

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Lite mer lika – Översyn av kostnadsutjämnningen för kommuner och landsting (SOU 2018:74)

(Ert dnr Fi2018/03212/K)

Migrationsverket välkomnar utredningens förslag att utveckla en mer renodlad kostnadsutjämningsmodell som kompenserar för merkostnader inom respektive verksamhet och där fler delmodeller omfattas av socioekonomiska hänsynstaganden. Detta i kombination med införandet av en ny delmodell för *Kommunal vuxenutbildning* och att fler merkostnadsberäkningar kopplas till kostnadsutvecklingen i riket gör att kostnadsutjämnningen i större utsträckning tar hänsyn till effekterna av flyktingmottagandet.

Migrationsverket instämmer även i utredarens förslag att delmodellen för *Barn och unga med utländsk bakgrund* som är tänkt att kompensera för merkostnader inom förskola och skola utgår till förmån för en modell som istället tar hänsyn till socioekonomiska variabler.

Vid genomgång av betänkandet framkommer en viss otydlighet i utredarens användande av begrepp som berör personer med utländsk bakgrund. Exempelvis är det oklart om utredaren använder begreppet nyanländ för alla som kommer till Sverige eller enbart för de personer som omfattas av kommunernas mottagande av flyktingar, skyddsbehövande och anhöriga till dessa, det vill säga den personkrets som bland annat Migrationsverket använder begreppet nyanlända för. På några ställen i betänkandet hänvisas även till asylsökande, trots att kostnadsutjämnningen inte är tänkt att täcka kommunernas eller landstingens kostnader för denna grupp.

Migrationsverket lämnar i övrigt följande synpunkter på respektive kapitel och avsnitt i betänkandet.

5. Övergripande utvärdering och förslag till ny modellstruktur

5.3 En verksamhetsorienterad modellstruktur

Utredaren vill renodla kostnadsutjämnings modellstruktur till att bli mer verksamhetsorienterad. Nuvarande modellstruktur innehåller delmodeller av både verksamhetsorienterad och verksamhetsövergripande karaktär, vilket innebär att alla delkomponenter som är relevanta för en viss verksamhet inte kommer med i beräkningarna. Migrationsverket välkomnar en mer renodlad modellstruktur som kompenserar för merkostnader inom respektive verksamhet.

6. Socioekonomi, gles bebyggelse och löner

6.2 Socioekonomiska förhållanden

Utredaren lyfter fram att en grundläggande faktor som kan påverka kostnadsbilden i flera eller alla verksamheter är socioekonomiska förhållanden. Vi delar det synsättet. Utredaren nämner också att flera av delmodellerna helt saknar socioekonomiska hänsynstaganden, bl.a. förskola och grundskola, men att det finns en separat delmodell för *Barn och unga med utländsk bakgrund* som kompenserar för skillnader i härkomst. Vidare att det inte finns någon lämplig beräkningsmetod för att fördela ut denna delmodell på övriga delmodeller och att det därför är bättre att utjämna för socioekonomiska skillnader än att utjämna för kostnader på grund av skillnader i befolkningens härkomst. Vi delar även det synsättet.

7. Kostnadsutjämnning för kommuner

7.1 Inledning

Utredaren föreslår att delmodellen för *Barn och unga med utländsk bakgrund* som är tänkt att kompensera för merkostnader inom förskola och skola utgår. Anledningen är att det finns problem med nuvarande modell och att behovet istället fångas upp i socioekonomiska variabler, vilket utredaren beskriver i kapitel 6.

Migrationsverket instämmer i att en trubbig och oklar modell inte bör fortsätta användas och att förslag att istället se mer på socioekonomiska variabler medför en bättre modell. Dessutom får kommunerna schablonersättning för nyanlända (det vill säga flyktingar, skyddsbehövande och anhöriga till dessa) som genomsnittligt bland annat ska täcka kommunernas merkostnader inom förskola och skola under de första åren.

7.2 Förskola, fritidshem och pedagogisk omsorg

Variabeln *Andel barn 1-5 år med minst en förälder som har haft uppehållstillstånd i Sverige i högst fyra år*, används för att årligen uppdatera socioekonomiskt index per kommun, samtidigt som utredaren föreslår att Skolverket ska ges i uppdrag att senast 2020 genomföra en ny undersökning av vistelsetid i förskolan. Migrationsverket har inga synpunkter på detta.

7.3 Förskoleklass och grundskola

Modersmålsundervisning och svenska som andra språk

Utredaren föreslår att normbeloppet för modersmålsundervisning och svenska som andra språk höjs och därefter uppdateras årligen. Migrationsverket instämmer i behovet av löpande uppdatering, men har annars inga synpunkter på hur normbeloppet räknas fram.

7.4 Gymnasieskola

I betänkandet anges att kommuner får kompensation för många nyanlända elever som ”...*kan behöva både fyra och fem år för att avsluta gymnasieskolan...*”, men att det är relativt okänt.

I kommuner med låg gymnasiefrekvens finns fler invandrarungdomar med kort vistelsetid i Sverige (högst fyra år) än i kommuner med högre gymnasiefrekvens. Bland annat därför föreslår utredaren även ett tillägg för elever som inte är inskrivna (i gymnasieskolan) för att på det sättet gynna kommuner med socioekonomiska utmaningar.

Migrationsverket välkomnar sådana förslag som enligt utredaren ”...*skapar likvärdiga förutsättningar i gymnasieskolan...*”.

7.5 Kommunal vuxenutbildning

Utredaren föreslår att en ny delmodell för *Kommunal vuxenutbildning* införs, där en av tre komponenter är *SFI (svenska för invandrare)*. Anledningen till att en ny delmodell behöver utvecklas inom detta område är, enligt utredaren, för att möta det stora flyktingmottagandet 2015 samt att det finns stora skillnader i antal nyanlända mellan kommunerna. Detta innebär stora skillnader i behov av vuxenutbildning och därmed finns det grund för utjämning. Migrationsverket delar utredarens uppfattning att en ny delmodell behövs som tar socioekonomisk hänsyn vid beräkningarna av kompensation till kommunerna.

Migrationsverket konstaterar att det i betänkandet hänvisas till att kommunerna är skyldiga att erbjuda ”nyanlända” möjlighet att lära sig

svenska genom SFI. Begreppet ”nyanlända” används normalt för de personer som fått uppehållstillstånd i Sverige som (främst) flyktingar, skyddsbehövande eller anknytningar till dessa, det vill säga den grupp av personer som kan ha rätt till etableringsinsatser och som Migrationsverket betalar ut statlig ersättning för. Bland annat betalas det ut en schabloniserad ersättning som är tänkt att täcka kommunens kostnader under ”etableringsperioden”, inkl. kostnad för SFI. Från och med 2018 ska den schabloniserade ersättningen även täcka kostnader för sådan kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, så kallad utbildningsplikt.

Därutöver har alla de som fått uppehållstillstånd för bosättning rätt till SFI från och med andra kalenderhalvåret det år man fyller 16 år. Enligt uppgift på [SKLs hemsida](#) läste cirka 160 000 personer SFI under 2017.

Migrationsverket har inte kunnat finna vilken definition och vilka individer som betänkandet avser med ”nyanlända”, eller hur det tas hänsyn till – eller inte – att kommunerna får statlig ersättning som bland annat ska täcka kostnaderna för SFI som ges till nyanlända flyktingar, skyddsbehövande m.fl. inom ramen för etableringen.

7.6 Individ- och familjeomsorg och 7.7 Äldreomsorg

Asylsökande och nyanlända – statsbidrag och utgifter redovisas separat

Migrationsverket har inga synpunkter på utredarens analys om att olika variabler som speglar migration, till exempel ”*Utrikes födda flyktingar och nära anhöriga samt övriga utrikes födda från länder utanför Norden och EU*”, indirekt fångas i andra socioekonomiska variabler.

I betänkandet hänvisas dock till riktade statsbidrag under etableringsperioden och verket ser därför behov av att förtydliga vissa omständigheter, som även har lyfts i betänkandet Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande (SOU 2018:22) (Mottagandeutredningen).

Det stämmer att det utgår riktade statsbidrag under etableringsperioden i form av statlig ersättning till kommuner och landsting för insatser under introduktions- och etableringstiden. Dock har kommunerna i vissa fall möjlighet att få ersättning för kostnader även efter etableringsperioden för bland annat vård och boende för ensamkommande barn och unga, ekonomiskt bistånd, omsorg om äldre och personer med funktionsnedsättning, samt hälso- och sjukvård. Rätten till ersättning gäller så länge kriterierna uppfylls och under förutsättning att personen inte har blivit

svensk medborgare. Det innebär bland annat att Migrationsverket under 2018 betalade ut miljardbelopp till kommunerna för kostnader efter etableringsperioden, inkl. för ett antal personer mottagna före den 1 december 2010, det vill säga redan innan etableringsreformen trädde i kraft.

Mottagandeutredningen föreslår att långsiktiga och strukturella kostnader ska hanteras av utjämningsystemet, ”*Om mottagandet av nyanlända invandrare på sikt leder till högre strukturella kostnader för dessa verksamheter...*”, (se Mottagandeutredningen, sid 398-399).

Migrationsverket ser att Regeringskansliet i det fortsatta arbetet med förslaget till ny kostnadsutjämningsmodell – oavsett vad som sker med mottagandeutredningens förslag – behöver se över och ta ställning till om

- den nya kostnadsutjämningsmodellen medför utjämning av kostnader även för tiden efter etableringsperioden för nyanlända invandrare och det därför kan bli en form av dubbelkompensation om nuvarande rätt till statlig ersättning kvarstår. Eller om
- den nya kostnadsutjämningsmodellen inte medför att kommuner får täckning för sina kostnader och att nuvarande möjlighet till statlig ersättning därför bör finnas kvar i nuvarande form eller eventuellt med tillkommande begränsning i antal år eller liknande.

Migrationsverket beviljar även ersättning – under och efter etableringsperioden – för insatser enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Det finns sedan 2004 en separat kostnadsutjämningsmodell för verksamhet enligt LSS. När modellen togs fram, beslutades om att kommunerna fortsatt ska kunna söka ersättning för sina kostnader för nyanländas behov av LSS-insatser.

Andel lågutbildade födda i Sverige i ålderns 20-40 år

Utredaren anger utbildningsnivå som en stark variabel och i avsnitt 7.6.4 föreslår utredaren att variabeln *Andel lågutbildade födda i Sverige åldern 20-40 år*, ska finnas kvar men uppdateras. Migrationsverket har svårt att se sambanden i att utredaren anser att variabler som speglar migration och invandring indirekt fångas i andra socioekonomiska variabler, när de inte föreslås ingå i variabeln *Andel lågutbildade ... åldern 20-40 år*, utan det även fortsatt ingår *födda i Sverige* som ett kriterie i den variabeln.

Längre fram i samma avsnitt hänvisas kortfattat till att det finns brister i registren över utbildningsnivå för utrikes födda, men det saknas ändå en

förklaring om samband och om och hur förslaget slår mot kommuner som har hög andel lågutbildade som inte är födda i Sverige.

Det här åldersspannet omfattar ganska många av de som kommer till Sverige som nyanlända, som ofta kan ha en låg utbildningsnivå. Även om de utgör en liten del av alla personer i Sverige inom åldersspannet 20-40 år, så kanske det kan påverka gruppen med låg utbildningsnivå.

Hemtjänst

I kapitel 7.7 Äldreomsorg anges förslag till ändringar gällande hemtjänst. Däremot framgår inte om det i begreppet hemtjänst även räknas in andra insatser för stöd och hjälp i boendet, som exempelvis särskilda boendeformer enligt 5 kap. 5 § Socialtjänstlagen (inkl. ny bestämmelse från den 2 april 2019), eller om och hur sådana andra insatser kompenseras i andra komponenter. Kostnader för stöd och hjälp i boendet, inkl. hemtjänst och särskilda boendeformer, är också något som Migrationsverket kan ersätta kommunerna för, under lång tid efter etableringsperioden, se kommentar ovan.

Språk

Migrationsverket instämmer i utredarens förslag att det även i fortsättningen ska finnas en komponent för språk i förslag till delmodell för *Äldreomsorg*, vilket förklaras med att äldre ska kunna få vård och omsorg på sitt eget språk (som inte är svenska). Det är viktigt att ha med komponenter och variabler som svarar mot ett behov, även om det saknas underlag för kostnadsberäkning.

8. Kostnadsutjämning för landsting

Migrationsverket konstaterar att det i detta kapitel inte anges något om kostnader för personer med utländsk bakgrund, nyanlända eller flyktingar eller motsvarande begrepp. Migrationsverket vill ändå påtala att det även till landsting betalas ut ersättning för vårdinsatser såväl under som efter etableringsperioden, se även verkets kommentar till avsnitt 7.1.

8.3 Befolkningsförändringar landsting

Migrationsverket delar utredarens syn om att införa en ny komponent som kompenserar för *merkostnader vid kraftiga förändringar i befolkning*. Kommunernas kostnadsutjämning ger kompensation för detta, och det är logiskt att samma förutsättningar bör gälla för landstingen vid kraftiga förändringar i befolkning.

9. Kollektivtrafik

Migrationsverket välkomnar utredarens förslag om en ny variabel *Roten ur invånardistansen*, som på ett bättre sätt kan fånga upp kostnad för ökande reslängd och lägre beläggningsgrad i kollektivtrafiken – även inom kommungränsen. Det kan då kompensera även kommuner där såväl asylsökande som nyanlända ofta placeras i boenden och bostäder i glesbygden.

10. Ekonomiska effekter

10.2 Omfördelningsprofil

Utredaren poängterar att det i uppdraget från regeringen särskilt lyfts fram behovet att undersöka i vilken utsträckning utjämningen tar hänsyn till effekterna av flyktingmottagandet. Utredarens bedömning är att merkostnader på grund av ett stort flyktingmottagande uppstår inom individ- och familjeomsorgen samt inom de pedagogiska verksamheterna för barn, unga och vuxna. Genom att bl.a. införa en ny delmodell för kommunal vuxenutbildning och ta socioekonomiskt hänsynstagande inom de pedagogiska verksamheterna, samtidigt som ett antal merkostnadsberäkningar kopplas till kostnadsutvecklingen i riket och delmodellen Barn och unga med utländsk bakgrund utgår, bedömer utredaren att effekterna av flyktingmottagandet har tillgodosetts. Migrationsverket gör samma bedömning.

Omfördelningsprofilen i kostnadsutjämningen förstärks genom de föreslagna förändringarna. Migrationsverket har inget att invända mot denna omfördelningsprincip.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad ställföreträdande generaldirektör efter föredragning av ekonom/controller Sten Alstander och expert Helena Svensson. I beredningen har även budgetchef Therese Pelow och planeringschef Henrik Holmer deltagit.

Inga Thoresson Hallgren