelse mellan:

- det verkliga utfallet av den kommunala utjämnningen för alla kommunerna utjämningsåret 2016, och
- ett simulerat utfall där samtliga personer som kommunmottagits i landet som skyddsbehövande eller anhöriga till skyddsbehövande sedan 2005 samt deras barn⁸¹ har exkluderats ur beräkningsunderlaget för inkomst- och kostnadsutjämnningen.

Simuleringen ger en bild av hur omfördelningen genom utjämnningssystemet förändras till följd av att flyktingmottagandet påverkar skattekraften och strukturkostnaderna i kommunerna.

Det finns några skäl att tolka resultaten försiktigt. Beräkningen beaktar inte s.k. dynamiska effekter som kan uppstå till följd av mottagandet. Det kan ske till exempel om mottagandet skapar jobb eller förändrar lönenivån hos andra kommuninvånare. Forskningen på området tyder på att effekterna av invandring för övriga invånares sysselsättning och löner generellt är begränsade.⁸² I enskilda kommuner kan dock sådana effekter vara mer betydande.

Vidare påverkas vissa delmodeller i kostnadsutjämnningen endast indirekt av befolkningsunderlaget. Andra baseras delvis på beräkningar eller data som uppdateras sällan. Därför kan kostnadsutjämnningen inte justeras fullständigt efter det årliga flyktingmottagandet. De icke-justerade underlagen bedöms dock inte ha någon väsentlig betydelse för det samlade utfallet.

Beräkningen av standardkostnader som ligger till grund för kostnadsutjämnningens delmodeller utgår från uppgifter i räkenskapssammandraget om kommunsektorns totala nettokostnader för olika verksamheter. Riksrevisionen har vid beräkningarna antagit att enhetskostnaden för verksamheter inte förändras vid exkluderandet av flyktingpopulationen.⁸³

Det bör också påpekas att beräkningarna avser 2016. Om flyktingpopulationen förändras avseende t.ex. storlek, åldersstruktur, sysselsättning och löner så skulle även resultaten av simuleringen påverkas.

⁸¹ I fortsättningen kallas denna grupp för "flyktingpopulationen".

⁸² Se bl.a. Engdal (2016).

⁸³ Oförändrad kostnad per barn/elev för förskola/skola, oförändrad kostnad för äldreomsorgen per invånare 65 år eller äldre, och oförändrad kostnad per invånare för individ- och familjeomsorgen samt kollektivtrafiken har antagits.

6.2.1 Flyktingmottagandet har ökat befolkningen men fördelats ojämnt mellan kommunerna

Den sammanlagda befolkningen av skyddsbehövande och anhöriga som mottagits i kommunerna under perioden 2005–2015 uppgår till 264 851 personer. Flyktingmottagandet har ökat under perioden, vilket innebär att det finns många relativt nyanlända i populationen.

Tabell 9 Antalet kommunmottagna skyddsbehövande och anhöriga per år

År	Kommunmottagna	År	Kommunmottagna	År	Kommunmottagna	År	Kommunmottagna
2004	8 312	2007	21 662	2010	14 472	2013	33 059
2005	7 870	2008	18 675	2011	12 632	2014	45 910
2006	24 622	2009	17 455	2012	17 881	2015	50 613

Källa: SCB.

Flyktingmottagandet varierar kraftigt mellan kommunerna. I sex kommuner är mindre än en halv procent av befolkningen kommunmottagna, medan det i fyra kommuner är mer än 10 procent. När inrikes födda barn till personer som kommunmottagits under perioden räknas in, ökar flyktingpopulationen till 304 295 personer vilket motsvarar 3,1 procent av hela befolkningen i riket.

Det finns ett svagt samband mellan flyktingmottagande och det samlade faktiska utfallet av utjämningen (se diagram 18 i bilaga 4). Samtliga kommuner med ett flyktingmottagande högre än genomsnittet i riket är mottagare av bidrag, medan samtliga kommuner som är bidragsgivare har ett mottagande som är lägre än genomsnittet. Detta i sig betyder dock inte att det är flyktingmottagandet som påverkar utfallet av utjämningen.

6.2.2 Flyktingmottagandet påverkar kommunsektorns intäkter och kostnadsstruktur

Nyanlända kommunmottagna har i genomsnitt lägre inkomster än befolkningen i övrigt. Flyktingmottagandet medför därmed att den genomsnittliga skattekraften per invånare sjunker i kommunerna. Det genomsnittliga skatteunderlaget i riket för utjämningsåret 2016 uppgick till ca 213 000 kronor per invånare. Då flyktingpopulationen exkluderas stiger underlaget till ca 218 000 kronor, alltså en höjning med ca 5 000 kronor per invånare.⁸⁴ Det medför att kommunernas skatteintäkter höjs med drygt 1 100 kronor per invånare när flyktingpopulationen exkluderas.

⁸⁴ Eftersom medelskattekraften stiger då flyktingpopulationen exkluderas ökar statens nettobidrag till inkomstutjämningen per invånare. Men eftersom befolkningen samtidigt minskar så minskar statens

Flyktingmottagandet medför alltså något lägre skatteintäkter per invånare i kommunerna enligt simuleringen. Inkomstutjämnningen kompenserar inte kommunsektorn som helhet för att skatteintäkterna per invånare minskar. Det bör dock betonas att utjämningsystemet inte syftar till att kompensera kommunsektorn för förändringar av genomsnittliga skatteintäkter utan till att omfördela skillnader mellan kommunerna. Förändringar av den genomsnittliga skatteintäkten per invånare kan även ske exempelvis på grund av konjunkturvariationer eller en åldrande befolkning.

Tabell 10 Skattekraft, inkomstutjämningsbidrag, struktur- och standardkostnad i riket 2016 (kronor per invånare)

	Utan flykting- mottagande	Faktiskt utfall	Skillnad	
Uppräknat skatteunderlag	218 270	212 752	5 518	
Skatteintäkt givet den länsvisa skattesatsen*	44 872	43 738	1 134	
Statens nettobidrag till inkomstutjämnningen	6 519	6 366	153	
Strukturkostnad	35 645	35 914	-269	
Standardkostnad	<i>Förskoleverksamhet och skolbarnomsorg</i>	7 121	7 300	-180
	<i>Förskoleklass och grundskola</i>	9 615	9 831	-216
	<i>Gymnasieskola</i>	3 569	3 693	-123
	<i>Individ- och familjeomsorg</i>	3 796	3 796	0
	<i>Barn och ungdomar med utländsk bakgrund</i>	109	114	-4
	<i>Äldreomsorg</i>	10 065	9 830	236
	<i>Befolkningsförändringar</i>	152	133	19
	<i>Bebyggelsestruktur</i>	215	215	0
	<i>Löner</i>	0	0	0
	<i>Kollektivtrafik</i>	1 002	1 003	0

Källa: SCB, Riksrevisionens bearbetning.

Anm. * Beräknad som den genomsnittliga länsvisa skattesatsen (20,56) multiplicerat med det uppräknade skatteunderlaget.

Då flyktingpopulationen exkluderas i simuleringen, minskar den genomsnittliga strukturkostnaden per invånare med ca 270 kronor. Det beror främst på att andelen barn och unga minskar, vilket ger lägre standardkostnad per invånare i delmodellerna för utbildning. Standardkostnaden per invånare för äldreomsorgen blir

totala nettobidrag till inkomstutjämnningen. Givet ett oförändrat anslag blir då regleringsbidraget marginellt högre när flyktingpopulationen exkluderas. Se tabell 35 i bilaga 4 för detaljer.

däremot högre utan flyktinginvandringen, eftersom andelen äldre i befolkningen ökar.⁸⁵

Flyktingmottagandet medför alltså enligt simuleringen att strukturkostnaden i riket ökar marginellt. Som framgått finansieras kostnadsutjämningen helt av avgifter från kommunerna. De ökade kostnaderna per invånare för kommunsektorn som helhet täcks alltså inte av utjämningsystemet.

Det bör noteras att den ökade strukturkostnaden ovan inte omfattar de kostnader som täcks av ersättningarna för mottagande av asylsökande och nyanlända och som betalas ut av Migrationsverket.⁸⁶

6.2.3 Inkomstutjämningen fördelar skattebortfallet mellan kommunerna

När flyktingpopulationen exkluderas höjs den genomsnittliga skatteintäkten per invånare i samtliga kommuner i landet. Ett tydligt linjärt samband framträder mellan ett högre flyktingmottagande och höjningen av skatteintäkten (se diagram 9). Få kommuner avviker märkbart från mönstret. I kommuner med det högsta flyktingmottagandet motsvarar ökningen 3 000–4 200 kronor per invånare.

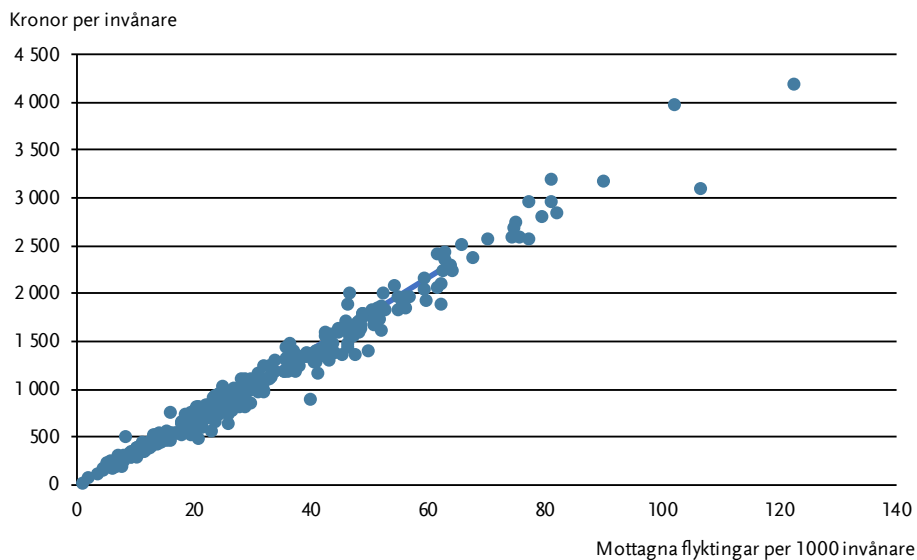
Eftersom inkomstutjämningen baseras på skattekraft framkommer ett spegelvänt mönster för hur utfallet av inkomstutjämningen förändras då flyktingpopulationen exkluderas (se diagram 10). Kommuner med ett högt mottagande får i simuleringen höjda avgifter eller sänkta bidrag per invånare när flyktingbefolkningen exkluderas.

I diagram 11 visas den sammanlagda effekten av ökade skatteintäkter och förändrade inkomstutjämningsbidrag för varje kommun när flyktingsbefolkningen exkluderas. Nu spelar nivån på flyktingmottagandet endast marginell roll för utfallet i enskilda kommuner. I den mån en kommuns relativa skattekraft sänks med anledning av ett högt flyktingmottagande, kompenserar inkomstutjämningen för huvuddelen av inkomstbortfallet.

⁸⁵ Notera att beräkningen av standardkostnaderna i riket bygger på ett antagande om oförändrad enhetskostnad.

⁸⁶ De standardkostnader som utgör beräkningsgrunden för utjämningen baseras på kommunala nettokostnader enligt räkenskapssammandraget. Kostnaderna för mottagande och insatser till asylsökande, ensamkommande barn och flyktingar redovisas där separat och ingår inte i beräkningsgrunden för standardkostnaderna. Se avsnitt 3.2.1.

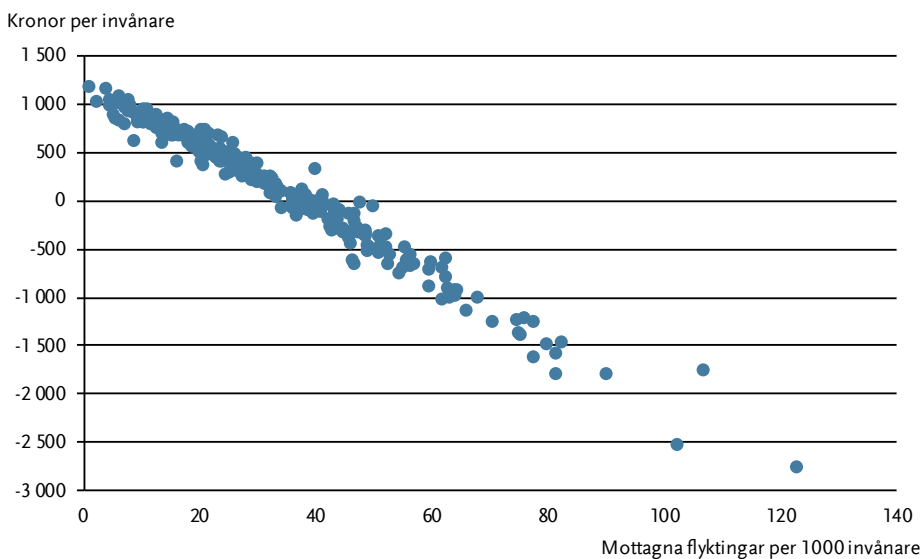
Diagram 9 Förändring av skatteintäkten när flyktingpopulationen exkluderas, samtliga kommuner



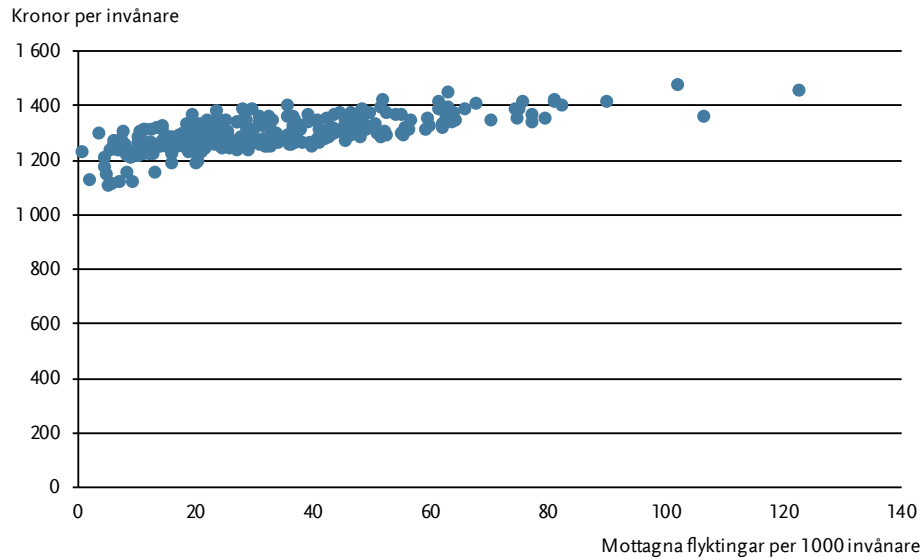
Källa: SCB, Riksrevisionens bearbetning.

Anm. Skatteintäkten har beräknats utifrån den länsvisa skattesatsen i respektive kommun.

Diagram 10 Förändring av utfallet av inkomstutjämnningen när flyktingpopulationen exkluderas, samtliga kommuner



Källa: SCB, Riksrevisionens bearbetning.

Diagram 11 Nettoeffekt av förändrad skatteintäkt samt förändrad inkomstutjämnning när flyktingpopulationen exkluderas, samtliga kommuner

Källa: SCB, Riksrevisionens bearbetning.

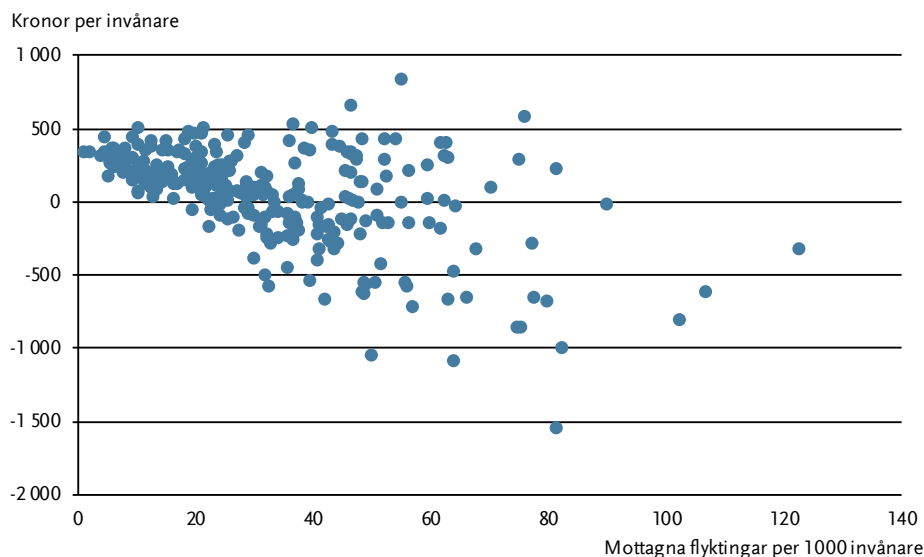
Anm. Skatteintäkten har beräknats utifrån den länsvisa skattesatsen i respektive kommun.

6.2.4 Flyktingmottagandets effekter på kostnadsutjämnningen varierar

Mottagandet av nyanlända skyddsbehövande och anhöriga ingår inte som en egen beräkningsfaktor för någon av modellerna i kostnadsutjämnningen. I den mån mottagandet leder till ökade strukturkostnader, kommer dock kostnadsutjämnningen fördela de ökade strukturkostnaderna mellan kommunerna.

Då flyktingpopulationen exkluderas (diagram 12) framkommer endast ett svagt samband mellan nivån på mottagandet och förändringen av kostnadsutjämningsbidraget per invånare i en kommun.⁸⁷ Variationen mellan kommunerna är stor, och för ett antal kommuner med högt flyktingmottagande ökar kostnadsutjämningsbidraget per invånare då flyktingarna exkluderas. Det förklaras i huvudsak av att åldersstrukturen på de mottagna skiljer sig från befolkningen i övrigt. Mottagande av vuxna i arbetsför ålder leder till sänkta standardkostnader för utbildning och äldreomsorg. Mottagande av många barn och unga ger däremot högre standardkostnader för utbildning.

⁸⁷ Se bilaga 4 diagram 17 för det totala utfallet av kostnadsutjämnningen i förhållande till andel kommunmottagna i befolkningen i samtliga kommuner i landet.

Diagram 12 Förändring av utfallet av kostnadsutjämningen när flyktingpopulationen exkluderas, samtliga kommuner

Källa: SCB, Riksrevisionens bearbetning.

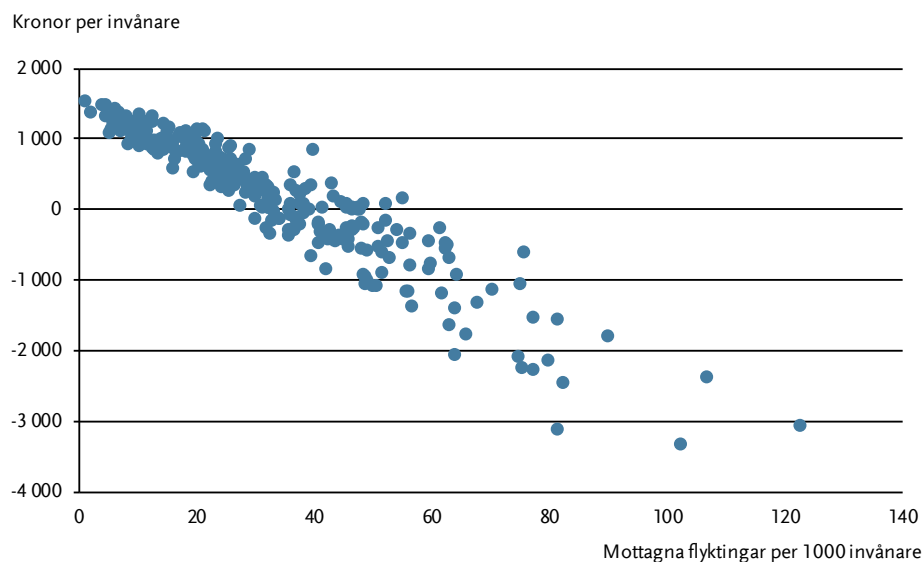
6.2.5 Oklar träffsäkerhet i kostnadsutjämningen

Det är möjligt att flyktingmottagande medför kostnader som inte fångas upp av den befintliga fördelningsmodellen. Statskontoret bedömer att det är oklart om delmodellerna för befolkningsökning, skolan samt individ- och familjeomsorgen fångar upp faktiska kostnadsskillnader med anledning av mottagandet. Exempelvis framhålls att barn som är utrikes födda generellt har ett större behov av stöd i skolan men att det är osäkert om delmodellerna för utbildning kompenserar helt för detta. Därtill menar Statskontoret att det kan finnas kostnader som påverkas av flyktingmottagande, men som över huvud taget inte omfattas av det befintliga utjämnings-systemet. Som exempel framförs att behovet av vuxenutbildning kan samvariera med flyktingmottagandet.⁸⁸

6.2.6 Den samlade omfördelningen är betydande

Om den sammanlagda förändringen av både inkomst- och kostnadsutjämningen vid exkludering av flyktingpopulationen sätts i samband med andelen mottagna i kommunbefolkningen (diagram 13) framstår ett tydligt mönster. Kommuner med högt flyktingmottagande skulle generellt få lägre bidrag per invånare utan flyktingpopulationen, medan kommuner med ett lågt mottagande skulle få högre.

⁸⁸ Statskontoret 2016:32 *Flyktinginvandring och kommunal kostnadsutjämning. Analys av utredningsbehov.*

Diagram 13 Förändring av det totala utfallet av inkomst – och kostnadsutjämnningen då flyktingpopulationen exkluderas, samtliga kommuner

Källa: SCB, Riksrevisionens bearbetning.

Den samlade omfördelningen från kommunerna som får ett lägre utjämningsbidrag utan flyktingbefolkningen till de som får ett högre uppgick till knappt 4 miljarder kronor.

För 92 kommuner minskar det samlade nettobidraget per invånare vid simuleringen. De allra flesta av dessa har ett högre flyktingmottagande än genomsnittet i riket. De övriga 198 kommunerna skulle få ett högre nettobidrag antingen i form av ökade bidrag eller genom minskade avgifter. I sammanhanget kan noteras att för en tredjedel av landets kommuner får exkluderandet av flyktingpopulationen motsatta effekter för inkomst- respektive kostnadsutjämnningen. Dessa kommuner får alltså ett högre bidrag per invånare från den ena och ett lägre från den andra.⁸⁹

De 20 kommunerna med det högsta flyktingmottagandet i förhållande till befolkningen utjämningsåret 2016 fick i genomsnitt 23 000 kronor per mottagen person som är bosatt i kommunen genom utjämnningssystemet. Intäkterna från utjämnningssystemet med anledning av flyktingmottagandet motsvarar 3–37 procent av det samlade utfallet av utjämnningen för dessa kommuner, eller 1–8 procent av deras totala intäkter. Omfördelningen fortsätter så länge kommunen har ökade strukturkostnader eller sänkt skattekraft till följd av mottagandet.

⁸⁹ Se diagram 16 i bilaga 4.

6.2.7 Resultaten är stabila

För att bedöma känsligheten i resultaten har alternativa analyser genomförts. Dessa har bl.a. inneburit att endast hälften av de kommunmottagna har exkluderats från totalbefolkningen och att antalet kommunmottagna per år frusits på 2004 års nivå. Storleken på den befolkning som exkluderas har alltså då varit mindre i alternativen än i huvudanalysen. Oavsett alternativ, förändras de samlade effekterna på samma sätt och i proportion till storleken på den exkluderade befolkningen. Olika antaganden har också gjorts avseende barn med en förälder som är kommunmottagen. Dessa variationer har genomgående endast små effekter på befolkningen i kommunen (i genomsnitt 1,4 promille) och på utfallen av utjämnningen.

6.3 Sammanfattande slutsatser

Det kommunala utjämnningssystemet omfördelar resurser från kommuner med ett lågt flyktingmottagande till dem med ett högre. Omfördelningen till följd av flyktingmottagandet 2005–2016 uppgick enligt simuleringen till knappt 4 miljarder kronor år 2016.

Omfördelningen drivs främst av inkomstutjämnningen. Enligt simulering medför flyktingmottagandet något lägre skatteintäkter per invånare i kommunerna. Det finns ett starkt samband mellan ett högre flyktingmottagande och lägre skatteintäkter per invånare i en kommun, vilket kommer sig av att flyktingar har lägre genomsnittlig inkomst än befolkningen i övrigt. Inkomstutjämnningen kompenserar dock för skillnader i skatteintäkter mellan kommunerna som uppstår till följd av flyktinginvandringen.

Enligt simuleringen medför flyktingmottagandet 2005–2015 att kommunernas sammanlagda strukturkostnad ökar något. Sambandet mellan flyktingmottagande och utfallet av kostnadsutjämnningen är svagt. Det är dock möjligt att flyktingmottagande medför kostnader som inte fångas upp av den befintliga fördelningsmodellen. Därmed kan man inte med säkerhet uttala sig om kostnadsutjämnningen på ett träffsäkert sätt fördelar kostnaderna mellan kommunerna.

Eftersom analysen inte omfattar eventuella dynamiska effekter av flyktingmottagandet bör resultaten tolkas med försiktighet, särskilt vad gäller enskilda kommuner.

Referenslista

Litteratur

Alden L och Hammarstedt M (2016). *Flyktinginvandring - Sysselsättning, förvärvsin- komster och offentliga finanser*. Rapport till Finanspolitiska rådet 2016/1.

Engdal M (2011). *Invandringens arbetsmarknadseffekter*, IFAU rapport 2016:11.

Ruist J och Flood L (2015). *Migration, en åldrande befolkning och offentliga finanser. Bilaga 6 till Långtidsutredningen*. SOU:2015:95.

Ruist J (2015). *The Fiscal Cost of Refugee Immigration: The Example of Sweden*. Population and Development Review, 567-581.

Utredningar och myndighetsrapporter

Ds 1995:75. *Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1991?*

Ds 1997:31. *Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1992?*

Ds 2011:34, *Översyn av den statliga ersättningen till kommuner för mottagande av ensamkommande barn*.

Integrationsverket (2000). *Räcker ersättningen? Täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1995 respektive år 1996?*

Integrationsverket (2001). *Trenden vänder – Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar som mottagits 1997*.

Integrationsverket (2002). *Ett steg bakåt? Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar som mottogs år 1998*.

Integrationsverket (2003). *Systemfel! Ett ersättningssystem i obalans. Uppföljning av kommunernas kostnader för försörjning av 1999 års mottagna flyktingar*.

KSL (2016). *Ensamkommande barn som anvisats till Stockholms län 2015 – placeringar i länet och landet och boendekostnader*.

Länsstyrelsen i Västerbotten (2015). *Enkätstudie om mottagande av ensamkommande barn i Västerbotten*.

Migrationsverket (2014). *Internrevisionens rapport Risköverbäganden om statlig ersättning till kommuner och landsting för flyktingar och asylsökande*.

Migrationsverket (2014). *Pilotstudie av kommunernas kostnader och ersättningar för asylsökande*.

Migrationsverket (2015) *Redovisning Ensamkommande barn – boendeformer och kostnader*. Dnr 1.1.1.2-2015-14412.

Migrationsverket (2016). *Verksamhets- och utgiftsprognos 2016-10-25*.

Regeringskansliet (2016). *Promemoria om ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga*. Dnr A2016/01307/I.

Räkenskapssammandraget 2016 – Instruktioner. SCB.

SKL:s yttrande om *Ett nytt ersättningssystem för mottagande av ensamkommande barn och unga*. Dnr. 16/03623.

SOU 2003:75. *Etablering i Sverige - möjligheter för individ och samhälle*.

Statens invandrarverk (1998). *Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1993?*

Statens invandrarverk (1998). *Resurser på flykt – täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1994?*

Statskontoret 2004:12. *Asylsökandes barns skolgång*.

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

Statskontoret 2016:32. *Flyktinginvandring och kommunal kostnadsutjämning. Analys av utredningsbehov*.

Statskontoret 2003:5. *Statsbidragen till kommuner och landsting – En kartläggning och analys*.

Riksdagstryck

2016 års ekonomiska vårproposition: prop. 2015/16:100, bet. 2015/16:FiU20, rskr. 2015/16:308.

Budgetpropositionen för 2016: prop. 2015/16:1, bet. 2015/16:FiU1, rskr. 2015/16:51.

Budgetpropositionen för 2017: prop. 2016/17:1, bet. 2016/17:FiU1, rskr. 2016/27:49.

Budgetpropositionen för 2017: prop. 2016/17:1 utgiftsområde 25, bet 2016/17:FiU3, rskr. 2016/17:117.

Extra ändringsbudget för 2015: prop. 2015/16:47, bet. 2015/16:FiU18, rskr. 2015/16:93.

Kommittédirektiv 2015:107. *Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända*.

Regeringens proposition *Mottagande av ensamkommande barn*: prop. 2005/06:46, bet. 2005/06:SfU12, rskr. 2005/06:165 och 2005/06:166.

Regeringens proposition *Mottagande av flyktingar och asylsökande m.m.* prop. 1983/84:124, bet. 1983/84 SfU27, rskr. 1983/84:295.

Regeringens proposition *Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.:* prop. 1989/90:105, bet. 1989/90:SfU17, rskr. 1989/90:225.

Regeringens proposition *Mottagande av asylsökande m.m.* prop. 1993/94:94, bet. 1993/94:SfU11, rskr. 1993/94:188.

Regeringens proposition *Nyanlända invandrarens arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd:* prop. 2009/10:60, bet. 2009/10:AU7, rskr. 2009/10:208.

Regeringens proposition *Förslag om slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1992/93:* prop. 1991/92:150 bet. 1991/92:FIU29, rskr. 1991/92:345

Regeringens proposition *Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m.:* prop: 1993/94:150, bet. 1993/94:FiU19, rskr. 1992/93:430.

Regeringens proposition *Mottagande av ensamkommande barn:* prop. 2005/06:46, bet. 2005/06:SfU12, rskr. 2005/06:165 och 2005/06:166.

Regeringens proposition *Asylsökande barns skolgång m.m.:* prop. 2000/01:115, bet. 2001/02:UBU3, rskr. 2001/02:11.

Regeringsbeslut *En ny anvisningsmodell för asylsökande ensamkommande barn och unga.* Ju2016/00778/SIM.

Regeringsbeslut A/2015/571/IU. *Uppdrag till Länsstyrelsen i Västerbottens län att genomföra en enkätstudie om mottagandet av ensamkommande barn.*

Riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända:* prop. 2015/16:54, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

Bilaga 1. Översikt av ersättningssystemet

Tabell 11 Översikt av ersättningssystemet 2016

Ersättning	Förordningsstöd	Efter ansökan / utan ansökan	Schablon /faktiska kostnader	IT-stöd för handläggning inom MV	Utbetalat belopp 2016 (mnkr)
Alla asylsökande					2 599
Barn i förskola eller skola	5–6 §§ 2002:1118	Efter ansökan	Schablon	Ja (från hösten 2016)	1 926
Extraordinära utbildningskostnader	5 §, femte stycket + 12 § 2002:1118	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Nej	43
Resa till förläggning	4 + 12 §§ 2002:1118	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Nej	0
Vård av barn i familj	7 + 12 §§ 2002:1118	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ja (från hösten 2016)	59
Betydande extraordinära kostnader	11 § 2002:1118	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Nej	521
Förebyggande stödinsatser till barn	11a § 2002:1118	Utan ansökan	Schablon	Ja	51
Asylsökande ensamkommande barn					17 829
Överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn	1 a + 1 b §§ 2002:1118	Utan ansökan	Schablon	Ja	150
Platsöverenskommelse – 1 600 kronor per plats och dygn	7 b § 2002:1118	Utan ansökan	Schablon	Ja	10 334
Belagd plats enligt överenskommelse	7 b § 2002:1118	Efter ansökan	Schablon	Ja	599
Vård av ensamkommande barn (faktiska vårdkostnader)	7 §, första stycket + 12 § 2002:1118	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ja	2 363
Vård av ensamkommande barn i HVB – 1900 kronor per dygn	7 §, andra stycket, första strecksatsen 2002:1118	Efter ansökan	Schablon	Ja	2 740
Vård av ensamkommande barn i stödboende – 1 000 kronor per dygn	7 §, andra stycket, andra strecksatsen 2002:1118	Efter ansökan	Schablon	Ja	16
Resa till anvisningskommun för ensamkommande barn	4 + 12 §§ 2002:1118	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ja	12

KOMMUNERSÄTTNINGAR FÖR MIGRATION OCH INTEGRATION

Utredningskostnader för ensamkommande barn	7 a + 12 §§ 2002:1118	Efter ansökan	Schablon	Ja	868
God man	8 + 12 §§ 2002:1118	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ja	745
Personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende					12
Sfi-utbildning	2014:946	Efter ansökan	Schablon	Ja	12
Alla nyanlända					6 098
Grundersättning (tidigare vid överenskommelse om mottagande av nyanlända personer)	2 + 9 §§ 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	Ja	64
Prestationsbaserad ersättning – vid högt mottagande eller efter anvisning	14 d §§ 2010:1122 (Har upphört)	Utan ansökan	Schablon	Nej	73
Schablonersättning för nyanlända personer	10–14 §§ 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	Ja	5 292
Initiala kostnader för ekonomiskt bistånd till nyanlända personer (glappschablon)	16–17 §§ 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	Ja	256
Ekonomiskt bistånd samt stöd och hjälp i boendet	19–22 §§ 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ja	104
Kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade	1–20 §§ 1990:927	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ja	44
Tomhyra	32 a § 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ja	3
Varaktig vård	24–27 §§ 2010:1122 eller 20a-20d 1990:927	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ja	136
Vissa särskilda kostnader	32 + 42 §§ 2010:1122	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ja	126
Nyanlända ensamkommande barn och unga					6 062
Platsöverenskommelse – 1 600 kronor per plats och dygn	30 § andra stycket 1. 2010:1122 eller 23 § andra stycket 1. 1990:927	Utan ansökan	Schablon	Ja	3 655
Belagd plats enligt överenskommelse	30 § andra stycket 1. 2010:1122 eller 23 § andra stycket 1. 1990:927	Efter ansökan	Schablon	Ja	465

Vård av ensamkommande barn i stödboende – 1 000 kronor per dygn	30 § första stycket 2010:1122 eller 23 § första stycket 1990:927	Efter ansökan	Schablon	Ja	119
Vård och boende för ensamkommande barn	30 § andra stycket 2. 2010:1122 eller 23 § andra stycket 2. 1990:927	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ja	1 723
Ersättning för god man och särskilda kostnader för nyanlända personer	31 § 2010:1122	Utan ansökan	Schablon	Ja	100
Tillståndssökande, bevispersoner, personer med UT av medicinska skäl					0,8
Ekonomiskt bistånd till personer med UT av medicinska skäl, ekonomiskt bistånd och viss vård till bevispersoner	9 + 12 §§ 2002:1118, 9 a + 12 §§ 2002:1118	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Nej	0,6
Ersättning för ekonomiskt bistånd enligt LMA	3 + 12 §§ 2002:1118	Efter ansökan	Faktiska kostnader	Ja	0,0
Vård av barn i familj	7 §, första stycket och 12 § 2002:1118	Efter ansökan	Schablon	Nej	0,1
Barn i förskola eller skola	5–6 och 12 §§ 2002:1118	Efter ansökan	Schablon	Ja	0,1

Källa: Migrationsverket. Riksrevisionens bearbetning. Den delutbetalning som gjordes i december 2016 ingår ej här.

Tabell 12 Ärendebalansen för ersättningar till kommuner för asylsökande, augusti 2016

Typ av ersättning	Registerbalans (tkr)	Överbalans (tkr)	Utgående balans (antal ärenden)
Resa till anvisningskommun	7 334	5 682	7 452
God man	398 427	185 996	50 901
Socialtjänstens utredningskostnader	318 402	204 586	8 096
Belagd plats enligt överenskommelse	817 576	439 291	1 252
Ensamkommande barn i HVB (HVB-schablon)	1 990 146	1 330 246	1 032
Vård och boende för ensamkommande barn	2 315 932	1 474 440	4 531
Vård av barn i annat hem än det egna, med vårdnadshavare eller familj i Sverige	121 134	77 831	364
Barn i förskola och skola	2 788 879	1 249 842	3 962
Extraordinära utbildningskostnader	119 179	61 850	552

KOMMUNERSÄTTNINGAR FÖR MIGRATION OCH INTEGRATION

Betydande extraordinära kostnader	164 323	91 029	79
SFI-utbildning	18 351	13 839	90
Hälsundersökning	56 374	10 087	69
Kostnadskrävande vård	128 704	44 825	714
Stödboende	23 049	1 471	45
Ankomstkommun	271 932	88 311	120
Övrigt, tillståndsansökningar	0	0	0
Totalt	9 539 742	5 279 326	79 259

Källa: Migrationsverket. Registerbalans avser beloppet för inkomna men ej beslutade och avslutade ansökningar, överbalans avser beloppet för inkomna men ej beslutade och avslutade ansökningar som legat längre än tre månader och utgående balans avser antal öppna ärenden vid månades slut.

Tabell 13 Betydande förändringar av ersättningar till kommunerna

Förändring	Skäl till förändringen	År
Schablonersättningar för asylsökande barns skolgång införs.	För att anpassa reglerna för asylsökande barns skolgång efter barnkonventionen började staten ersätta kommunerna för att erbjuda dessa barn en skolgång som var likvärdig den som andra barn i Sverige får.	2003
Ersättning till kommuner med överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn införs.	I syfte att underlätta kommunernas planering och öka kvaliteten i mottagandet infördes en fast årlig ersättning om 500 000 kr som lämnades till de kommuner som tecknade en överenskommelse med Migrationsverket om att motta ensamkommande barn. För att ersätta kommunerna för kostnader förknippade med att ta emot ensamkommande barn berättigas kommunerna också ersättning för boendeplatser som avser barnen.	2006
Väsentlig ökning av schablonersättningen till kommunerna, inkl. en tillfällig dubbelning av den fasta ersättningen gällande mottagande av ensamkommande barn. En ökning av åldersgränsen för möjlighet till ersättning från 18 till upp till 21 införs.	För att få fler kommuner att teckna överenskommelser med Migrationsverket om mottagande av ensamkommande barn. Alltför stor del av de ensamkommande barnen befann sig alltför lång tid i en av de s.k. ankomstkommunerna i avvaktan på placering i en kommun med överenskommelse om mottagande.	2007
Schablonersättningen sänks i samband med etableringsreformen.	Etableringsreformen medförde att nyanlända får statlig etableringsersättning. Då detta minskade kommunernas kostnader för etablering sänktes schablonersättningen.	2010
Ny ersättning om 30 000 kr per ensamkommande barn införs i samband med etableringsreformen.	Med anledning av att det är kostsamt att ta emot ensamkommande barn infördes en extra ersättning i samband med etableringsreformen.	2010

Prestationsbaserad ersättning införs och grundersättningen halveras.	För att öka incitamenten för mottagande gjordes ersättningen om så att de kommuner som tar emot många flyktingar relativt sin befolkning får mer pengar. För att förstärka det prestationsbaserade in-slaget halverades grundersättningen från 10 prisbasbelopp till 5 prisbasbelopp.	2014
Schablonersättningen höjs och den prestationsbaserade ersättningen tas bort.	I syfte att förbättra kommunernas förutsättningar för mottagande höjdes schablonersättningen. Den prestationsbaserade ersättningen togs bort för att finansiera höjningen.	2016
Schablonersättning för asylsökandes barns skolgång höjs.	De kommuner som tar emot många asylsökande behöver få ett utökat ekonomiskt stöd för att det ska vara anpassat till kostnadsnivån för barnens skolgång.	2016
En ny ersättningsmodell för ensamkommande barn och unga införs.	Regeringen bedömer att den ersättningsmodell som tillämpas för ersättning till kommunerna för ensamkommande barn och ungdomar inte är kostnadseffektiv. Med anledning av detta ska regeringen införa en lägre och enhetlig schablonersättning samtidigt som systemet med överenskommelser om mottagande ska tas bort.	2017

Källa: Budgetpropositioner för 2011–2017, prop. 2000/01:115 Asylsökande barns skolgång m.m. samt prop. 2005/06:46 Mottagande av ensamkommande barn.

Bilaga 2. Kommunmottagandets geografi

Kommuner har ett betydande ansvar för mottagande av asylsökande och nyanlända.⁹⁰ Under asyltiden ansvarar kommunerna för förskola och skola och placering av ensamkommande barn och unga. Efter att uppehållstillstånd beviljats har kommunerna en viktig roll i de nyanländas etablering i samhället. Kommunerna ansvarar för att ordna bostad åt de nyanlända som anvisas av Migrationsverket. Därtill ansvarar kommunerna för utbildning i svenska, samhällsorientering och placering av ensamkommande barn och unga. Kommunerna ansvarar även för socialtjänstens utredning av ensamkommande barn och unga, såväl asylsökande som nyanlända försörjningsstöd för nyanlända och skola för nyanlända barn.

Stor variation mellan kommunerna

Nivån på mottagandet av nyanlända och asylsökande har varierat kraftigt mellan rikets kommuner. Antalet asylsökande per 1 000 invånare varierade 2015 från nära noll till hela 250 vilket illustreras i diagram 14. Även om antalet asylsökande var avsevärt högre 2015 än tidigare år såg fördelningen snarlik ut. Variationen förklaras i hög grad av placeringen av Migrationsverkets anläggningsboenden och hur stort mottagande av ensamkommande asylsökande barn kommunerna slutit överenskomma om att ta emot. Antalet nyanlända per 1 000 invånare varierade 2015 från nära noll till ca 40, vilket illustreras i diagram 15.

Kommuner med ett högt mottagande av såväl asylsökande som nyanlända tenderar att vara mindre kommuner med lägre inkomster medan kommuner med lägre mottagande tenderar att vara större kommuner med högre inkomster. Det finns därtill en tydlig geografisk uppdelning, där kommuner med ett högt mottagande tenderar att vara glesbygdskommuner medan kommunerna med lägst mottagande ofta är belägna i storstadsområdena (se figur 1).

Variationen kan förväntas minska men kvarstå

Sedan den 1 mars 2016 är kommuner skyldiga att ta emot nyanlända som anvisas.⁹¹ Bakgrunden är att regering och riksdag ansåg det angeläget att uppnå en jämnare fördelning av mottagandet av nyanlända då flyktingmottagandet ska ses som ett gemensamt ansvar för hela samhället och kapaciteten i det tidigare frivilliga systemet

⁹⁰ Kommunernas ansvar framgår bl.a. av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., lagen (2010:197) om etableringsinsatser, lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, och skollagen (2010:800).

⁹¹ 5 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

ansågs som otillräcklig.⁹² Sedan tidigare har Migrationsverket enligt 3 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) ansvar för att anvisa asylsökande ensamkommande barn och unga till en kommun. Då den tidigare anvisningsmodellen inte ansågs ge tillräckligt jämnt mottagande har Migrationsverket på regeringens uppdrag tagit fram en ny anvisningsmodell som ska anvisa ensamkommande barn och unga mer jämnt.⁹³

Ovan nämnda förändringar kan förväntas jämna ut mottagandet av såväl asylsökande som nyanlända mellan rikets kommuner. Nivån på mottagandet av asylsökande kommer dock alltjämt att i hög grad styras av var Migrationsverkets anläggningsboenden placeras och var vuxna asylsökande som ordnar eget boende (EBO) bosätter sig. Den sistnämnda faktorn kommer även att påverka nivån på mottagandet av nyanlända. Således kan betydande skillnader i nivån på mottagandet av såväl asylsökande som nyanlända väntas kvarstå.

Tabell 14 Kännetecken för kommuner med olika nivåer på mottagande, medelvärden 2015

Kvartil	Asylsökande per 1 000 invånare	Nyanlända per 1 000 invånare	Genomsnittlig förvärvsinkomst (tkr)	Befolkning
Lågt	7,5	2,1	309	52 873
Medellågt	16,4	4,6	285	51 761
Medelhögt	33,9	8,4	280	18 284
Högt	65,1	15,7	276	12 839

Källa: Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning. Kvartilerna är baserade på en ranking av mottagandet som beräknats genom att ta medelvärdet av rankingen av antalet asylsökande och rankingen av antalet nyanlända.

Tabell 15 Kännetecken för kommuner med olika nivåer på mottagande av asylsökande, medelvärden 2015

Kvartil	Asylsökande per 1 000 invånare	Nyanlända per 1 000 invånare	Genomsnittlig förvärvsinkomst (tkr)	Befolkning
Lågt	6,7	3,1	306	50 358
Medellågt	14,9	5,2	287	50 055
Medelhögt	29,4	9,4	280	23 549
Högt	71,6	13,0	278	11 832

Källa: Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning. Kvartilerna är baserade på en ranking av nivån på mottagandet.

⁹² Riksdagens beslut med anledning av regeringens proposition *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*: prop. 2015/16:54, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

⁹³ Regeringsbeslut *En ny anvisningsmodell för asylsökande ensamkommande barn och unga*. Ju2016/00778/SIM.

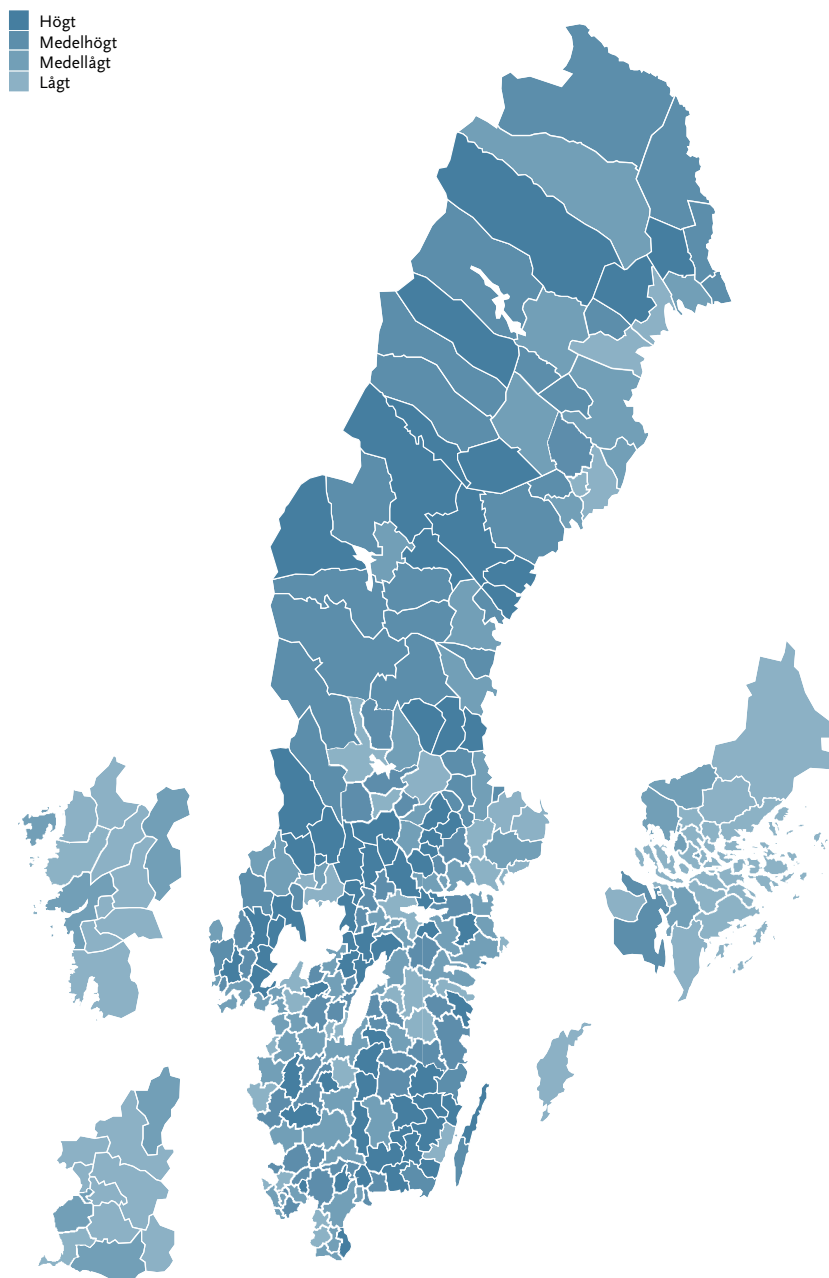
KOMMUNERSÄTTNINGAR FÖR MIGRATION OCH INTEGRATION

Tabell 16 Kännetecken för kommuner med olika nivåer på mottagande av nyanlända, medelvärden 2015

Kvartil	Asylsökande per 1 000 invånare	Nyanlända per 1 000 invånare	Genomsnittlig för- värvsinkomst (tkr)	Befolkning
Lågt	10,9	1,8	309	48 119
Medellågt	21,6	4,4	286	51 378
Medelhögt	35,2	7,9	279	23 598
Högt	54,7	16,6	276	12 729

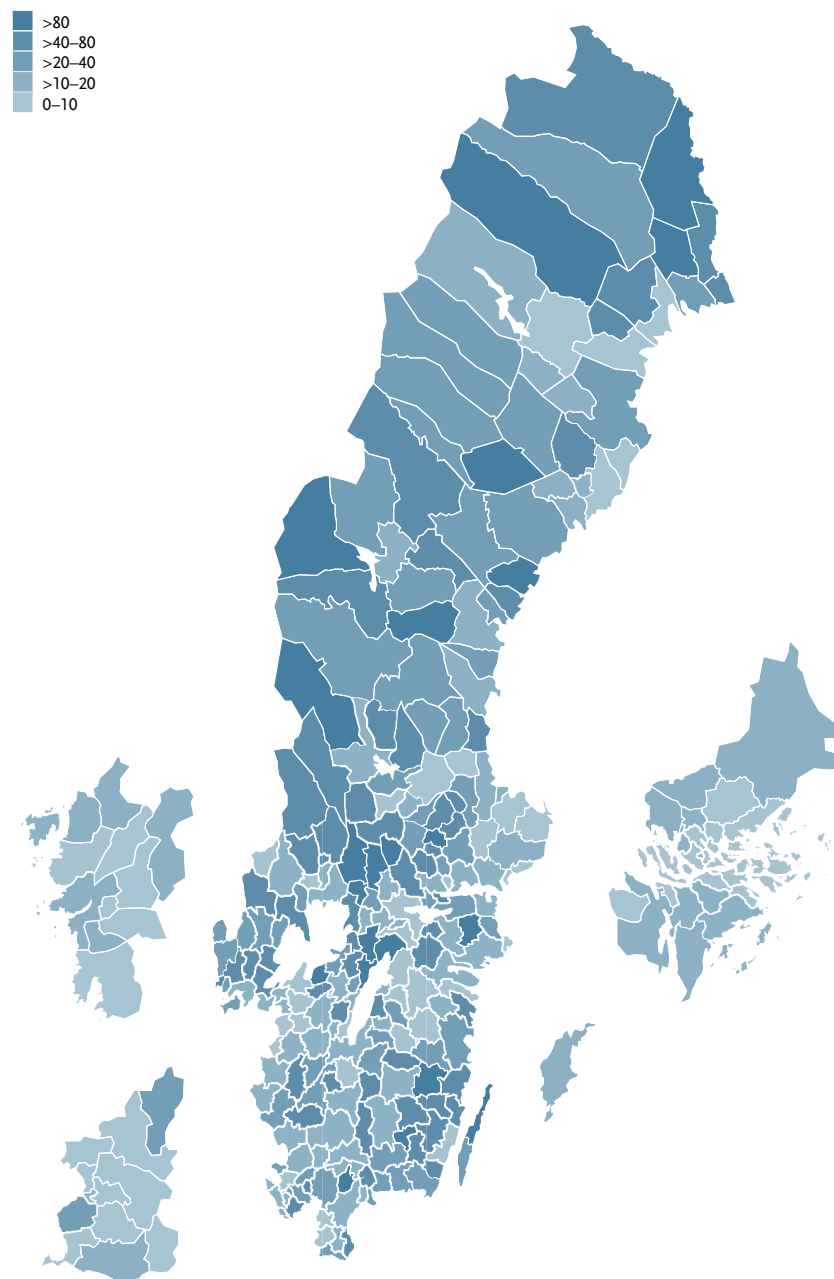
Källa: Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning. Kvartilerna är baserade på en ranking av nivån på mottagandet.

Figur 1 Indelning av rikets kommuner efter nivå på mottagandet 2015



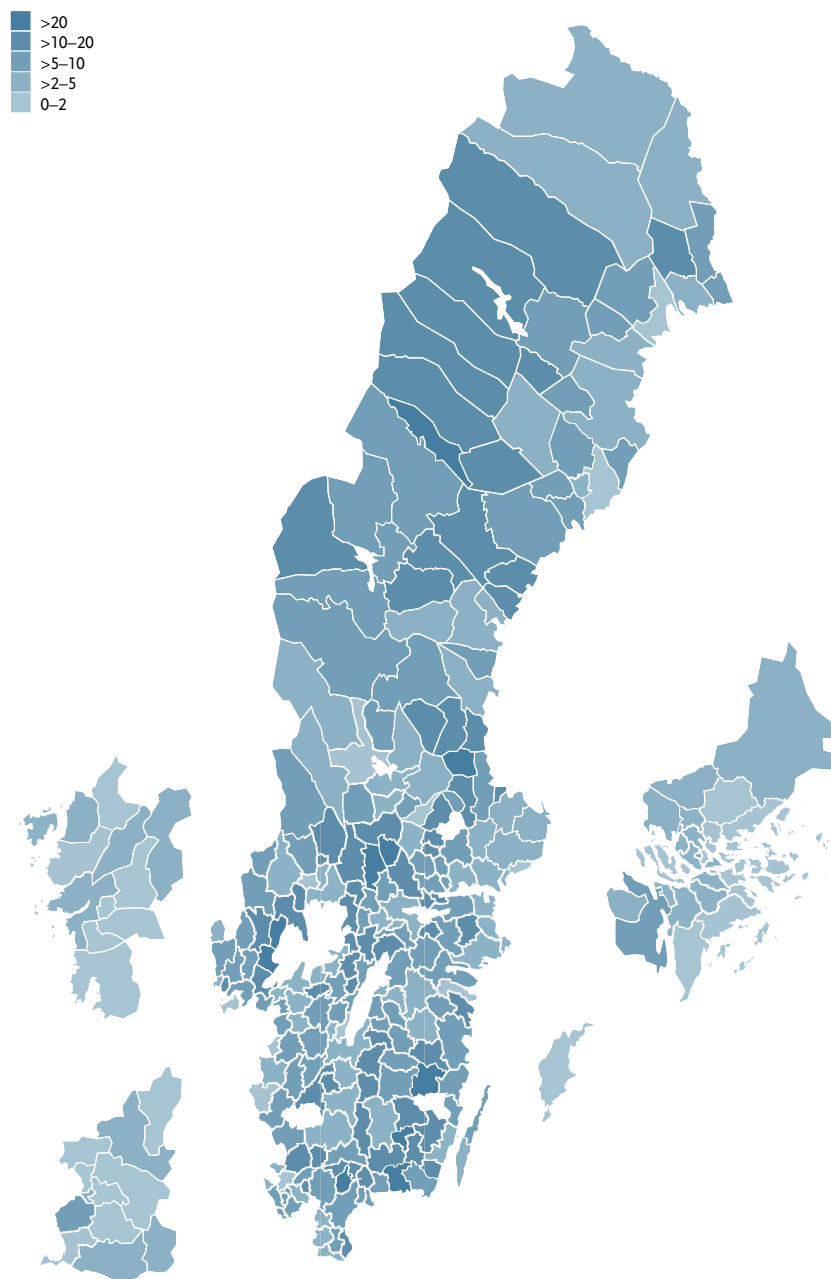
Källa: Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning. Kvartilerna är baserade på en räkning av mottagandet som beräknats genom att ta medelvärdet av rankningen av antalet asylsökande och rankningen av antalet nyanlända.

Figur 2 Antal asylsökande per 1000 invånare 2015



Källa: Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

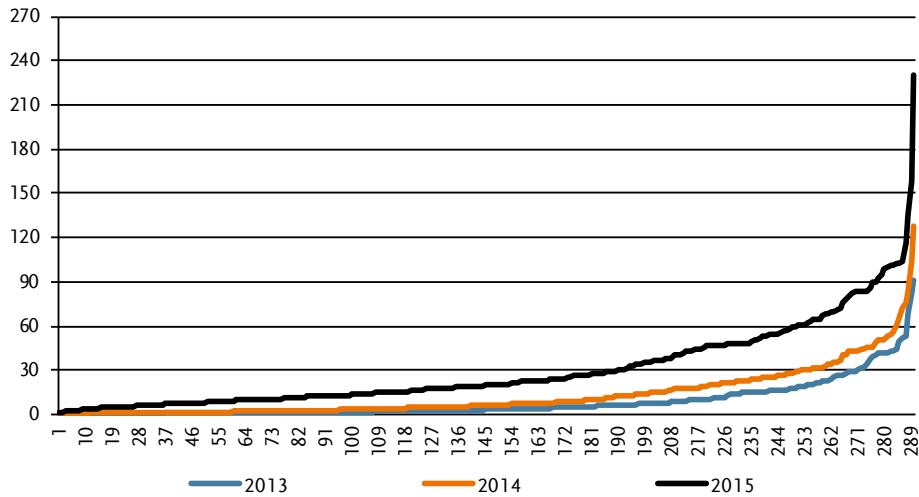
Figur 3 Antal mottagna nyanlända per 1000 invånare 2015



Källa: Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Diagram 14 Asylsökande per 1 000 invånare i rikets kommuner, 2013–2015

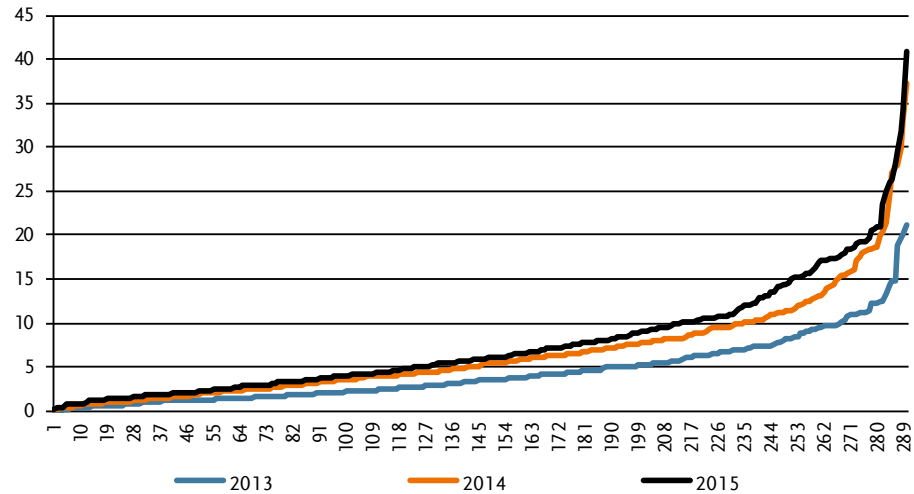
Antal asylsökande
per 1000 invånare



Källa: Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Diagram 15 Mottagna nyanlända per 1 000 invånare i rikets kommuner, 2013–2015

Antal nyanlända
per 1000 invånare



Källa: Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Bilaga 3. Metodbilaga

Riksrevisionen skickade den 9 januari 2017 ut en digital enkät till samtliga kommuner i Sverige. Enkäten sändes till registrator med hänvisning till att den centrala ekonomifunktionen skulle besvara enkäten i samråd med utbildningsförvaltning (eller motsvarande) och socialförvaltning (eller motsvarande). Sista svarsdag för enkäten var 17 mars och tre påminnelser skickades ut om att svara, påminnelserna gick ut den 2 februari, den 21 februari samt den 13 mars. Svarsfrekvensen var 60 procent. Som visas i bortfallsanalysen nedan är dock de kommuner som svarat representativa avseende kommuntyp och nivå på mottagandet.

Tabell 17 Bortfallsanalys, antal svarande efter kommuntyp

Kommuntyp	Riket		Svarande		Svarsfrekvens (%)
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	136	46,9	81	46,6	59,6
Storstäder och storstadsnära kommuner	46	15,9	30	17,2	65,2
Större städer och kommuner nära större städer	108	37,2	63	36,2	58,3
Totalt	290	100,0	174	100,0	60,0

Anm. SKL:s kommungruppsindelning.

Tabell 18 Bortfallsanalys, antal svarande efter nivån på mottagandet

Nivå på mottagande (kvartil)	Riket		Svarande		Svarsfrekvens (%)
	Antal	Andel (%)	Antal	Andel (%)	
Lågt	73	25,2	45	25,9	61,6
Medellågt	72	24,8	45	25,9	62,5
Medelhögt	74	25,5	41	23,6	55,4
Högt	71	24,5	43	24,7	60,6
Totalt	290	100,0	174	100,0	60,0

Anm. Kvartilerna är baserade på en ranking av mottagandet som beräknats genom att ta medelvärdet av rankingen av antalet asylsökande och rankingen av antalet nyanlända.

Tabell 19 "Var kommunens redovisningssystem 2015 uppbyggt så att det var möjligt att redovisa uppgifter om kommunens kostnader för..."

	Ja	Nej	Vet ej	Totalt
Placeringar av ensamkommande barn och unga?	146	20	1	167
Skola för asylsökande barn?	94	64	8	166
Insatser som ska täckas av schablonersättning för mottagande?	100	55	12	167
Försörjningsstöd för nyanlända?	123	38	6	167
Socialtjänstens utredningskostnader för ensamkommande barn och unga?	103	64	1	168

Tabell 20 "Har kommunen för år 2015 tagit fram uppgifter om kommunens kostnader för..."

	Ja	Nej	Vet ej	Totalt
Placeringar av ensamkommande barn och unga?	142	19	6	167
Skola för asylsökande barn?	74	74	15	163
Insatser som ska täckas av schablonersättning för mottagande?	83	68	14	165
Försörjningsstöd för nyanlända?	106	43	17	166
Socialtjänstens utredningskostnader för ensamkommande barn och unga?	79	71	15	165

Tabell 21 "Schablonersättningen för placering av ensamkommande barn och unga enligt överenskommelse är idag 1900 kr per dygn (1600 för överenskomna platser + 300 kr för belagda platser). I vilken utsträckning bedömer kommunen att ersättningen har täckt kommunens kostnader för denna verksamhet? Utgå från 2016 års ersättnings- och kostnadsnivå."

	Ersättningarna översteg kommunens kostnader	Ersättningarna motsvarade ungefär kommunens kostnader	Ersättningarna var lägre än kommunens kostnader	Kan ej bedöma	Totalt
Sammantaget	74	67	26	4	171
För asylsökande ensamkommande barn och unga	62	66	29	16	173
För ensamkommande barn och unga med uppehållstillstånd	56	77	21	19	173

Tabell 22 "Schablonersättningen för mottagande av nyanlända avser kostnader för mottagande och praktisk hjälp med bosättning, introduktionsinsatser inom skola, utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering, tolkning och andra insatser för att underlätta etablering. I vilken utsträckning bedömer kommunen att ersättningen har täckt kommunens kostnader för dessa verksamheter? Utgå från 2016 års ersättnings- och kostnadsnivå."

	Ersättning- arna översteg kommunens kostnader	Ersättning- arna motsva- rade ungefär kommunens kostnader	Ersättning- arna var lägre än kommu- nens kostna- der	Kan ej be- döma	Totalt
Sammantaget	13	72	49	32	166
För personer under 20 år	7	62	51	49	169
För personer mellan 20 och 64 år	8	70	42	50	170
För personer 65 år eller äldre	12	65	21	70	168

Tabell 23 "Kommuner har rätt till ersättning för utbildning för barn till asylsökande m.fl. I vilken utsträckning bedömer kommunen att ersättningen har täckt kommunens kostnader för denna verksamhet? Utgå från 2016 års ersättnings- och kostnadsnivå."

	Ersättning- arna översteg kommunens kostnader	Ersättning- arna motsva- rade ungefär kommunens kostnader	Ersättning- arna var lägre än kommu- nens kostna- der	Kan ej be- döma	Totalt
Sammantaget	7	57	76	21	161
För barn i förskola	7	54	74	32	167
För elev i förskole- klass	4	60	74	29	167
För elev i grund- skola	5	63	70	28	166
För elev i gymnasie- skola	8	62	67	30	167

Tabell 24 "Totalt sett, hur bedömer kommunen att ersättningarna för asylsökande och nyanlända har förhållit sig till kommunens kostnader för dessa grupper?"

Notera att vi endast avser de ersättningar som betalas ut av Migrationsverket. De s.k. flyktningmiljarderna som betalades ut 2015 och avser kostnader för 2015 och 2016 ingår inte. Vi avser de direkta kostnaderna relaterade till mottagande av asylsökande och nyanlända, långsiktiga effekter på kommunens ekonomi ingår inte."

	Ersättningarna översteg kommunens kostnader	Ersättningarna motsvarade ungefär kommunens kostnader	Ersättningarna var lägre än kommunens kostnader	Kan ej bedöma	Totalt
För 2014	32	74	36	30	172
För 2015	41	66	50	15	172
För 2016	46	58	53	15	172

Tabell 25 "Bedömer kommunen att man kommer hinna anpassa verksamheten efter de nya ersättningsnivåerna tills de börjar gälla i juli 2017?"

	Ja	Nej	Kan ej bedöma	Totalt
För ensamkommande barn under 18	34	115	24	173
För ensamkommande unga 18 år eller äldre	35	118	20	173

Tabell 26 "Bedömer kommunen att man på två års sikt kommer att hinna anpassa verksamheten efter de nya ersättningsnivåerna?"

	Ja	Nej	Kan ej bedöma	Totalt
För ensamkommande barn under 18	105	25	42	172
För ensamkommande unga 18 år eller äldre	108	25	39	172

Tabell 27 "Efter den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015 har Migrationsverket hamnat efter med utbetalningarna av ersättningarna. Har det fått några konsekvenser för er kommun att Migrationsverket har hamnat efter med utbetalningarna?"

Svar (mer än ett svar möjligt)	
Kommunen har inte drabbats av sena utbetalningar	2
Nej, det har inte fått några konsekvenser	8
Det komplicerar kommunens redovisning	151
Det har skapat oro bland politiker eller medborgare	71
Kommunen har varit tvungen att låna pengar	30
Kommunen har avstått från eller skjutit på att anställa personal	15
Övriga konsekvenser. Ange i så fall vad.	43
Antal svarande	173

Tabell 28 "Hände det under 2014 att kommunen fick vänta längre än tre månader från det att ansökan skickats in tills att ersättning betalades ut?"

Svar (endast ett svar möjligt)	
Nej	8
Ja, i ett eller ett fåtal fall	28
Ja, i ett flertal fall	50
Ja, för nästan samtliga ansökningar	58
Vet ej	29
Antal svarande	173

Tabell 29 "Hur tydlig/otydlig upplever kommunen att Migrationsverkets information är beträffande vilka kostnader kommunen kan få ersättning för? Med information avses webbplats, informationsträffar, telefonkontakt etc."

Svar (mer än ett svar möjligt)	
Mycket tydlig	4
Ganska tydlig	79
Varken tydlig eller otydlig	35
Ganska otydlig	46
Mycket otydlig	7
Ingen uppfattning	1
Antal svarande	172

Tabell 30 "Hur tydlig/otydlig upplever kommunen att Migrationsverkets information är beträffande hur ansökan ska göras och vilka underlag som ska bifogas för de olika ersättningarna? Med information avses webbplats, informationsträffar, telefonkontakt etc."

Svar (mer än ett svar möjligt)	
Mycket tydlig	7
Ganska tydlig	90
Varken tydlig eller otydlig	24
Ganska otydlig	42
Mycket otydlig	6
Ingen uppfattning	4
Antal svarande	173

Tabell 31 "Hur nöjd är kommunen med Migrationsverkets hantering av ersättningarna överlag?"

Svar (mer än ett svar möjligt)	
Mycket nöjd	3
Ganska nöjd	25
Varken nöjd eller missnöjd	44
Ganska missnöjd	66
Mycket missnöjd	34
Ingen uppfattning	1
Antal svarande	173

Tabell 32 "Är det någon eller några av följande ersättningar där kommunen upplever att en ansökan är särskilt tidskrävande? Ersättningar för ensamkommande barns placeringar är inte med bland svarsalternativen då detta system ska göras om."

Svar (mer än ett svar möjligt)	
Barn i förskola och skola	64
Extraordinära utbildningskostnader	54
Resa till förläggning	15
Vård av barn i annat hem än det egna	26
Betydande extraordinära kostnader	51
SFI-utbildning	12
Ekonomiskt bistånd samt stöd och hjälp i boendet	50
Kostnader för äldre, sjuka och funktionshindrade	42
Tomhyra	26
Varaktig vård	26
Vissa särskilda kostnader	71
Inga av dessa ersättningar är särskilt krävande	12
Vet ej	22
Antal svarande	170

Tabell 33 Genomförda intervjuer

När?	Vem?	Var?
2016-08-30	Utredare och chefsekonom	SKL
2016-09-01	Operativ chef, chef för BSE och SEA	Migrationsverket
2016-09-09	VD, ekonom och personal vid HVB-boende	Världus
2016-09-12	Företrädare för respektive departement	Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet
2016-09-28	Utredare	KSL
2016-10-03	Utredare	SKL
2016-10-13	BSE:s svar på ett antal frågor	Migrationsverket
2016-10-20	Chef och experter vid BSE	Migrationsverket
2016-10-20	DEBET-projektet	Migrationsverket
2016-10-21	Handläggare vid BSE	Migrationsverket
2016-10-21	Chef och experter vid SEA	Migrationsverket
2016-10-21	Internrevisionen	Migrationsverket
2016-10-28	Expert från MOSE	Migrationsverket
2016-10-31	Socialchef och IFO-chef	Filipstads kommun
2016-10-31	Utbildningschef	Filipstads kommun
2016-10-31	Handläggare	Filipstads kommun
2016-11-01	Kommunchef och ekonomichef	Filipstads kommun
2016-11-01	Integrationsstrateg	Filipstads kommun
2016-11-01	Handläggare	Filipstads kommun
2016-11-14	KSO	Filipstads kommun
2016-11-28	Kommunchef och ekonomichef	Halmstads kommun
2016-11-28	KSO, ordförande i socialnämnd samt integrationsstrateg	Halmstads kommun
2016-11-28	Företrädare för barn- och ungdomsförvaltningen	Halmstads kommun
2016-11-28	Företrädare för socialförvaltningen	Halmstads kommun
2016-11-29	Företrädare för utbildnings- och arbetsmarknadsförvaltningen	Halmstads kommun
2016-11-29	Företrädare för socialförvaltningen	Halmstads kommun
2016-11-29	Handläggare av statliga ersättningar och controller	Halmstads kommun

KOMMUNERSÄTTNINGAR FÖR MIGRATION OCH INTEGRATION

2016-12-06	Deltagande observation av handläggningen vid SEA i Örebro	Migrationsverket
2016-12-08	Kommunchef och ekonomichef	Tyresö kommun
2016-12-08	KSO	Tyresö kommun
2016-12-08	Företrädare för socialförvaltningen	Tyresö kommun
2016-12-09	Controller och handläggare av ersättningar	Tyresö kommun
2016-12-09	Företrädare för utbildningsförvaltningen	Tyresö kommun
2016-12-19	Handläggare vid SEA Skellefteå	Migrationsverket
2016-12-19	Teamledare vid SEA Skellefteå	Migrationsverket
2017-01-26	KSO	Vetlanda kommun
2017-01-26	Kommunchef och ekonomichef	Vetlanda kommun
2017-01-26	Ekonom och handläggare av ersättningar	Vetlanda kommun
2017-01-26	Socialchef och ekonom vid socialförvaltningen	Vetlanda kommun
2017-01-26	Utbildningschef	Vetlanda kommun
2017-02-01	Företrädare för registret över insatser för barn och unga	Socialstyrelsen
2017-02-02	Enhetschef och medarbetare vid enheten med ansvar för RS	Statistiska Centralbyrån (SCB)
2017-03-15	Företrädare för respektive departement	Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet, Socialdepartementet

Bilaga 4. Övriga tabeller och diagram

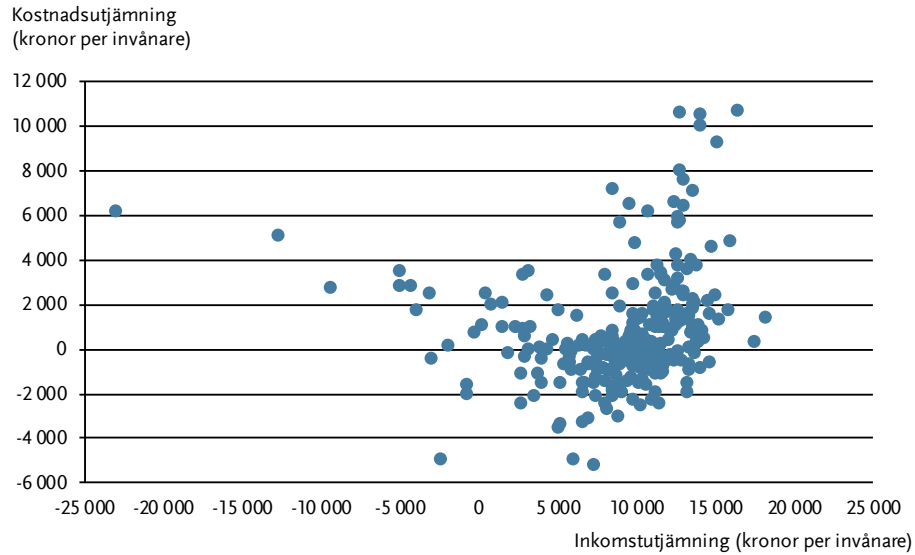
Tabell 34 Resultat av regressionsanalys, beroende variabel: kommunen bedömer att ersättningarna motsvarade eller översteg kostnaderna 2016

	(1)	(2)	(3)	(4)
Varabler	Sammantaget	För placeringar av ensamkommande barn	För asylsökandes utbildning	För insatser som ska täckas av mottagandeschablonen
Politiskt styre: blocköverskridande	-0.04 (0.10)	-0.07 (0.07)	0.22* (0.11)	0.05 (0.11)
Politiskt styre: vänster	-0.06 (0.10)	-0.03 (0.06)	0.15 (0.10)	0.14 (0.12)
Antal asylsökande per 1 000 inv. 2015	-0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
Antal kommunmottagna per 1 000 inv. 2015	0.00 (0.01)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.01)	0.01 (0.01)
Antal asylsökande ensamkommande per 1 000 inv. 2015	0.02 (0.02)	0.01 (0.01)	0.03 (0.02)	-0.02 (0.02)
Antal kommunmottagna ensamkommande per 1 000 inv. 2015	-0.03 (0.12)	-0.01 (0.04)	-0.31*** (0.08)	-0.12 (0.09)
Kommungrupp: Storstäder och storstadsnära kommuner	-0.29* (0.15)	-0.30** (0.11)	-0.45*** (0.13)	0.00 (0.15)
Kommungrupp: Större städer och kommuner nära större stad	-0.07 (0.09)	0.03 (0.06)	-0.21** (0.09)	-0.13 (0.10)
Har tagit fram kostnadsuppgifter om: placeringar av ensamkommande barn	0.00 (0.11)	-0.08 (0.07)		
Har tagit fram kostnadsuppgifter om: insatser som ska täckas av mottagandeschablonen	0.06 (0.09)			-0.02 (0.09)
Har tagit fram kostnadsuppgifter om: utbildning för asylsökande	-0.06 (0.09)		0.12 (0.08)	
Konstant	0.66*** (0.17)	0.92*** (0.10)	0.42*** (0.14)	0.73*** (0.15)
Antal observationer	145	161	133	129
Justerat R2-värde	0.01	0.07	0.18	-0.01

Källa: Riksrevisionens enkät, SCB och Migrationsverket. Riksrevisionens analys.

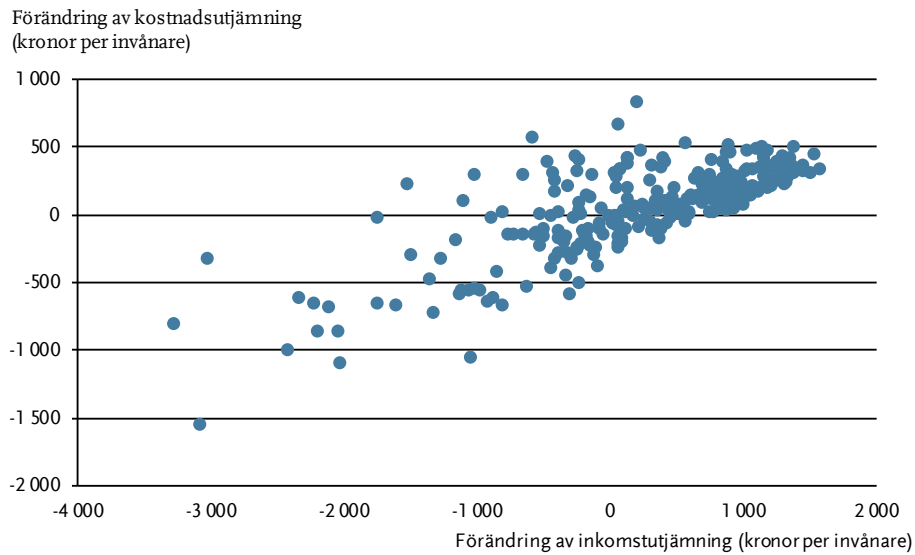
Anm. Robusta standardfel inom parentes, *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Diagram 16 Faktiskt utfall av inkomst- och kostnadsutjämnningen utjämningsåret 2016 för samtliga kommuner

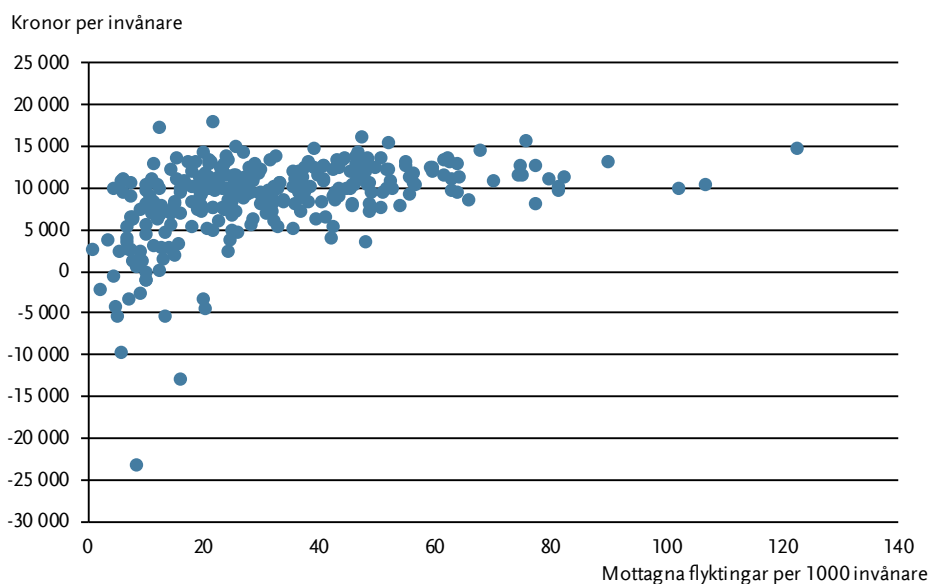


Källa: SCB.

Diagram 17 Förändring av utfallet av inkomst- respektive kostnadsutjämnningen vid exkludering av flyktingpopulationen, samtliga kommuner



Källa: SCB, Riksrevisionens bearbetning.

Diagram 18 Andel personer i kommunbefolkningen som mottagits som flyktingar 2004–2015 samt utfallet av inkomstutjämningen 2016, samtliga kommuner

Källa: SCB, Riksrevisionens bearbetning.

Tabell 35 Statens nettobidrag till inkomstutjämningen, strukturbidrag, införandebidrag och regleringspost, 2016

	Utan flykting- mottagande	Faktiskt utfall	Skillnad
Anslaget (mnkr)	64 121	64 121	0
Folkmängd 1 nov 2015	9 540 995	9 838 418	-297 423
Statens nettobidrag till inkomstutjämningen per inv. (kr)	6 519	6 366	153
Statens nettobidrag till inkomstutjämningen (mnkr)	62 200	62 636	-436
Statens nettokostnad för kostnadsutjämningen (mnkr)	-19	-13	-6
Strukturbidrag (mnkr)	1 028	1 050	-22
Införandebidrag (mnkr)	770	784	-14
Regleringspost (mnkr)	141	-337	478
Regleringspost per invånare (kr)	15	-34	49

Källa: SCB, Riksrevisionens bearbetning.

Staten ersätter via Migrationsverket kommunerna för kostnader för mottagandet av asylsökande och nyanlända genom ett trettiotal ersättningar. Under 2016 tog kommunerna emot cirka 33 miljarder kronor i ersättning.

Riksrevisionen har granskat om staten har utformat ersättningssystemet så att kommuner ges rimliga ekonomiska och planeringsmässiga förutsättningar för mottagandet av asylsökande och nyanlända samt om ersättningssystemet kan förenklas eller effektiviseras.

Granskningen visar att regeringen endast har en fragmentarisk bild av kommunernas faktiska kostnader för mottagandet. En majoritet av kommunerna bedömde dock att ersättningarna motsvarade eller översteg kostnaderna för mottagandet.

Ersättningssystemet anses vara svårt. Ansökningarna måste ofta kompletteras och det är vanligt med avslag för vissa ersättningar. Efter hösten 2015 har mängden ärenden ökat kraftigt och Migrationsverket släpar efter med utbetalningarna. Detta försvårar kommunernas redovisning och skapar osäkerhet och försämrar likviditeten för vissa kommuner.

Systemet är dyrt att administrera och Migrationsverkets och kommunernas kostnader för detta uppskattas till drygt 300 miljoner kronor. Att Migrationsverket saknar en e-tjänst för ansökan bedöms bidra till de höga kostnaderna.

Riksrevisionen anser att ersättningssystemet är omotiverat detaljerat och att flera ersättningar kan betalas ut utan ansökningsförfarande eller som schablonersättningar.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-438-4

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE