

Räcker ersättningen?

Kommunernas kostnader för försörjning av 2000 års mottagna flyktingar

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	7
Resultat	8
Ett system i obalans	8
Geografisk rörlighet	9
Ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning	10
Inledning	11
Syfte och disposition	12
Kostnadsutvecklingen för 1992–1999 års flyktingkontingenter	13
En översikt	13
Förklaringsfaktorer till kostnadsutvecklingen för 1992–1999 års flyktingkontingenter	15
Resultatredovisning – Kostnadsutvecklingen för 2000 års flyktingkontingent	17
En demografisk beskrivning	17
Försörjningskostnader – riket i helhet	19
Försörjningskostnader i relation till schabloniserade ersättningar – riket i helhet	20
Försörjningskostnader – olika kommuntyper	21
Försörjningskostnader i relation till schablonersättningar – olika kommuntyper	25
Försörjningsberoende i 2000 års kontingent – Riket och kommunvis	26
Den geografiska rörlighetens betydelse för försörjningsberoendet	27
Ekonomiskt bistånd eller introduktions-ersättning – beroenden och kostnader	30
Slutdiskussion	35
Den geografiska rörlighetens betydelse	36
Ekonomiskt bistånd eller Introduktionsersättning – några reflektioner	37
Kommentarer från Integrationsverket	39
Fortsatta obalanser i ersättningssystemet	39
Hammarstedts förklaringsfaktorer – Integrationsverket kommenterar	39
Ytterligare förklaringsfaktorer	41
Ekonomiskt bistånd eller Introduktionsersättning	42
Kostnadsuppföljning – möjlighet och begränsning – slutord	42
Referenser	43
Bilagor	44

Förord

Detta är en promemoria om utvecklingen av kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som togs emot i landets kommuner under år 2000. För dessa personer har kommunerna fått statlig schabloniserad ersättning. Undersökningen omfattar åren 2000–2003 och är genomförd på regeringens uppdrag. Syftet är först och främst att jämföra de kostnader kommunerna har för ekonomiskt bistånd respektive introduktionsersättning för denna kontingent med de intäkter från grund- och schablonersättningar som kommunerna fått från staten.

Resultaten visar att kommunernas kostnader för försörjningsstöd är fortsatt högt. För denna kontingent liksom för de närmast föregående har runt 90 procent av de schabloniserade ersättningar som kommunerna erhållit, gått till kostnader för försörjningsstöd. Då ersättningarna är tänkta att täcka betydligt mer än enbart försörjningsstödet måste detta återkommande resultat betecknas som mycket bekymmersamt.

Framför allt är storstädernas och de större städernas sammantagna kostnader för flyktingars introduktion högre än de schabloniserade ersättningarna från staten.

Frågan som ställts i flera på varandra följande kostnadsmätningar och alltså även i denna, är om staten underkompenserar kommunerna eller om kommunerna använder sina medel på ett bra sätt under individens introduktion.

Mats Hammarstedt, docent och universitetslektor i nationalekonomi vid Växjö universitet, har för tredje året i rad genomfört undersökningen/kostnadsmätningen åt Integrationsverket och skrivit denna promemoria. Arbetet har bedrivits i samverkan med Gisela Andersson och Jonas Doll, båda analytiker på Integrationsverket. Elisabeth Bahngoura, Hossein Salimi Brujeni och Monica Geite, har alla medverkat i myndighetens projektgrupp och i denna lämnat värdefulla bidrag. Monir Dastserri, statistikansvarig på Integrationsverket har bidragit till undersökningens statistiska delar.

Integrationsverket kommenterar promemorians innehåll och Hammarstedts diskussioner/åtgärdsförslag i separat avsnitt.

Norrköping den 16 februari 2005

Andreas Carlgren
Generaldirektör

Abdullahi Aress
Avdelningschef

Sammanfattning

I denna undersökning studeras utvecklingen av kommunernas kostnader för försörjning av 2000 års flyktingkontingent under perioden 2000–2003. Kostnadsutvecklingen studeras för mottagningsåret plus ytterligare tre år, observationsperioden uppgår alltså i genomsnitt till tre och ett halvt år. Observationsperioden är vald utifrån den period som staten påtagit sig kostnadsansvaret för flyktingarnas introduktion.

Som ersättning för flyktingmottagandet får kommunerna statliga grund- och schablonersättningar. Förutom att täcka kommunernas kostnader för försörjning av flyktingar skall de statliga grund- och schablonersättningarna även täcka kommunernas kostnader för aktiva insatser under flyktingarnas introduktion såsom svenskundervisning, arbetsmarknadsinsatser etc. Syftet med undersökningen är att studera kostnadsutvecklingen för försörjning av flyktinghushåll som togs emot år 2000 ställt i relation till de statliga grund- och schablonersättningar som kommunerna erhållit. Försörjningskostnaderna ställs därför i relation till de statliga grund- och schablonersättningarna såväl för riket totalt som för olika kommuntyper enligt Svenska kommunförbundets indelning i nio kommuntyper (se bilaga B).

Studien berör också huruvida det finns skillnader i kostnadsutvecklingen mellan olika kommuntyper samt i vilken utsträckning det finns skillnader i försörjningsberoendet mellan flyktingar som flyttar geografiskt och flyktingar som bor kvar på sin initiala bostadsort under observationsperioden. Vidare jämförs kostnadsutvecklingen för 2000 års flyktingkontingent med kostnadsutvecklingen för tidigare års flyktingkontingenter. Slutligen studeras också om det finns skillnader i kostnadsutveckling mellan kommuner som använder sig av ekonomiskt bistånd som ersättningsform och kommuner som använder sig av introduktionsersättning som ersättningsform.

Antalet flyktingar i 2000 års flyktingkontingent uppgick till 12 258 vilket är en ökning jämfört med 1999 års kontingent. Antalet flyktingar i 2000 års kontingent ligger därmed på ungefär samma nivå som antalet flyktingar i 1997 och 1998 års kontingenter. Knappt hälften av flyktingarna i kontingenten var födda i Irak. Totalt hade ca. 75 procent av flyktingarna i kontingenten utomeuropeiskt ursprung vilket var något färre än i 1999 års kontingent men fler än i 1997 och 1998 års kontingenter.

Drygt 32 procent av flyktingarna i 2000 års flyktingkontingent var barn under 15 år medan andelen som var 60 år eller äldre uppgick till drygt 4 procent. Detta innebär att andelen barn var ungefär lika stor som i 1998 och 1999 års flyktingkontingenter men något färre än i 1997 års flyktingkontingent. Andelen äldre i 2000 års flyktingkontingent låg på ungefär samma nivå som i 1997, 1998 och 1999 års flyktingkontingenter.

Den totala försörjningskostnaden för 2000 års flyktingkontingent under perioden 2000–2003 uppgick till knappt 1 656 miljoner kronor. Den totala per capita-kostnaden under perioden 2000–2003 uppgick därmed till 135 389 kronor.

Resultat

En jämförelse med tidigare års flyktingkontingenter visar att per capita-kostnaden ökat med närmare 20 000 kronor jämfört med 1997 års flyktingkontingent. Jämfört med 1998 års flyktingkontingent var per capita-kostnaden för 2000 års flyktingkontingent ca 9 000 kronor högre. Jämfört med 1999 års flyktingkontingent var per capita-kostnaden ca 2 000 kronor högre. Med hänsyn tagen till inflationen var emellertid kostnaderna för 2000 års flyktingkontingent något lägre än för 1999 års flyktingkontingent.

Av de statliga ersättningar kommunerna får för flyktingars introduktion går 92 procent till försörjningsstöd. Sålunda återstår enbart 8 procent för kostnader som kommunerna har för aktiva insatser under flyktingarnas introduktion. Resultatet ligger på samma nivå som för 1999 års flyktingkontingent och högre än för 1997 och 1998 års flyktingkontingenter. Det återstår alltså lika mycket pengar till aktiva insatser under introduktionen för 2000 års flyktingkontingent som för 1999 års flyktingkontingent men mindre än för de föregående årens flyktingkontingenter.

Ett system i obalans

Undersökningen visar på stora skillnader mellan olika kommuntyper beträffande relationen mellan kostnader för försörjningsstöd och statliga grund- och schablonersättningar. I storstäderna överstiger kostnaderna de statliga grund- och schablonersättningarna, dvs. de statliga ersättningarna räcker inte till att täcka kostnaderna för försörjningsstöd. I de större städerna återstår endast en mycket liten andel av de statliga grund- och schablonersättningarna efter det att försörjningsstödet betalats ut. Detta innebär att kostnader som dessa kommuner haft under flyktingarnas introduktion finansierats på annat sätt än genom statliga grund- och schablonersättningar. I framförallt vad Kommunförbundet klassificerar som övriga mindre kommuner och industrikommuner ser dock situationen annorlunda ut. I dessa kommuntyper återstår förhållandevis stor andel av de statliga grund- och schablonersättningarna till aktiva insatser under flyktingarnas introduktion efter det att försörjningsstödet betalats ut.

Det faktum att insatser under introduktionen finansieras på annat sätt än genom statliga grund- och schablonersättningar i storstäder och större städer understryker vad som konstaterades i undersökningen av 1999 års flyktingkontingent; ersättningssystemet för kommunalt flyktingmottagande är i obalans. För det fortsatta integrationsarbetet är det därför av vikt att de obalanser som finns i det statliga ersättningssystemet till kommunerna korrigeras.

Undersökningen visar att det finns kostnadsskillnader mellan olika kommuntyper. Låga per capita kostnader återfinns i industrikommuner, övriga mindre kommuner, medelstora städer och övriga större kommuner. De högsta per capita kostnaderna syns i storstäderna och i de större städerna. Även i glesbygds- och landsbygdskommunerna noteras höga per capita kostnader. Resultaten i undersökningen indikerar alltså att flyktingarnas val av bosättningskommun troligen har betydelse för möjligheterna till egenförsörjning.

Geografisk rörlighet

Det finns stora skillnader även *mellan* kommuntyper som gemensamt uppvisar höga försörjningskostnader per capita. I storstäderna och de större städerna faller andelen försörjningsberoende långsammare än i andra kommuntyper bland dem som bor kvar i sin initiala bostadskommun under hela observationsperioden. Bland de flyktingar som flyttar från storstäder och större städer minskar dock beroendet av försörjningsstöd i ungefär samma takt som i övriga kommuntyper. I glesbygds- och landsbygdskommuner ökar däremot andelen som var helt eller delvis försörjningsstödsberoende bland *såväl* dem som bor kvar i sin ursprungliga bostadskommun som bland dem som flyttade under observationsperioden.

Med tanke på den betydelse som snabbt inträde på arbetsmarknaden har är dessa senare resultat av intresse. Det skall framhållas att siffrorna som presenteras är osäkra, sambanden svaga men inte desto mindre bör de uppmärksammas, inte minst med tanke på de frågor de ställer angående bosättningens förutsättningar i stort. Att vara arbetslös under den första tiden i Sverige påverkar med all sannolikhet möjligheterna till egenförsörjning även på längre sikt. För den framtida integrationspolitiken och den däri ingående bosättningsstrategin, bör siffrorna vara av intresse.

Undersökningen av 2000 års flyktingkontingent visar också på en nettoutflyttning från storstäderna under observationsperioden. Denna flyktingkontingent skiljer sig därmed från tidigare års flyktingkontingenter vilka haft nettoinflyttning *till* storstäderna. Rimligen borde detta också innebära att inflyttningen till storstäderna av flyktingar som saknar egenförsörjning är lägre i 2000 års flyktingkontingent än i 1998 och 1999 års flyktingkontingent. Trots detta visar storstäderna upp de klart högsta försörjningskostnaderna per flykting.

Förortskommuner, större städer och medelstora städer har haft nettoinflyttning under observationsperioden. Mot bakgrund av vad som har framkommit i tidigare års undersökningar, och även i viss mån i denna undersökning, kan antas att kostnadsutvecklingen i en kommun borde påverkas negativt av nettoinflyttning *om* denna består av flyktingar som saknar egenförsörjning och omvänt positivt om kommunen har nettoutflyttning. Årets undersökning visar dock att främst kommuntypen medelstora städer som haft nettoinflyttning under observationsperioden, *trots detta*, haft god kostnadsutveckling och att storstäderna trots nettoutflyttning har en fortsatt negativ kostnadsutveckling.

Undersökningen av 2000 års flyktingkontingent indikerar att geografisk rörlighet påverkar individens möjligheter till egenförsörjning positivt. I likhet med tidigare års undersökningar faller försörjningsberoendet snabbare bland de flyktingar som flyttade än bland de flyktingar som bodde kvar på sin initiala bostadsort under observationsperioden. Det faktum att resultaten visar på att det går att åstadkomma en god kostnadsutveckling även i kommuner med nettoinflyttning av flyktingar, samt det faktum att flyktingarnas möjligheter till egenförsörjning tycks öka då man flyttar geografiskt, pekar mot att det från egenförsörjningssynpunkt är angeläget att stimulera den geografiska rörligheten bland flyktingar.

Ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning

Undersökningen studerar även i vilken utsträckning det finns skillnader i kostnaderna mellan kommuner som använder sig av ekonomiskt bistånd och kommuner som använder sig av introduktionsersättning som ersättningsform. Resultaten visar att kostnaderna faller snabbare i kommuner vilka använder sig av ekonomiskt bistånd som ersättningsform än i kommuner som använder introduktionsersättning. Som påpekats i tidigare års undersökningar är en längre undersökningsperiod än tre och ett halvt år önskvärd för att kunna uttala sig om huruvida det finns långsiktiga skillnader i kostnadsutvecklingen mellan kommuner som använder sig av ekonomiskt bistånd och kommuner som använder sig av introduktionsersättning som ersättningsform. Också mot bakgrund av att allt fler kommuner använder sig av introduktionsersättning är det, precis som påpekades i förra årets undersökning, av betydelse att framtida undersökningar ger möjlighet för mer långsiktiga jämförelser mellan kostnadsutvecklingen för de båda ersättningsformerna.

Sammanfattningsvis konstaterar undersökningen av 2000 års flyktingkontingent:

- Det finns obalanser i ersättningssystemet för kommunalt flyktingmottagande. I storstäderna räcker statens bidrag inte till att täcka kostnaderna för försörjningsstöd, ännu mindre till de övriga tänkta aktiva insatserna.
- Ålderstrukturen i flyktingkontingenten, flyktingarnas geografiska ursprung, det allmänna arbetsmarknadsläget, valet av bosättningskommun, flyktingarnas geografiska rörlighet är centrala förklaringsfaktorer bakom kostnadsutvecklingen för en flyktingkontingent.
- Storstädernas ogynnsamma kostnadsutveckling kan i årets undersökning inte längre förklaras av stor nettoinflyttning av flyktingar som saknar egenförsörjning eftersom dessa kommuntyper i år visar på en nettoutflyttning. Samtidigt visar det sig att andra kommuntyper än storstäder och större städer faktiskt kan åstadkomma en gynnsam kostnadsutveckling parallellt med en nettoinflyttning av flyktingar.

Inledning

För de flyktingar som kom till Sveriges kommuner under perioden 1992–1999 har Invandrarverket (nuvarande Migrationsverket) och Integrationsverket undersökt försörjningskostnaderna under en period på tre och ett halvt år.¹ Detta är den period då de statliga ersättningarna skall täcka kommunernas kostnader för flyktingarnas introduktion.²

För 1992–1996 års flyktingkontingenter studerades förutom försörjningskostnaderna även kommunernas totala merkostnader för flyktingmottagningen medan undersökningarna för 1997–1999 års flyktingkontingenter var begränsade till kommunernas kostnader för försörjning. Försörjningsstödet till flyktingarna betalas ut av kommunerna i form av antingen ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning.³

Av de genomförda undersökningarna framgår att per capita-kostnaden för försörjning till flyktingarna varierar mellan olika flyktingkontingenter. De lägsta per capita beloppen observerades för 1992–1994 samt 1997 års kontingenter medan högre belopp kunde observeras för 1995–1996 samt 1998–1999 års flyktingkontingenter.

De statliga ersättningarna skall täcka kommunernas kostnader för flyktingars introduktion under mottagningsåret plus ytterligare tre år, dvs. över en period på i genomsnitt tre och ett halvt år. Ersättningarna skall täcka kommunernas försörjningskostnader. Dessutom skall pengar finnas för aktiva insatser under flyktingarnas introduktion, såsom svenskundervisning, arbetsmarknadsinsatser, tolkstöd, merkostnader inom skola och barnomsorg, vissa personalkostnader för det kommunala introduktionsarbetet. Mot bakgrund av detta har det genomgående i undersökningarna varit av intresse att studera huruvida de statliga ersättningarna faktiskt täcker kommunernas merkostnader för flyktingmottagningen.

Kostnadsuppföljningar har gjorts årligen sedan 1992. Utgångspunkten för undersökningarna har i flera avseenden varit olika (se översikten nedan). Av undersökningarna framgår bl.a. att relationen mellan kommunernas kostnader för försörjningstöd och erhållna grund- och schablonersättningar har förändrats över tiden så att det främst i kommuner med stor mottagning finns mindre pengar över i kommunerna till sådana aktiva insatser som nämnts ovan för 1999 och 2000 års flyktingkontingenter jämfört med 1997 och 1998 års kontingenter. Graden av kostnadstäckning varierar dock kraftigt *mellan* olika kommuntyper.

Förutom kostnadstäckningen har den geografiska rörligheten, dvs. effekter av valet mellan att flytta ifrån eller stanna i mottagningskommunen, liksom betydelsen av vilken form för det ekonomiska biståndet som en kommun väljer att använda varit föremål för undersökningarnas intresse. I samtliga undersökningar har emellertid saknats individdata för respektive undersökningsperioder. Detta förhållande har hittills gjort det omöjligt att undersöka faktiska effekter av det ena eller andra alternativet. Vad kostnadsuppföljningarna förmår är att observera totala kostnader och därefter fördela kostnaden på antalet individer som undersökningsperioden gäller. Måttet är alltså genomgående tämligen grovt, möjligheten att dra slutsatser begränsad.

Integrationsverket kommenterar i separat avsnitt undersökningens förutsättningar och vad som behöver göras för att i framtiden också nå en mer fördjupad kunskap i frågor om bl.a. kostnader i förhållande till olika introduktions-/ etableringsstrategier.

Syfte och disposition

Syftet med denna undersökning är att studera kostnadsutvecklingen för försörjning av flyktinghushåll som togs emot år 2000 (i det följande kallad 2000 års flyktingkontingent). Dessa kostnader ställs i relation till de intäkter i form av grund- och schablonersättningar som kommunerna fått.

Beräkningar görs dels för denna kvot i riket totalt, dels för hur kvoten varierar mellan olika kommuntyper. Dessutom studeras huruvida det finns skillnader i försörjningsberoende mellan de flyktingar som flyttat till en annan kommun efter ankomsten till Sverige och flyktingar som bor kvar på den ursprungliga bostadsorten. Vidare jämförs kostnadsutvecklingen för 2000 års flyktingkontingent med kostnadsutvecklingen för tidigare års flyktingkontingenter. Slutligen studerar jag också hur kostnadsutvecklingen varierar mellan olika kommuntyper samt mellan kommuner som använder sig av ekonomiskt bistånd och kommuner som använder sig av introduktionsersättning som ersättningsform.

Inledningsvis ges en kortfattad översikt av de huvudsakliga resultat som framkommit i undersökningarna av 1992-1999 års flyktingkontingenter. Några förklaringsfaktorer bakom den observerade kostnadsutvecklingen för dessa flyktingkontingenter presenteras också. Därefter följer resultatredovisningen för 2000 års flyktingkontingent. I ett avslutande kapitel diskuterar och problematiserar jag resultaten.

Integrationsverket avslutar med ett eget kapitel där verket kommenterar resultaten. I kapitlet redogörs också för pågående och framtida åtgärder i syfte att komplettera och fördjupa framtida undersökningar.

-
- 1 Med flykting avses de individer som omfattas av förordningen (1990:927), Om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., dvs. personer med flykting- eller flyktingliknande skäl, samt vissa av deras anhöriga.
 - 2 Undersökningarna har genomförts av Regeringskansliet, Statens Invandrarverk (numera Migrationsverket) och Integrationsverket i samråd med Svenska Kommunförbundet. Redovisning av resultaten har skett i följande rapporter:
Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1992? (Ds 1997:31).
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? (Statens Invandrarverk 1998).
Räcker ersättningen? Täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1995 och 1996? (Integrationsverkets rapportserie 2000:13).
Trenden vänder – Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för de flyktingar m.fl. som mottagits år 1997 (Integrationsverkets rapportserie 2001:04).
Ett steg bakåt? – Kommunernas kostnader för försörjningsstöd för flyktingar som mottogs 1998 (Integrationsverkets rapportserie 2002:07).
Systemfel! Ett ersättningssystem i obalans – Uppföljning av kommunernas kostnader för försörjning av 1999 års mottagna flyktingar (Integrationsverkets rapportserie 2003:05).
 - 3 Introduktionsersättning enligt lagen (1992:1068), Om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar, innebär dels att ersättningen bör vara högre än normen för bistånd, dels att ersättningen är prestationsrelaterad. Individen kan i vissa kommuner även ha egen inkomst utan att introduktionsersättningens storlek påverkas. I flera kommuner har förekommit »ekonomiskt biståndliknande« introduktionsersättningar. I dessa kommuner uppfyller introduktionsersättningen inte lagens (1992:1068) kriterier för introduktionsersättning.

Kostnadsutvecklingen för 1992–1999 års flyktingkontingenter

En översikt

Vid undersökningarna av kostnadsutvecklingen för 1992–1999 års olika flyktingkontingenter har såväl utgångspunkt som undersökningsmetodik varierat.⁴ Utgångspunkten för studierna av 1992–1996 års flyktingkontingenter var att de statliga ersättningarna skulle täcka de kommunala merkostnaderna för flyktingmottagningen under en period på tre och ett halvt år. En central frågeställning i dessa rapporter var därför bidragsutnyttjandegraden. Bidragsutnyttjandegraden mäter hur stor andel av de statliga ersättningarna som kommunerna förbrukat efter tre och ett halvt år. En bidragsutnyttjandegrad på över 100 procent innebär att den statliga ersättningen inte täcker kommunens merkostnader medan en bidragsutnyttjandegrad under 100 procent innebär att kommunen blivit överkompenserad.

Undersökningsmetodiken skiljde sig dock åt mellan studierna av 1992–1994 och 1995–1996 års flyktingkontingenter. För 1992–1994 års kontingenter baserades undersökningarna på 41 urvalskommuner varefter man skattade resultatet på riksnivå. För 1995–1996 års flyktingkontingenter använde Integrationsverket tidigare års beräkningar för att dra trender för kontingenterna för ca 30 procent av kostnaderna. För resterande 70 procent av kostnaderna, dvs. kostnader för ekonomiskt bistånd/introduktionsersättning och mottagning av barn utan legal vårdnadshavare, fanns precisa siffror för samtliga kommuner. Detta gjorde att undersökningarna av 1995–1996 års kontingenter till skillnad från undersökningarna av 1992–1994 års kontingenter var totalundersökningar.

Resultaten av undersökningarna av 1992–1994 års flyktingkontingenter visade att kommunerna under denna tid och i princip hade full kostnadstäckning för de merkostnader flyktingmottagningen medfört fram till och med 1994 års flyktingkontingent. För åren 1995–1996 skedde så en kraftig försämring för kommunerna. Försämringen förklaras bl.a. av att det allmänna arbetsmarknadsläget var sämre för 1995–1996 års flyktingkontingenter jämfört med för 1992–1994 års flyktingkontingenter. I 1996 års flyktingkontingent var dessutom andelen utomeuropeiska flyktingar större än i tidigare års flyktingkontingenter. Detta kan ha bidragit till att möjligheterna till egenförsörjning var sämre för dessa flyktingar än för tidigare års flyktingkontingenter.

Den stora ökningen förklaras *dessutom* av en övervältring av tidigare statliga kostnader på kommunerna, bl. a. tog man bort den statliga delen av bostadsbidraget, höjde egenavgifterna för medicin och sjukvård och gjorde det svårare att få A-kassa och kontant arbetsmarknadsstöd, s.k. KAS. För åren 1995–1996 borde den statliga ersättningen till kommunerna ha ökat med 15–20 procent för att täcka kommunernas merkostnader för flyktingmottagningen.

Även kostnader per flykting studerades. För de flyktingar som anlände under åren 1995–1996 ökade beloppen kraftigt jämfört med

de flyktingar som anlände under åren 1992–1994 (se Bilaga A, tabell A2).

För uppföljningarna av 1997–1999 års flyktingkontingenter förändrades regeringens uppdrag till Integrationsverket. Fokus blev nu att studera hur kostnaderna för försörjning av flyktingar utvecklades under en period på i genomsnitt tre och ett halvt år. Undersökningarna var baserade på samtliga rikets kommuner.

Undersökningen av försörjningskostnaderna för 1997 års flyktingkontingenter visade att kostnaden per flykting var ungefär på samma nivå som under åren före 1995. För 1998 och 1999 års flyktingkontingenter skedde däremot en ökning. Dock var kostnaden avsevärt lägre än kostnaden för 1995 och 1996 års kontingenter.

I undersökningarna av 1997–1999 års flyktingkontingenter ställs alltså kostnaderna för försörjning i relation till de grund- och schablonersättningar kommunerna fick för flyktingkontingenterna 1997–1999. På så sätt bildas kvoten mellan kommunernas försörjningskostnader och de statliga grund- och schablonersättningar som kommunerna erhöll (se Bilaga A, Tabell A3). Det bör påpekas att denna kvot mellan kostnader för försörjningsstöd och grund- och schablonersättning *inte* är direkt jämförbar med den bidragsutnyttjandegrad som beräknades för 1992–1996 års flyktingkontingenter. Kvoten mellan kommunernas kostnader och de statliga grund- och schablonersättningar som kommunerna får, *har* emellertid förändrats över tiden så att det fanns mindre pengar kvar över i kommunerna till aktiva insatser under flyktingarnas introduktion för 1999 års flyktingkontingent än för 1997 års flyktingkontingent.

För 1998 och 1999 års flyktingkontingenter studerades kvoten mellan kommunernas försörjningskostnader och de statliga grund- och schablonersättningarna även på kommungruppsnivå.⁵ Undersökningarna visade att det fanns stora skillnader mellan olika kommuntyper (enligt Kommunförbundets indelning) beträffande denna relation (se Bilaga A, Tabell A4). I storstäderna var kostnaderna för försörjning t.o.m. högre än de grund- och schablonersättningar som dessa kommuner fick för såväl 1998 som 1999 års flyktingkontingent. För båda dessa år översteg kostnaderna de statliga grund- och schablonersättningarna med drygt 10 procent i storstäderna. I de större städerna låg motsvarande kvot strax under 1 för såväl 1998 som 1999 års flyktingkontingent, dvs. försörjningskostnaderna var något lägre än de erhållna grund- och schablonersättningarna. I storstäderna räckte således de statliga ersättningarna ej ens till att täcka kostnaderna för försörjning. I de större städerna täckte visserligen grund- och schablonersättningen kostnaderna men för 1998 och 1999 års flyktingkontingenter återstod endast ca 10 procent av grund- och schablonersättningarna till aktiva insatser under introduktionen.

I andra kommuntyper såg situationen ljusare ut. I t.ex. industrikommuner och övriga mindre kommuner återstod drygt 40 procent av de statliga grund- och schablonersättningarna till aktiva insatser under introduktionen för såväl 1998 som 1999 års flyktingkontingent.

Förklaringsfaktorer till kostnadsutvecklingen för 1992–1999 års flyktingkontingenter

Mot bakgrund av de resultat som framkommit i undersökningarna av 1992–1999 års flyktingkontingenter presenterades i Integrationsverket (2003a) några tänkbara förklaringsfaktorer till den observerade kostnadsutvecklingen. Dessa är också i år relevanta.

Åldersstrukturen

En central förklaringsfaktor är *åldersstrukturen* i respektive flyktingkontingent. De höga kostnaderna för 1995 och 1996 års flyktingkontingenter kan delvis förklaras av att dessa hade en större andel äldre än 1997, 1998 och 1999 års flyktingkontingenter. Dock visar undersökningarna att 1997 års flyktingkontingent, vilken hade en mycket gynnsam kostnadsutveckling, inte hade den gynnsammaste åldersstrukturen.

Flyktingarnas geografiska ursprung

En annan förklaringsfaktor är flyktingarnas geografiska ursprung.⁶ Undersökningarna visar att kostnaderna för försörjningsstöd i allmänhet är högre för flyktingkontingenter med en stor andel utomeuropeiska flyktingar än för flyktingkontingenter med stor andel europeiska flyktingar. Exempelvis hade 1997 års flyktingkontingent en stor andel europeiska flyktingar medan 1996 och 1999 års flyktingkontingenter i huvudsak utgjordes av utomeuropeiska flyktingar.

Det allmänna arbetsmarknadsläget

Det är också troligt att kostnadsutvecklingen för en flyktingkontingent påverkas av det *allmänna arbetsmarknadsläget*. Den genomsnittliga arbetslösheten under mitten av 1990-talet, dvs. under åren då 1995 och 1996 års flyktingkontingenter anlände och observerades, var högre än såväl tidigare som senare under 1990-talet. Detta är en trolig förklaring till de höga kostnaderna för försörjningsstöd för 1995 och 1996 års flyktingkontingenter. Dock bör här påpekas att försörjningsstödskostnaden för 1999 års flyktingkontingent var avsevärt högre än för t.ex. 1997 års flyktingkontingent trots det faktum att 1999 års flyktingkontingent snarare mötte ett bättre arbetsmarknadsläge än 1997 års flyktingkontingent.

Val av bostadskommun

Genomgående visar undersökningarna att i storstäderna, med högst kostnader för försörjningsstöd och störst antal mottagna flyktingar, föll försörjningsstödsberoendet långsammare än i riket som helhet. Vissa andra orter utmärkte sig av låga kostnader för försörjningsstöd samt av att beroendet av försörjningsstöd sjunker snabbt. Sådana kommuntyper var framförallt industrikommuner och de övriga större städerna.

Geografisk rörlighet

Undersökningarna av 1992–1999 års flyktingkontingenter visar också på att flyktingarna kan förbättra sina möjligheter till egenförsörjning genom ökad *geografisk rörlighet*. Generellt faller beroendet av försörjningsstöd snabbare bland de flyktingar som flyttar under observationsperioden än bland dem som bor kvar i sina initiala bostadskommuner.

Strukturell diskriminering

Slutligen underströk Integrationsverket (2003a) att *strukturell diskriminering* av framförallt flyktingar från Mellanöstern var en tänkbar förklaringsfaktor bakom utvecklingen. Detta kompletterar förklaringsfaktorn ovan om betydelsen av flyktingarnas geografiska ursprung. Försörjningskostnaderna är i allmänhet högre för flyktingkontingenter med en stor andel utomeuropeiska flyktingar.

4 För en djupare redogörelse av resultaten i dessa undersökningar hänvisas till de rapporter som presenterades i fotnot 1.

5 Denna kvot beräknad på kommuntypsnivå presenterades ej i undersökningen av 1998 års flyktingkontingent utan är beräknad i efterhand.

Resultatredovisning – Kostnadsutvecklingen för 2000 års flyktingkontingent

En demografisk beskrivning

Totalt uppgick antalet mottagna flyktingar i 2000 års kontingent till 12 258. Tabell 1 visar hur de var fördelade på geografiskt ursprung. Knappt hälften, ca. 48 procent, av flyktingarna i 2000 års kontingent är födda i Irak. Av Tabell 1 framgår att andelen flyktingar med europeiskt ursprung var låg, endast 25 procent av flyktingarna i 2000 års kontingent var födda i ett europeiskt land. Detta är en något högre andel än i 1999 års flyktingkontingent men en avsevärt lägre andel än i t.ex. 1993, 1994 och 1997 års flyktingkontingenter. Av de europeiska flyktingarna kom det stora flertalet från f.d. Jugoslavien.

Tabell 1

Flyktingmottagningen efter födelseland för flyktingkontingenten 2000. Procentuell fördelning.

Flyktingarnas födelseland Andel (procent)

Irak	47,7
F.d. Jugoslavien	20,8
Afghanistan	6,1
Afrika	4,4
Iran	3,3
Mellanöstern inkl. Turkiet	2,9
Gamla öststaterna	1,4
Latinamerika	1,1
Sverige *	3,3
Övriga	9,0

* Totalt har 409 flyktingar Sverige som födelseland. Av dessa är 406 födda 1990 eller senare. Barnen har fötts under den tid då deras föräldrar var asylsökande.

Källa: Statistiska centralbyrån (2004).

Åldersfördelningen i 2000 års flyktingkontingent framgår av Tabell 2. Drygt 32 procent av flyktingarna i 2000 års flyktingkontingent var barn under 15 år medan drygt 4 procent var 60 år eller äldre. Detta innebär att andelen barn var ungefär lika stor som i 1998 och 1999 års flyktingkontingenter men något färre än i 1997 års flyktingkontingent. Andelen äldre ligger på ungefär samma nivå som i 1997, 1998 och 1999 års flyktingkontingenter.

Det är således ett faktum att 1999 års och 2000 års flyktingkontingenter uppvisar likheter beträffande geografiskt ursprung och åldersfördelning. Vid en jämförelse med 1998 års kontingent finner vi att denna omfattade en större andel europeiska flyktingar än 2000 års

Tabell 2

Uppgifter om ålder bland flyktingar som tagits emot i en kommun år 2000. I tabellen presenteras också uppgifter om sekundärflyttningar i 2000 års kontingent.

	Totalt	Procent
Antal mottagna flyktingar i kommunerna	12 258	100,0
Varav:		
Barn under 15 år	3 964	32,3
Äldre*)	508	4,1
Totalt antal sekundärflyttningar i 2000 års kontingent	2 446	20,0
Antal flyktingar inom kontingenten som avlidit eller lämnat landet inom tre år	55	0,4

*) Som äldre räknas de flyktingar som fyllt 60 år när uppehållstillstånd beviljas.

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna bearbetningar.

flyktingkontingent men hade ungefär samma åldersfördelning som 2000 års kontingent. Sett till det geografiska ursprunget har således 2000 års kontingent sämre förutsättningar för en gynnsam kostnadsutveckling än 1998 års kontingent. Vidare kan konstateras att 2000 års kontingent hade bättre förutsättningar än 1997 års kontingent sett till åldersfördelningen men sämre förutsättningar om man ser till det geografiska ursprunget.

Könsfördelningen i 2000 års kontingent är i det närmaste identisk med könsfördelningen i de närmast föregående årens kontingenter. Liksom i 1999 års kontingent var 47 procent kvinnor. Detta kan jämföras med 46 procent kvinnor i 1997 och 1998 års kontingenter.

Andelen sekundärflyttare, dvs. flyktingar som flyttade från sin initiala bostadskommun till en annan kommun under perioden 2000-2003, uppgick till ca 20 procent i 2000 års flyktingkontingent. Den geografiska rörligheten ligger alltså på samma nivå i 2000 års flyktingkontingent som i 1999 års flyktingkontingent. Dock är rörligheten lägre i 2000 års flyktingkontingent än i 1997 och 1998 års flyktingkontingenter. I de båda sistnämnda kontingenterna uppgick andelen sekundärflyttningar till ca 25 procent.

Liksom i tidigare års flyktingkontingenter bosätter sig det stora flertalet flyktingar, ca. 33 procent, i storstäderna (se Bilaga A, Tabell A5). I likhet med tidigare års flyktingkontingenter väljer ett mycket litet antal flyktingar initialt att bosätta sig i landbygdskommuner, övriga mindre kommuner och glesbygdskommuner. Dessa kommuntyper har dessutom en nettoutflyttning under observationsperioden.

En skillnad jämfört med tidigare års flyktingkontingenter är att det i årets kontingent *inte* sker någon nettoinflyttning till storstäderna under observationsperioden. Antalet flyktingar som är bosatta i stor-

städerna minskar under observationsperioden. Kommuntyperna större städer och medelstora städer redovisar däremot nettoinflyttning under observationsperioden.

Försörjningskostnader – riket i helhet

Av tabell 3 framgår kommunernas totala försörjningskostnader för 2000 års flyktingkontingent. Den totala kostnaden uppgick till knappt 1 656 miljoner kronor. Kostnaden per flykting sett över hela perioden uppgick till 135 389 kronor. Denna summa är knappt 2000 kronor högre än den per capita kostnad som kunde observeras för 1999 års flyktingkontingent och 9000 kronor högre än för 1998 års flyktingkontingent. Jämför man med 1997 års flyktingkontingent finner man att kostnaden per flykting för 2000 års flyktingkontingent är nästan 20 000 kronor högre.

Det bör dock påpekas att kostnaden per flykting för 2000 års flyktingkontingent är lägre än de per capita kostnader som kunde observeras för 1995 och 1996 års flyktingkontingenter (se Bilaga A, Tabell A2).

I Tabell 3 kan jag också över tid följa kostnaderna för försörjningsstöd. År 2000 uppgick dessa till drygt 271 miljoner kronor. Detta är det klart lägsta beloppet under perioden 2000–2003. Att beloppet är lägst detta år förklaras helt naturligt av att det är under detta år flyktingarna tas emot. Flyktingarna var således inte i landet under hela år 2000. Det högsta beloppet finner vi för år 2001. Detta år uppgick beloppet till drygt 502 miljoner kronor. Detta år är flyktingarna i landet hela året men deras möjligheter till egenförsörjning torde vara begränsade då vistelsetiden i landet är knapp. Med ökad vistelsetid i landet ökar också möjligheterna till egenförsörjning. Kommunernas kostnader för försörjningsstöd faller då. År 2002 uppgick kostnaderna för försörjningsstöd till drygt 489 miljoner kronor. År 2003 uppgick motsvarande belopp till drygt 393 miljoner kronor.

Det är även intressant att studera hur per capita-kostnaden för försörjningsstöd utvecklats i reala termer, dvs. med hänsyn tagen till inflationen (se Bilaga A, Tabell A2). Vid beräkningen av den reala per capita-kostnaden för 2000 års flyktingkontingent används kon-

Tabell 3

Försörjningsstödet respektive år till kommunplacerade flyktingar mottagna år 2000. Kronor och procentuell fördelning av totala beloppet. Löpande priser.

	2000	2001	2002	2003	Totalt
Belopp, kronor	271 188 880	502 038 139	489 339 493	393 327 796	1 655 894 308
Belopp, per flykting	22 123	41 013	40 021	32 23	135 389
Andel av totala beloppet (%)	16,4	30,3	29,5	23,8	100,0

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

sumentprisindex för 2002.⁷ Den reala per capita-kostnaden uppgår till 49 629 kronor. Den reala kostnaden per flykting är sålunda något lägre för 2000 års flyktingkontingent än för 1999 års flyktingkontingent. Den reala per capita-kostnaden för 2000 års flyktingkontingent är dessutom lägre än den reala kostnaden för 1995 och 1996 års flyktingkontingenter. Dock överstiger den reala kostnaden per flykting för 2000 års kontingent den reala kostnaden per flykting för 1997 och 1998 års flyktingkontingenter.

Jag konstaterar sammanfattningsvis att skillnaderna i kostnader för försörjningsstöd mellan 1999 och 2000 års flyktingkontingenter är mycket små. Som tidigare nämntes uppvisar dessa flyktingkontingenter likheter både vad gäller åldersstruktur och geografiskt ursprung. Det allmänna arbetsmarknadsläge som 1999 års och 2000 års flyktingkontingent mötte skiljde sig heller inte mycket åt.

Det bör också påpekas att försörjningskostnaden per flykting för 1999 och 2000 års flyktingkontingenter ligger avsevärt högre än för 1997 och 1998 års flyktingkontingenter trots att ålderssammansättningen i 1999 och 2000 års flyktingkontingenter var gynnsammare än ålderssammansättningen i 1997 års flyktingkontingent.

Man bör också i sammanhanget notera att 1999 och 2000 års flyktingkontingenter i huvudsak utgjordes av utomeuropeiska flyktingar vilket understryker vad som påpekats redan i tidigare undersökningar, nämligen att försörjningskostnaderna i allmänhet är högst i de flyktingkontingenter som utgörs av en stor andel utomeuropeiska flyktingar.

Försörjningskostnader i relation till schabloniserade ersättningar – riket i helhet

Som tidigare nämnts får kommunerna statlig grund- och schablonersättning för sina kostnader för flyktingmottagandet. De statliga schabloniserade ersättningarna ska förutom kommunernas försörjningskostnader även täcka kostnader för aktiva insatser under introduktionen såsom svenskundervisning, arbetsmarknadsinsatser, tolkstöd, merkostnader inom skola och barnomsorg, vissa personalkostnader för det kommunala introduktionsarbetet etc.⁸ För att studera hur stor del av de schabloniserade ersättningarna som går till försörjningsstöd bildar jag kvoten:

Kommunernas kostnader för försörjning / (Grundersättning + Schablonersättning)

Ju större värdet på denna kvot är, desto större andel av de schabloniserade ersättningarna används för att täcka försörjningskostnaderna. Om en stor andel av de schabloniserade ersättningarna går till att täcka kostnaderna för försörjning innebär det att en mindre andel återstår till aktiva insatser under individens introduktion. I Tabell 4 presenteras kommunernas försörjningskostnader samt summan av de grund- och schablonersättningar kommunerna fått för 2000 års flyktingkontingent.

Av Tabell 4 framgår att kvoten mellan kommunernas kostnader för försörjning och de statliga grund- och schablonersättningar som kommunerna erhåller uppgår till 0,92 för 2000 års flyktingkontin-

Tabell 4

Kostnader för försörjningsstöd samt summan av de grund- och schablonersättningar som kommunerna erhållit för 2000 års flyktingkontingent.

Kommunernas kostnader för försörjningsstöd (1)	I 655 894 308
Grundersättning (2)	61 385 400
Schablonersättning (3)	I 728 996 170
(2)+(3)	I 790 381 570
(1)/((2)+(3))	0,92

Källa: Integrationsverket (2004) samt egna beräkningar.

gent. Sålunda återstår endast 8 procent av dessa ersättningar till aktiva insatser under flyktingarnas introduktion efter det att kostnaderna för försörjning täckts.

Kvoten 0,92 är densamma som den kvot som kunde observeras för 1999 års flyktingkontingent (se Bilaga A, Tabell A3). Vid en jämförelse med 1997–1998 års flyktingkontingenter finner jag emellertid att mindre pengar återstår till aktiva insatser under flyktingarnas introduktion efter det att kostnaderna för försörjning täckts för 2000 års flyktingkontingent. 1997 uppgick kvoten mellan försörjningskostnader och grund- och schablonersättning till 0,84 och för 1998 års flyktingkontingent uppgick den till 0,90.

Försörjningskostnader – olika kommuntyper

Försörjningskostnaderna varierar *mellan* olika kommuntyper. Vad som förklarar dessa skillnader utgör sammantaget ett komplext system av faktorer. Det bör här påpekas att denna undersökning inte har tillgång till uppgifter om flyktingarnas ålder, kön, utbildning etc. De skillnader som kan observeras mellan olika kommuntyper *kan* således delvis ha sin förklaring i skillnader inom ett antal individspecifika faktorer hos flyktingarna.

Integrationsverket (2003b) har visat att såväl utbildningsnivå som flyktingarnas geografiska ursprung är av betydelse för introduktionen. Mot bakgrund av detta är det t.ex. troligt att kommuner som tar emot en stor andel högutbildade har bättre förutsättningar att få en gynnsam kostnadsutveckling än kommuner som tar emot flyktingar med lägre utbildningsnivå. Vi kan också förvänta oss att kommuner som tar emot flyktingar med europeiskt ursprung har bättre möjligheter att få en gynnsam kostnadsutveckling än kommuner vilka tar emot flyktingar med utomeuropeiskt ursprung.

Integrationsverket (2004) visar dessutom att kvinnor får mindre omfattande och sämre introduktion än män. Om könsfördelningen av flyktingar varierar mellan olika kommuner kan detta således bidra till skillnader i kostnadsutvecklingen mellan kommunerna. Vidare varierar naturligtvis arbetsmarknadsläget mellan olika kommuner. Kommuner med en god arbetsmarknad torde ha bättre möjligheter

Tabell 5

Kostnader (i tusental kronor) fördelat på olika kommuntyper för åren 2000-2003 för 2000 års flyktingkontingent.

Kommuntyp	2000	2001	2002	2003	Totalt
Storstäder	103 274	183 868	186 096	157 841	631 079
Förortskommuner	25 123	40 888	37 482	28 710	132 204
Större städer	86 203	160 707	166 955	130 504	544 368
Medelstora städer	27 904	52 642	47 154	37 180	164 880
Industrikommuner	10 626	22 346	18 915	13 345	65 233
Landsbygdskommuner	3 177	6 112	5 737	4 569	19 595
Glesbygdskommuner	3 251	6 316	4 159	2 441	16 168
Övriga större kommuner	8 659	21 702	16 978	13 534	60 874
Övriga mindre kommuner	2 973	7 456	5 863	5 201	21 493
Totalt	271 189	502 038	489 339	393 328	1 655 894

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

att skapa egenförsörjning, och därmed få en gynnsam kostnadsutveckling. Slutligen är det också så att de arbetsmetoder kommunerna använder för att skapa sysselsättning åt flyktingar varierar.

I denna undersökning kan jag inte kontrollera för ovanstående faktorer utan de får istället ses som tänkbara, bakomliggande men inte desto mindre bidragande förklaringsfaktorer till den kostnadsutveckling som observeras.

Utifrån dessa reservationer noterar jag att de olika kommuntyperna tagit emot olika många flyktingar (se Bilaga A, Tabell A5). Av Tabell 5 framgår också att de högsta totala kostnaderna för försörjningsstöd till flyktingar naturligen uppkommer i de kommuntyper som tagit emot flest flyktingar, dvs. i första hand storstäderna och de större städerna.

Tabell 6 presenterar så försörjningskostnaden *per flykting eller per capita* i de olika kommuntyperna under perioden 2000–2003. Förutom att kommuntyperna tagit emot olika många flyktingar har dessutom sekundärflyttningar mellan olika kommuntyper skett under observationsperioden. I de siffror som presenteras i Tabell 6 har jag tagit hänsyn till dessa sekundärflyttningar. För varje år studeras alltså kostnaden för respektive kommuntyp i relation till det faktiska antalet flyktingar som bor i respektive kommuntyp. I de kommuntyper som tagit emot väldigt få flyktingar, framförallt landsbygdskommuner och glesbygdskommuner, måste siffrorna i Tabell 6 tolkas med viss försiktighet.

Om vi bortser från mottagningsåret 2000 och istället fokuserar på åren 2001–2003, dvs. den tidpunkt då flyktingarna varit i landet hela observationsperioden, uppgår den genomsnittliga årskostnaden per flykting till drygt 37 000 kronor per flykting för riket som helhet. Dock finns stora variationer *mellan* olika kommuntyper. Den högsta genomsnittliga årskostnaden finner vi i storstäderna. Där uppgick beloppet per flykting till drygt 43 000 kronor. Den näst högsta årskostnaden per flykting finner vi för de större städerna där beloppet uppgår till knappt 40 000 kronor.

För glesbygdskommunerna uppgår den genomsnittliga årliga försörjningskostnaden per flykting till knappt 34 000 kronor. Mot-

Tabell 6

Kostnad per capita (i kronor) för flyktingar i 2000 års flyktingkontingent fördelat på olika kommuntyper för åren 2000–2003.

Kommuntyp	2000	2001	2002	2003	Totalt	Genomsnitt 2001–2003
Storstäder	24 855	44 639	45 961	39 589	155 044	43 396
Förortskommuner	22 986	37 685	33 347	24 814	118 832	31 949
Större städer	23 167	42 878	42 952	33 114	142 111	39 648
Medelstora städer	19 404	35 933	31 647	24 737	111 722	30 773
Industrikommuner	15 836	34 538	30 313	21 914	102 602	28 922
Landsbygds- kommuner	16 375	35 329	34 149	27 692	113 545	32 390
Glesbygds- kommuner	20 317	39 478	34 662	27 742	122 199	33 961
Övriga större kommuner	15 085	37 942	30 211	24 299	107 536	30 817
Övriga mindre kommuner	11 798	27 412	28 880	26 534	94 625	27 609
Totalt för riket	22 123	41 013	40 021	32 232	135 389	37 755

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

svarande siffra för landsbygdskommunerna är drygt 32 000 kronor medan den för förortskommunerna uppgår till knappt 32 000 kronor.

De lägsta genomsnittliga årskostnaderna per flykting finner vi för övriga större kommuner, industrikommuner samt övriga mindre kommuner. För de övriga större kommunerna uppgår den årliga genomsnittliga försörjningskostnaden per flykting till knappt 31 000 kronor medan den för industrikommunerna uppgår till knappt 29 000 kronor. För de övriga mindre kommunerna uppgår den genomsnittliga årskostnaden per flykting till knappt 28 000 kronor.

Precis som i undersökningarna av tidigare års flyktingkontingenter visar alltså undersökningen av 2000 års flyktingkontingent att låga försörjningskostnader finns i framförallt industrikommuner, övriga större kommuner och övriga mindre kommuner. Liksom i tidigare års undersökningar framkommer också att storstäderna uppvisar de högsta kostnaderna per flykting.

I Tabell 7 rangordnas, för tydlighetens skull, de olika kommuntyperna efter genomsnittlig försörjningskostnad under perioden 2000–2003. Av tabellen framgår också kostnadsminskningen i procent under perioden 2001–2003.

Totalt för riket minskar försörjningskostnaderna under perioden med drygt 21 procent. Minskningen är därmed mindre för 2000 års kontingent än för de närmast föregående årens kontingenter. För 1998 års kontingent minskade nämligen kostnaderna med drygt 26 procent under observationsperioden medan minskningen för 1999 års kontingent uppgick till drygt 25 procent. Kostnadsminskningen för 2000 års flyktingkontingent mätt över en treårsperiod är således 4 procentenheter mindre än för 1999 års flyktingkontingent och 5 procentenheter mindre än för 1998 års flyktingkontingent.

Tabell 7

Rangordning av genomsnittlig försörjningsstöds kostnad samt kostnadsminskning i procent under perioden 2001–2003.

Rangordning av försörjningskostnad per flykting	Kommuntyp	Minskning i procent 2001–2003
1	Övriga mindre kommuner	3,2
2	Industrikommuner	36,6
3	Medelstora städer	31,2
4	Övriga större kommuner	36,0
5	Förortskommuner	34,2
6	Landsbygdskommuner	21,6
7	Glesbygdskommuner	29,7
8	Större städer	22,8
9	Storstäder	11,3
	Totalt för riket	21,4

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

Det framgår av siffrorna att kostnadsminskningen varierar mellan olika kommuntyper. Förutom attorstäderna har de högsta försörjningskostnaderna har de också den näst lägsta kostnadsminskningen under perioden. Iorstäderna faller försörjningskostnaderna enbart med drygt 11 procent under perioden 2001–2003.

Den enda kommuntyp som uppvisar en lägre kostnadsminskning är Övriga mindre kommuner. I dessa faller försörjningskostnaderna enbart med drygt 3 procent under observationsperioden, men dessa kommuner har å andra sidan också den lägsta genomsnittliga kostnaden totalt under observationsperioden.

Mest faller försörjningskostnaderna i industrikommuner och övriga större kommuner. I dessa kommuntyper är kostnadsminskningen ca. 36 procent under observationsperioden. I förortskommunerna är kostnadsminskningen 34 procent. I de medelstora städerna och i landsbygdskommunerna ligger kostnadsminskningen på ca. 30 procent under observationsperioden medan kostnadsminskningen i landsbygdskommuner och större städer uppgår till drygt 20 procent.

Det är också intressant att studera hur de olika kommuntypernas andelar av de totala kostnaderna ser ut (se Bilaga A, Tabell A6). För 2000 års flyktingkontingent finner vi attorstäderna bär ca. 38 procent av de totala kostnaderna för perioden 2000–2003. Detta är en minskning jämfört med 1999 års flyktingkontingent dåorstäderna bar drygt 43 procent av kostnaderna. Attorstädernas kostnadsandel minskat i 2000 års kontingent jämfört med 1999 års kontingent har delvis sin förklaring i det faktum att det i 2000 års flyktingkontingent skett en nettoutflyttning frånorstäderna. I tidigare års flyktingkontingenter skedde nettoinflyttning tillorstäderna under observationsperioden.

Jämfört med 1999 års kontingent bär kommuntypen Större städer en större andel av kostnaderna i 2000 års kontingent. I 1999 års kontingent bar de större städerna nämligen knappt 30 procent av kostnaderna medan motsvarande siffra i 2000 års kontingent uppgår till ca. 33 procent. Övriga kommuntyper bär en avsevärt lägre andel av de

totala kostnaderna. De medelstora städerna bär 10 procent av kostnaderna under observationsperioden medan 8 procent av kostnaderna bärs av förortskommunerna. Övriga kommuntyper bär i samtliga fall mindre än 4 procent av kostnaderna vardera.

Försörjningskostnader i relation till schablonersättningar – olika kommuntyper

När vi nu känner till försörjningskostnaden för olika kommuntyper kan vi också ställa *denna* i relation till de statliga grund- och schablonersättningar som respektive kommuntyp erhållit. Situationen påminner enligt Tabell 8 i allt väsentligt om den som redovisats för 1998 och 1999 års flyktingkontingenter (se Bilaga A, Tabell A4).

I kommunkategorin storstäder överstiger försörjningskostnaderna de statliga grund- och schablonersättningarna med drygt 10 procent. I storstäderna räcker således inte de statliga grund- och schablonersättningarna till för att täcka försörjningskostnaderna.

I kategorin Större städer uppgick kvoten mellan kostnader och erhållna statliga grund- och schablonersättningar till 0,99, dvs. de statliga ersättningarna räckte precis för att täcka kostnaderna.

Siffrorna innebär att i såväl storstäderna som i de större städerna, finansieras de kostnader kommunerna har under flyktingarnas introduktion *på annat sätt* än via grund- och schablonersättning.

I andra kommuntyper återstår däremot pengar till aktiva insatser under introduktionen. I gruppen Övriga mindre kommuner återstår 40 procent av de statliga grund- och schablonersättningarna efter det att försörjningsstödet betalats ut. I industrikommunerna är motsvarande siffra drygt 35 procent. I övriga kommuntyper återstår mellan

Tabell 8

Ersättningar och kostnader samt kostnadstäckning för flyktingar mottagna år 2000 fördelat på kommuntyp (tusental kronor).*

Kommuntyp	Schablonersättning	Grundersättning	Total ersättning	Kostnader för försörjningsstöd	Kvot
Storstäder	570 638	916	571 555	631 079	1,10
Förortskommuner	166 569	9 162	175 731	132 204	0,75
Större städer	539 835	11 453	551 287	544 368	0,99
Medelstora städer	206 404	12 827	219 232	164 880	0,75
Industrikommuner	91 699	10 536	102 235	65 233	0,64
Landsbygdskommuner	23 761	3 206	26 968	19 595	0,73
Glesbygdskommuner	19 622	1 832	21 454	16 168	0,75
Övriga större kommuner	79 345	6 872	86 217	60 874	0,71
Övriga mindre kommuner	31 121	4 581	35 702	21 493	0,60
Totalt för riket	1 728 996	61 385	1 790 381	1 655 894	0,92

Källa: Integrationsverket (2004) samt egna beräkningar.

* Grundersättning utgår endast till kommuner som har överenkommelse om flyktingmottagning med Integrationsverket.

25 och 30 procent av de statliga ersättningarna till aktiva insatser för flyktingarna under introduktionen efter det att försörjningsstödet betalats ut.

Försörjningsberoende i 2000 års kontingent – Riket och kommunvis

Andelen flyktingar som erhållit försörjningsstöd och är helt eller delvis beroende av stödet, varierar mellan olika kommuntyper under perioden 2000–2003.⁹

I det följande presenterar jag först utvecklingen av bidragsberoendet i allmänna termer för att därefter se hur det förhåller sig till de två variablerna geografisk rörlighet respektive ekonomiskt bistånd/introduktionsersättning.

Av Tabell 9 framgår att andelen flyktingar som var helt beroende av försörjningsstöd uppgår till knappt 74 procent av de flyktingar som erhållit försörjningsstöd år 2000 för riket som helhet. År 2003 hade denna siffra sjunkit till knappt 37 procent totalt för riket.

För storstäderna uppgick motsvarande andel till ca. 73 procent år 2000 dvs. något under den nivå som gällde för riket som helhet. År 2003 låg andelen helt beroende av försörjningsstöd på drygt 47 procent i storstäderna. Andelen flyktingar som var helt beroende av försörjningsstöd sjönk alltså avsevärt långsammare i storstäderna än i riket som helhet.

För övriga kommuner, undantaget landsbygdskommunerna sjönk andelen helt beroende av försörjningsstöd snabbare än i riket som helhet. I landsbygdskommunerna uppgick andelen som erhållit försörjningsstöd och som var helt beroende av stödet till knappt 71 procent år 2000. År 2003 uppgick motsvarande andel till 39 procent. Lägst andel flyktingar som erhöll försörjningsstöd och som var helt beroende av stödet vid observationsperiodens slut finner vi i de med-

Tabell 9

Andel hushåll i olika kommuntyper som är helt beroende av försörjningsstöd bland de hushåll som erhållit försörjningsstöd bland olika kommuntyper under perioden 2000–2003. Index visar relationen i förhållande till riksgenomsnittet.

Kommuntyp	2000	2000	2001	2001	2002	2002	2003	2003
	%	index	%	index	%	index	%	index
Storstäder	72,8	0,99	55,6	1,05	50,0	1,05	47,3	1,29
Förortskommuner	74,2	1,01	46,8	0,89	50,0	1,05	34,2	0,93
Större städer	73,5	1,00	54,5	1,03	49,0	1,03	32,9	0,90
Medelstora städer	74,1	1,01	49,2	0,93	39,6	0,84	24,6	0,67
Industrikommuner	72,4	0,99	45,4	0,86	40,2	0,85	27,0	0,74
Landsbygdskommuner	70,6	0,96	47,9	0,91	51,6	1,09	38,7	1,05
Glesbygdskommuner	86,8	1,18	61,6	1,17	36,2	0,70	29,7	0,81
Övriga större kommuner	74,2	1,01	47,1	0,89	36,3	0,77	27,9	0,76
Övriga mindre kommuner	71,4	0,97	46,7	0,88	44,4	0,94	30,0	0,98
Riksgenomsnittet	73,4	1,00	52,8	1,00	47,4	1,00	36,7	1,00
Totala antalet hushåll som erhållit stöd		5 592		6 180		5 776		5 022

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

elstora städerna och i industrikommunerna. I de medelstora städerna minskade andelen som erhöll försörjningsstöd och var helt beroende av stödet från drygt 74 procent år 2000 till drygt 24 procent år 2003, alltså en minskning med 50 procentenheter. I industrikommunerna uppgick andelen helt beroende av försörjningsstöd år 2003 till 27 procent. Detta skall jämföras med drygt 72 procent för år 2000. I industrikommunerna minskade alltså andelen helt försörjningsstödsberoende med 45 procentenheter.

I glesbygdskommuner uppgick andelen individer som var helt beroende av försörjningsstöd till knappt 87 procent år 2000. År 2003 hade siffran sjunkit till knappt 30 procent, en minskning med ca. 57 procentenheter. I övriga mindre kommuner var andelen helt beroende av stödet drygt 71 procent år 2000, för att fram till 2003 minska till 30 procent. I de större städerna avslutningsvis låg motsvarande andel på knappt 33 procent år 2003 från att ha varit drygt 73 procent år 2000 och för förortskommunerna på drygt 34 procent år 2003 från drygt 74 procent år 2000.

Den geografiska rörlighetens betydelse för försörjningsberoendet

Undersökningarna av 1997, 1998 och 1999 års flyktingkontingenter har visat att beroendet av försörjningsstöd faller snabbare bland de flyktingar som flyttar än bland de flyktingar som bor kvar på sin initiala bostadsort under hela observationsperioden. I detta avsnitt undersöker jag därför särskilt hur beroendet av försörjningsstöd utvecklas bland de flyktingar i 2000 års kontingent som flyttat under perioden 2000-2003 och bland dem som bott kvar i sin initiala bostadskommun under denna period.

Då vi inte vet när under observationsperioden individerna flyttar studeras försörjningsstödsberoendet vid observationsperiodens början och vid dess slut. Tabell 10 visar skillnaderna i försörjningsstödsberoende mellan de flyktingar som flyttat och de flyktingar som bott kvar på sin initiala bostadsort under hela observationsperioden.

Andelen som var helt eller delvis försörjningsstödsberoende vid observationsperiodens början uppgick till drygt 58 procent bland dem som flyttade under perioden. Bland de som bodde kvar i sin initiala bostadskommun uppgick motsvarande andel till 56 procent.

Andelen flyktingar helt eller delvis försörjningsstödsberoende vid

Tabell 10

Andel av flyktingar som är helt eller delvis beroende respektive helt beroende av försörjningsstöd under perioden 2000–2003. Kvarboende och flyttare.

	Antal inom respektive kategori	Andel som är beroende av försörjningsstöd helt eller delvis, %				Andel som är helt beroende av försörjningsstöd, %			
		2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Kvarboende	9 812	56,0	60,8	59,0	53,3	40,3	32,2	27,6	18,3
Flyttare	2 446	58,5	62,9	59,0	51,9	42,2	36,9	29,1	17,2

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

observationsperiodens slut uppgår till knappt 52 procent bland de som flyttat och till drygt 53 procent bland de som bott kvar på sin initiala bostadsort under hela observationsperioden. Försörjningsstödsberoendet faller alltså något snabbare under observationsperioden bland de som flyttar geografiskt än bland de som bor kvar på sin initiala bostadsort. Även om benägenheten att flytta är högre bland dem som är beroende av försörjningsstöd indikerar resultatet i undersökningen, trots låga procentsiffror, att flyktingarna faktiskt kan förbättra sina möjligheter till egenförsörjning genom geografisk rörlighet.

Samma mönster framträder när jag studerar de flyktingar som är helt beroende av försörjningsstöd. Bland dessa uppgår försörjningsstödsberoendet vid observationsperiodens början till drygt 40 procent bland de kvarboende och till drygt 42 procent bland dem som flyttar under observationsperioden. Vid observationsperiodens slut uppgår motsvarande andel till drygt 18 procent bland de som bor kvar på sin initiala bostadsort under observationsperioden och till drygt 17 procent bland de som flyttar. I likhet med studierna av tidigare års flyktingkontingenter visar alltså undersökningen av 2000 års flyktingkontingent att beroendet av försörjningsstöd faller något snabbare bland de flyktingar som flyttar under observationsperioden än bland de flyktingar som bor kvar på sin initiala bostadsort.

Jag har också tillgång till data om vilka kommuntyper flyktingarna flyttar från. Av Tabell 11 och Tabell 12 framgår att försörjningsstödsberoendet föll snabbare bland de flyktingar som flyttar från storstäderna än bland dem valde att bo kvar där under hela observationsperioden.

Bland de flyktingar som bodde kvar i storstäderna under hela perioden 2000–2003 var andelen som var helt eller delvis försörjningsstödsberoende knappt 56 procent år 2000 och knappt 55 procent år 2003. Bland dem som flyttade från storstäderna föll motsvarande andel från knappt 61 procent år 2000 till 52 procent år 2003. Andelen

Tabell 11

Andel av flyktingar i olika kommungrupper som är beroende av försörjningsstöd (helt eller delvis) respektive helt beroende av försörjningsstöd. Kvarboende.

	Antal flyktingar	Andel som är beroende av försörjningsstöd helt eller delvis, %				Andel som är helt beroende av försörjningsstöd, %			
		2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Storstäder	3 511	55,9	61,4	60,1	54,5	41,1	34,6	30,1	24,1
Förortskommuner	790	55,6	59,0	53,7	44,4	39,1	31,4	27,0	15,1
Större städer	3 192	57,6	62,6	62,2	58,3	40,8	33,5	30,0	17,6
Medelstora städer	1 160	55,2	56,6	53,2	47,5	39,5	27,2	19,3	10,3
Industrikommuner	396	58,1	59,8	55,8	46,2	42,9	25,8	20,7	9,8
Landsbygdskommuner	126	39,7	52,4	52,4	44,4	27,0	23,0	26,2	18,3
Glesbygdskommuner	74	39,2	60,8	67,6	60,8	37,8	36,5	24,3	17,6
Övriga större kommuner	434	56,9	59,9	54,8	46,1	38,7	26,5	20,0	12,0
Övriga mindre kommuner	129	45,7	58,1	57,4	49,6	36,4	31,8	25,6	13,2
Summa:	9 812								

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

Tabell 12

Andel av flyktingar i olika kommuntyper beroende av försörjningsstöd (helt eller delvis) respektive helt beroende av försörjningsstöd.

	Antal flyktingar	Andel som är beroende av försörjningsstöd helt eller delvis, %				Andel som är helt beroende av försörjningsstöd, %			
		2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Storstäder	644	60,7	63,7	58,2	52,0	41,2	36,2	28,0	18,6
Förortskommuner	303	59,4	65,0	59,4	51,5	46,5	34,0	31,4	20,5
Större städer	529	59,7	62,2	60,5	54,1	42,5	39,7	31,0	18,0
Medelstora städer	278	59,7	63,7	58,6	50,4	45,7	38,1	27,7	15,5
Industrikommuner	275	50,2	55,3	52,4	43,6	38,2	30,6	25,8	13,1
Landsbygdskommuner	68	50,0	52,9	58,8	52,9	35,3	22,1	23,5	16,2
Glesbygdskommuner	86	60,5	70,9	66,3	55,8	50,0	59,3	38,4	19,8
Övriga större kommuner	140	68,6	72,9	65,7	58,6	46,4	44,3	22,0	14,3
Övriga mindre kommuner	123	47,2	62,6	58,5	54,5	33,3	31,7	29,2	13,0
Summa:	2 446								

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

som var helt eller delvis försörjningsstödsberoende föll alltså snabbare bland de flyktingar som flyttade från storstäderna än bland dem som bodde kvar där under hela observationsperioden.

Även bland dem som var helt beroende av försörjningsstöd föll andelen försörjningsstödsberoende snabbare bland dem som flyttade från storstäderna än bland dem som bodde kvar där under hela observationsperioden. År 2000 uppgick andelen försörjningsstödsberoende till drygt 41 procent bland såväl de kvarboende som bland flyttarna. År 2003 hade motsvarande andel fallit till knappt 19 procent bland flyttarna medan den uppgick till drygt 24 procent bland de kvarboende.

Samma mönster finner jag för kategorin Större städer. Andelen som var helt eller delvis försörjningsstödsberoende var i det närmaste oförändrad bland dem som bodde kvar i de större städerna under observationsperioden medan den föll något bland de som flyttade därifrån. Andelen som var helt försörjningsstödsberoende föll från knappt 41 procent till knappt 18 procent bland de som bodde kvar i de större städerna under observationsperioden medan den föll från knappt 43 procent till 18 procent bland de som flyttade därifrån.

Ett motsatt mönster uppträder i industrikommunerna. Andelen som var helt eller delvis försörjningsstödsberoende uppgick år 2000 till drygt 58 procent bland dem som bodde kvar i industrikommunerna under observationsperioden. Industrikommunerna var den kommuntyp som hade det högsta försörjningsstödsberoendet bland de kvarboende vid observationsperiodens början. Vid observationsperiodens slut uppgick andelen helt eller delvis försörjningsstödsberoende till drygt 46 procent bland dem som bodde kvar i dessa kommuner. Andelen helt eller delvis försörjningsstödsberoende föll därmed med hela 12 procentenheter under observationsperioden bland dem som bodde kvar i industrikommunerna. Räknat i procentenheter föll därmed andelen helt eller delvis försörjningsstödsberoende snabbare i

industrikommunerna än i alla andra kommuntyper. Vidare föll andelen helt eller delvis försörjningsstödsberoende från drygt 50 procent till knappt 44 procent bland dem som flyttade från industrikommunerna under observationsperioden. Minskningen bland flyttarna var alltså endast ca. 6 procentenheter.

När jag studerar andelen helt försörjningsstödsberoende finner jag att denna föll från knappt 43 procent till knappt 10 procent bland dem som bor kvar i industrikommunerna. Bland dem som flyttar från industrikommunerna minskade motsvarande andel från drygt 38 procent till drygt 13 procent. Andelen som var helt försörjningsstödsberoende föll alltså snabbare bland dem som bodde kvar i industrikommunerna än bland dem som flyttade därifrån. I detta avseende uppvisar 2000 års flyktingkontingent likheter med 1998 års flyktingkontingent. Även för 1998 års flyktingkontingent föll andelen flyktingar som var helt eller delvis beroende av försörjningsstöd snabbare bland dem som bodde kvar i industrikommunerna än bland dem som flyttade därifrån.

Det är också värt att notera att andelen som var helt eller delvis försörjningsstödsberoende faktiskt ökar under observationsperioden bland flyktingar som bor kvar i vissa av kommungrupperna. Detta gäller för glesbygds- och landsbygdskommuner samt för de övriga mindre kommunerna. För landsbygdskommuner och för övriga mindre kommuner gäller dessutom att andelen helt eller delvis försörjningsstödsberoende *också* ökar under observationsperioden även bland de flyktingar som flyttar från dessa kommuner.

Ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning – beroenden och kostnader

I detta avsnitt studerar jag utvecklingen dels i i termer av flyktingars beroende, dels i försörjningskostnader mellan de kommuner som använder ekonomiskt bistånd som ersättningsform respektive de kommuner som istället valt introduktionsersättningen som ersättningsform.

Det finns väsentliga skillnader i utformningen av det ekonomiska biståndet och utformningen av introduktionsersättningen. Ekonomiskt bistånd betalas ut i enlighet med kommunens normer medan introduktionsersättningen, enligt lagens utformning, bör vara högre än kommunens biståndsnorm. I vissa kommuner kan individen därtill även ha egen inkomst utan att nivån på introduktionsersättningen påverkas. Introduktionsersättningen bör vara prestationsinriktad. Kopplingen mellan ersättning och prestation skall göra att introduktionen mer liknar arbetslivet än ett ovillkorat bidrag. Då introduktionsersättningen i vissa kommuner inte minskar om individen får arbete är alla inkomster flyktingen får ett nettotillskott i dessa kommuner. Därmed skall flyktingarnas sökintensitet efter arbete öka.

Av Tabell 13 framgår att 143 kommuner använde sig av ekonomiskt bistånd som ersättningsform under perioden 2000–2003 medan 56 kommuner använde sig av introduktionsersättning. Därutöver använde sig 23 kommuner av såväl ekonomiskt bistånd som av introduktionsersättning som ersättningsform till 2000 års flyktingkontingent. I resterande kommuner var inga flyktingar ur 2000 års flyktingkontingent bosatta under perioden 2000–2003.¹⁰

Tabell 13

Ersättningsform i olika kommungrupper. Endast kommuner vilka använt sig av samma ersättningsform under hela perioden 2000–2003 ingår.

Kommuntyp	Ekonomiskt bistånd	Introduktionsersättning
Storstäder	0	3
Förorter	18	10
Större städer	6	17
Medelstora städer	21	12
Industrikommuner	37	4
Landsbygdskommuner	11	2
Glesbygdskommuner	4	2
Övriga större kommuner	23	4
Övriga mindre kommuner	23	2
Summa:	143	56

Källa: Statistiska centralbyrån (2004).

Det framkommer att ekonomiskt bistånd är vanligast som ersättningsform i industrikommuner, övriga större kommuner och övriga mindre kommuner. 37 av industrikommunerna använder sig av ekonomiskt bistånd som ersättningsform medan endast 4 använder sig av introduktionsersättning. Bland såväl de övriga större kommunerna som de övriga mindre kommunerna använder sig 23 av ekonomiskt bistånd som ersättningsform. 4 av de övriga större kommunerna använder sig av introduktionsersättning som ersättningsform medan motsvarande antal uppgår till 2 bland de övriga mindre kommunerna.

Storstäderna använder sig genomgående av introduktionsersättning som ersättningsform. Bland övriga kommuntyper är ersättningsformerna mer jämnt fördelade även om en majoritet av förorterna, de medelstora städerna, landsbygds- och glesbygdskommuner använder sig av ekonomiskt bistånd som ersättningsform. Bland de större städerna använde sig majoriteten av introduktionsersättning.

Undersökningen visar att bland de flyktingar som var beroende av försörjningsstöd sjönk andelen helt beroende av stödet snabbare i de kommuner som använde sig av ekonomiskt bistånd som ersättningsform än i de kommuner som använde sig av introduktionsersättning.

Av Tabell 14 framgår att i såväl de kommuner som använde sig av ekonomiskt bistånd som i de kommuner som använde sig av introduktionsersättning som ersättningsform uppgick andelen helt beroende av försörjningsstöd år 2000 till ca 73 procent. År 2001 hade denna andel sjunkit till knappt 47 procent i de kommuner som använde sig av ekonomiskt bistånd medan den endast sjunkit till 55 procent i de kommuner som använde sig av introduktionsersättning. Därefter sjönk andelen helt beroende av försörjningsstöd till knappt 42 procent år 2002 och drygt 30 procent år 2003 i de kommuner som använde sig av ekonomiskt bistånd som ersättningsform. Motsvarande andel i de kommuner som använde sig av introduktionsersättning som ersättningsform var knappt 50 procent år 2002 och drygt 39 procent år 2003.

Tabell 14

Andelen individer (i procent) som erhållit försörjningsstöd under perioden 2000–2003 och är helt beroende av stödet. Kommunerna uppdelade efter vilken typ av försörjningsstöd som använts.

Ersättningsform:	Antal kommuner	2000	2001	2002	2003
Ekonomiskt bistånd	143	72,7	46,7	41,6	30,2
Introduktionsersättning	56	73,2	55,2	49,5	39,1

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

Tabell 15

Försörjningskostnad per flykting uppdelat efter den form av försörjningsstöd som kommunen använder.

	Ekonomiskt bistånd	Introduktionsersättning
Antal kommuner	143	56
Antal boende		
2000	2 872	8 452
2001	2 959	8 190
2002	3 036	8 007
2003	3 143	7 803
Boende 2003/2000	1,09	0,92
Kostnad per flykting		
2000	17 915	24 070
2001	34 523	44 895
2002	29 530	46 424
2003	22 951	38 412
Minskning i kostnad per flykting 2001–2003 (%)	33,5	14,4

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

Om jag sedan tittar på försörjningskostnaden *per flykting* var också denna lägre i de kommuner som använde sig av ekonomiskt bistånd än i de kommuner som använde sig av introduktionsersättning. Detta framgår av Tabell 15. Om jag bortser från mottagningsåret och istället studerar perioden 2001–2003 finner jag att kostnaden per capita föll från drygt 34 000 kronor år 2001 till knappt 23 000 kronor år 2003 i de kommuner som använde sig av ekonomiskt bistånd som ersättningsform. Detta innebär en kostnadsminskning på ca 33 procent under perioden 2001–2003. I de kommuner som använde sig av introduktionsersättning föll per capita-kostnaden under motsvarande tidsperiod från knappt 45 000 kronor till drygt 38 000 kronor, i procent en kostnadsminskning på drygt 14 procent under perioden.

Det är med dessa siffror som grund uppenbart att försörjningskostnaden per capita var lägre i de kommuner som använder sig av ekonomiskt bistånd än i de kommuner som använder sig av introduktions-

ersättning. Dessutom kan jag konstatera att kostnaderna föll snabbare under observationsperioden i de kommuner som använde sig av ekonomiskt bistånd än i kommuner med introduktionsersättning.

En avgörande *förklaring* till dessa förhållanden är förstås ersättningsformernas olika utformning. Som tidigare nämnts är det ekonomiska biståndet utformat så att om individen får egna inkomster minskar nivån på biståndet. Kostnaden för kommuner som använder sig av ekonomiskt bistånd minskar följaktligen om flyktingarnas egenförsörjning ökar.

För introduktionsersättning gäller att individen i vissa kommuner får behålla samma belopp oavsett om han eller hon blir delvis självförsörjande eller inte. Detta leder naturligen till att kostnaden för kommunen förblir densamma oavsett om andelen flyktingar i egenförsörjning ökar eller inte.¹¹

Undersökningen visar således att introduktionsersättning är vanligast i storstäder medan ekonomiskt bistånd är vanligt i framförallt industrikommuner, övriga större kommuner och övriga mindre kommuner. Undersökningen visar *samtidigt* på stora skillnader i utvecklingen av försörjningskostnaden mellan just dessa kommuntyper; *låga* kostnader i industrikommunerna, övriga större kommuner och övriga mindre kommuner, *avsevärt högre* kostnader i de tre storstäderna.

Inte minst mot den bakgrunden kan det som avslutning vara av intresse att jämföra skillnader i utvecklingen av försörjningskostnader mellan olika kommuntyper, om ovanstående kommuntyper exkluderas från undersökningen. Resultatet av en sådan jämförelse framgår av Tabell 16.

Vi ser att per capita-kostnaden för försörjningsstöd i de kommuner som använde sig av ekonomiskt bistånd (undantaget industrikommuner, övriga större kommuner och övriga mindre kommuner) sjönk från drygt 36 000 kronor år 2001 till knappt 25 000 kronor år 2003. Detta innebär en kostnadsminskning på 32 procent. I de kommuner som använder sig av introduktionsersättning (undantaget storstäder) sjönk motsvarande kostnad från knappt 43 000 kronor år 2001 till drygt 34 000 kronor år 2003, en kostnadsminskning på knappt 20 procent. Mönstret som framkom vid undersökningen av samtliga kommuner framkommer alltså *även* när storstäder, industri-

Tabell 16

Försörjningskostnad per flykting uppdelat efter den form av försörjningsstöd som kommunen använder exklusive storstäder, industrikommuner, övriga större kommuner och övriga mindre kommuner.

Kostnad per flykting	Ekonomiskt bistånd	Introduktionsersättning
2000	21 453	22 842
2001	36 446	42 799
2002	31 514	44 060
2003	24 788	34 356
Minskning i kostnad per flykting 2001–2003 (%)	32,0	19,7

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

kommuner, övriga större kommuner och övriga mindre kommuner har exkluderats från undersökningen.

Med detta konstaterande avslutas resultatredovisningen av kostnaderna för försörjning av 2000 års mottagna flyktingar.

-
- 6 Även Hammarstedt (2000) och Hammarstedt (2003) visar att möjligheterna till egenförsörjning varierar mellan grupper med olika geografiskt ursprung.
 - 7 Liksom i de tidigare undersökningarna används konsumentprisindex i mitten av den period som studeras. I fallet med 2000 års flyktingkontingent används alltså konsumentprisindex för 2002. Kostnaden beräknas mätt i 1980 års priser.
 - 8 De schabloniserade ersättningarna består dels av en grundersättning som den kommun får som har överenskommelse om flyktingmottagning, och dels en schablonersättning för varje mottagen flykting. Utöver detta kan kommunen ansöka om bidrag för särskilda kostnader för olika grupper (äldre, sjuka, funktionshindrade, samt barn utan legal vårdnadshavare) samt vissa betydande extraordinära kostnader.
 - 9 Statistiska centralbyrån (SCB) definierar hushåll som helt försörjningsstödsberoende när hushållet erhållit mer än 3 000 kronor i försörjningsstöd beräknat i 1993 års priser och dessutom erhållit försörjningsstöd i minst sex månader. SCB definierar delvis försörjningsstödsberoende som hushåll som erhållit försörjningsstöd men som inte uppfyller definitionen för helt försörjningsstödsberoende.
 - 10 Vilka kommuner som använde sig av respektive ersättningsform under perioden 2000-2003 framgår av Bilaga C. Att en kommun mottagit flyktingar ur 2000 års flyktingkontingent under perioden 2000-2003 innebär att flyktingen skall ha varit bosatt i kommunen vid någon tidpunkt under denna period. Flyktingen behöver således ej ha varit bosatt i kommunen initialt.
 - 11 Av Integrationsverket (2000c) framgår att av 46 undersökta kommuner med introduktionsersättning reducerar 23 ersättningsnivån om individen har egen inkomst. I 11 kommuner får individen ha en inkomst mellan 500 och 2 000 kronor i månaden utan att reduktion görs. I övriga 12 kommuner saknar det betydelse hur hög den egna inkomsten är. Av Integrationsverket (2003c) framgår att i 27 undersökta kommuner är introduktionsersättningen snarlik det ekonomiska biståndet i sin utformning.

Slutdiskussion

I denna studie har kostnadsutvecklingen för försörjningsstöd till 2000 års flyktingkontingent under perioden 2000-2003 undersökts. Undersökningen visar att den totala försörjningskostnaden för perioden uppgick till knappt 1 656 miljoner kronor. Den totala per capita-kostnaden uppgick till 135 389 kronor.

I förhållande till 1999 års flyktingkontingent var kostnadsökningen per capita knappt 2 000 kronor, medan den i *real*a termer, dvs. med hänsyn tagen till inflationen, till och med minskade något.

Att skillnaderna i kostnadsutvecklingen är så små mellan 1999 och 2000 års flyktingkontingenter är inte förvånande mot bakgrund av att dessa kontingenter uppvisar demografiska likheter i såväl åldersstruktur som geografiskt ursprung. Även skillnaderna i det allmänna arbetsmarknadsläge som dessa kontingenter mötte var mycket små.

De små skillnaderna mellan 2000 och 1999 års kontingenter visar sig också i relationen/kvoten mellan kommunens försörjningskostnader och de statliga grund- och schablonersättningarna. För de båda kontingenterna uppgick kvoten till 0,92. 8 procent av de statliga grund- och schablonersättningarna återstår med andra ord till aktiva insatser under introduktionen efter det att försörjningsstödet betalats ut. Kvoten för 2000 års flyktingkontingent var högre än för 1997 och 1998 års flyktingkontingenter.

Det återstår alltså lika mycket pengar till aktiva insatser under introduktionen för 2000 års flyktingkontingent som för 1999 års flyktingkontingent men mindre än för de föregående årens flyktingkontingenter.

Kvoten visar stora skillnader *mellan* olika kommuntyper. I storstäderna överstiger försörjningskostnaderna de statliga grund- och schablonersättningarna. De statliga grund- och schablonersättningarna räcker alltså inte till att täcka storstädernas kostnader för försörjningsstöd till flyktingarna. I de större städerna återstår endast en mycket liten del av de statliga grund- och schablonersättningarna när försörjningsstödet betalats ut. Detta innebär att de övriga kostnader som storstäderna och de större städerna har under flyktingarnas introduktion finansieras på annat sätt än genom statliga grund- och schablonersättningar.

Även i andra kommuntyper; förortskommuner, medelstora städer, glesbygdskommuner och landsbygdskommuner återstår endast en liten del av de statliga grund- och schablonersättningarna efter det att försörjningsstödet betalats ut.

Ljusare ser det ut i framförallt övriga mindre kommuner och industrikommuner. I dessa kommuntyper återstår en förhållandevis stor andel av de statliga grund- och schablonersättningarna efter det att försörjningsstödet betalats ut.

Årets kostnadsmätning understryker alltså vad som konstaterades redan i Integrationsverket (2003a). Ersättningssystemet för kommunalt flyktingmottagande och kommunernas kostnader för försörjningsstöd och insatser under introduktionen befinner sig i obalans. För det fortsatta integrationsarbetet är det därför helt centralt att de obalanser som finns i det statliga ersättningssystemet till kommunerna reds ut och korrigeras.

På samma vis som i fallet med kvoten finns stora skillnader i för-

sörjningskostnad räknad per capita mellan olika kommuntyper. Låg per capita kostnad återfinns, som tidigare år, i industrikommuner, övriga mindre kommuner och övriga större kommuner samt de medelstora städerna.

De högsta per capita kostnaderna visar sig i storstäderna och i de större städerna men även i glesbygds- och landsbygdskommuner är per capita-kostnaderna höga.

Den geografiska rörlighetens betydelse

De kommuntyper som uppvisar de högsta försörjningskostnaderna per capita uppvisar en del intressanta olikheter i andra avseenden. När det gäller storstäderna och de större städerna faller andelen försörjningsstödsberoende långsamt bland dem som bor kvar i sin initiala bostadskommun under hela observationsperioden. Beroendet minskar dock i ungefär samma takt som i övriga kommuntyper bland de flyktingar som flyttar från storstäder och större städer under observationsperioden.

I glesbygds- och landsbygdskommuner är situationen annorlunda. I dessa kommuntyper ökar andelen som var helt eller delvis försörjningsberoende bland såväl dem som bodde kvar i sin ursprungliga bostadskommun som bland dem som valt att flytta under observationsperioden.

Inga definitiva slutsatser går att dra utifrån studiens data men sambanden, hur svaga de än kan tyckas, är intressanta och väcker frågor om hur arbetsmarknads- och bostadsmarknadssituationen, som i dessa kommuner på helt olika vis är till bekymmer, påverkar flyktingars långsiktiga möjligheter till egenförsörjning utifrån scenarier om att flytta eller stanna kvar.

Sedan tidigare vet vi att en snabb kontakt med arbetsmarknaden är av avgörande betydelse för flyktingars möjligheter till egenförsörjning.¹² För diskussionen kring framtida integrationspolitik och då framför allt när det gäller rutiner och regelverk kring bosättningsfrågorna är det min förhoppning att resultaten skall vara av intresse.

De höga försörjningskostnaderna för storstäderna visar också på en intressant skillnad då jag jämför 2000 års flyktingkontingent med tidigare års flyktingkontingenter. En antagen förklaring till de höga kostnaderna för storstäderna för -98 och -99 års flyktingkontingenter har varit att den till stor del berott på nettoinflyttningen till storstäderna under observationsperioden. Denna nettoinflyttning har naturligen *delvis* utgjorts av flyktingar som saknat egenförsörjning vilket då generellt påverkat storstädernas försörjningskostnader negativt.

Årets undersökning visar här på något nytt. För 2000 års flyktingkontingent redovisas nämligen en *nettoutflyttning* från storstäderna under observationsperioden. Därmed borde, enligt resonemanget ovan, också inflyttningen till storstäderna av flyktingar vilka saknar egenförsörjning vara lägre i 2000 års flyktingkontingent än i 1998 och 1999 års flyktingkontingent. *Trots detta* visar storstäderna upp de klart högsta försörjningskostnaderna såväl totalt som per flykting.

Förortskommuner, större städer och medelstora städer har dessutom och samtidigt haft *nettoinflyttning* under observationsperioden. För de större städerna är också, helt enligt förväntningen, försörjningskostnaderna per flykting högre än i övriga kommuntyper,

undantaget storstäderna. De större städerna verkar med andra ord påverkas negativt av inflyttning av flyktingar vilka saknar egenförsörjning.

Dock visar årets undersökning att, framför allt, kommuntypen medelstora städer *med* nettoinflyttning under observationsperioden har haft förhållandevis god försörjnings-kostnadsutveckling. De medelstora städerna hade exempelvis den tredje lägsta försörjningsstöds-kostnaden under perioden 2001-2003.

Det måste betecknas som intressant att storstädernas ogynnsamma kostnadsutveckling inte längre enkelt kan förklaras av stor nettoinflyttning av flyktingar som saknar egenförsörjning liksom att de medelstora städerna faktiskt åstadkommer en gynnsam kostnadsutveckling parallellt med att de har en nettoinflyttning av flyktingar.

Undersökningen av 2000 års flyktingkontingent visar emellertid, *trots* ovanstående, att geografisk rörlighet tycks påverka individens möjligheter till egenförsörjning positivt. I likhet med tidigare års undersökningar föll beroendet av försörjningsstöd *generellt* snabbare bland de flyktingar som flyttade än bland de flyktingar som bodde kvar på sin initiala bostadsort under observationsperioden.

Sammanfattningsvis och sett till det integrationspolitiska målet om snabb väg till egenförsörjning ser vi alltså av resultatredovisningen att det faktiskt går att åstadkomma en god kostnadsutveckling för försörjningsstöd även i kommuner med nettoinflyttning av flyktingar liksom att flyktingarnas möjligheter till egenförsörjning generellt ökar då man flyttar geografiskt.

Min slutsats blir i detta läge att den geografiska rörligheten bland flyktingar bör stimuleras men att det samtidigt är av största betydelse att skälet till att flyktingarna flyttar geografiskt är att de då ökar sina möjligheter till egenförsörjning, d.v.s att de flyttar till arbete.

Ekonomiskt bistånd eller Introduktionsersättning – några reflektioner

I undersökningen har jag utöver att jämföra skillnader mellan de som flyttar och de som stannar kvar i sina initiala kommuner även studerat i vilken utsträckning det finns skillnader i försörjningskostnader mellan kommuner som använder sig av ekonomiskt bistånd och kommuner som använder sig av introduktionsersättning som ersättningsform.

I likhet med resultaten i tidigare års undersökningar visar det sig att kostnaderna faller snabbare i kommuner vilka använder sig av ekonomiskt bistånd som ersättningsform än i kommuner som använder sig av introduktionsersättning.

Som påpekats redan i tidigare års undersökningar är det emellertid högst rimligt att tro att det tar längre tid än tre och halvt år att åstadkomma den förändring som ligger i idén bakom introduktionsersättningen. Det är därför helt nödvändigt att studera flyktingarnas försörjningsberoende under en längre tidsperiod än tre och ett halvt år för att kunna uttala sig om huruvida det finns *långsiktiga* skillnader i kostnadsutvecklingen för kommuner som använder sig av ekonomiskt bistånd och de som använder sig av introduktionsersättning.

Mot bakgrund av att allt fler kommuner använder sig av introduktionsersättning som ersättningsform är det av betydelse att framtida

undersökningar ger möjligheten till mer långsiktiga jämförelser mellan kostnadsutvecklingen för de båda ersättningsformerna än vad denna studie tillåtit.

Avslutningsvis konstaterar jag att de förklaringsfaktorer som presenterades i förra årets kostnadsräkning är lika aktuella i år; ålderstrukturen, flyktingarnas geografiska ursprung, det allmänna arbetsmarknadsläget, valet av bosättningskommun samt flyktingarnas geografiska rörlighet är centrala förklaringsfaktorer bakom kostnadsutvecklingen för en flyktingkontingent.

Integrationsverket (2003a) lyfte utöver dessa faktorer också fram en misstänkt *strukturell diskriminering* av personer med bakgrund i Mellanöstern som ytterligare en tänkbar förklaring till de höga försörjningskostnaderna för 1999 års flyktingkontingent. Även i 2000 års flyktingkontingent kommer merparten av flyktingarna från länder i Mellanöstern. Jag kan därför inte utesluta att strukturell diskriminering även påverkat möjligheterna till egenförsörjning för 2000 års flyktingkontingent negativt.

Undersökningen understryker alltså att det råder obalans i ersättningsystemet för kommunalt flyktingmottagande. I sammanhanget kan det dock inte nog betonas vikten av att framtida undersökningar så långt som möjligt är baserade på individdata. Integrationsverket (2003b) samt Integrationsverket (2004) visar att såväl utbildningsnivå, geografiskt ursprung som kön är av betydelse för flyktingarnas introduktion. Endast genom tillgång på individdata kan det i framtiden bli möjligt att på djupet studera och analysera *hur* försörjningsberoende och kostnadsutveckling förhåller sig till alla de möjliga förklaringsfaktorer som individperspektivet erbjuder.

12 Se Rooth (1999).

Kommentarer från Integrationsverket

Mats Hammarstedts studie av kostnadsutvecklingen för 2000 års flyktingkontingent bekräftar i mycket tidigare års kostnadsuppföljningar. Med anledning av undersökningen vill Integrationsverket lämna följande kommentarer.

Fortsatta obalanser i ersättningssystemet

De schabloniserade ersättningarna är tänkta att täcka betydligt mer än enbart försörjningskostnader. Enligt regeringens proposition 1989/90:105, *Om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.*, ska ersättningarna bl.a. även ersätta kommunernas kostnader för:

- Svenskundervisning
- Sysselsättningsskapande åtgärder
- Samarbetsprojekt mellan kommuner och andra aktörer under introduktionen
- Tolkar
- Administration och samordning av flyktingmottagandet
- Merkostnader inom barnomsorg och skola
- Annan social service

Mot bakgrund av ovanstående måste de siffror som presenteras framför allt för storstäderna och även för de större städerna betecknas som alarmerande (se tabell 8). Resultaten visar att Göteborg, Malmö och Stockholm har drygt 10 procent högre försörjningsstödskostnader för 2000 års kontingent än vad kommunerna fått i schabloniserad ersättning för dessa personer. Detta betyder att samtliga övriga kostnader som dessa kommuner har under flyktingarnas introduktion, dvs. för bl.a. svenskundervisning och sysselsättningsskapande åtgärder, finansieras på annat vis än genom den schabloniserade ersättningen.

Frågan som i förra årets rapport väcktes med anledning av dessa siffror väcks alltså återigen. Sker det en underkompensation till vissa kommuner eller finns det andra förklaringar till obalanserna?

Kostnadsräkningen hjälper oss inte att på allvar förklara obalanserna, blott att ställa hypoteser och/eller att väcka frågor.

Integrationsverket kan i detta läge endast understryka det faktum att obalans råder och att denna obalans fortgår över tiden.

Hammarstedts förklaringsfaktorer – Integrationsverket kommenterar

Hammarstedt pekar i sin studie ut ett antal förklaringsfaktorer till de observerade resultaten. Faktorer som lyfts fram är kontingentens åldersfördelning, individernas geografiska ursprung, det allmänna arbetsmarknadsläget, valet av bosättningskommun samt geografisk rörlighet. Till dessa faktorer fogas strukturell diskriminering som på

en gång skärper och fördjupar framför allt förklaringsfaktorn geografiskt ursprung.

Integrationsverket vill lämna några kommentarer i anslutning till de två faktorerna geografiskt ursprung och flyktingars val av bosättningskommun.

Vad gäller faktorn geografiskt ursprung ser vi genomgående att kontingenter med högre andel utomeuropeiska flyktingar också tenderar att generera högre kostnadsnivåer. Kontingenterna 1999 respektive 2000 liknar här varandra och visar också på ett mycket likartat resultat. En möjlig tolkning av dessa resultat är att vi här ser utslag av diskriminering. Integrationsverket understryker och upprepar därför Hammarstedts uppmaning, känd redan från fjolårets studie; den svåra frågan om diskriminering *och* strategierna för att motverka den, via *exempelvis* arbetsmarknadspolitiken, bostadspolitiken, integrationspolitiken m.m., måste äga högsta prioritet om vi i framtiden skall få se mönster brytas.

Integrationsverket vill också lyfta fram vikten men också komplexiteten i flyktingars val av bosättningskommun. Återkommande i de senaste årens kostnadsuppföljningar finner vi förslaget att den geografiska rörligheten skall stimuleras när myndigheter medverkar vid individers bosättning.

Integrationsverket vill påminna om att det inte är den geografiska rörligheten i sig som eftersträvas. Tvärtom kan det mycket väl argumenteras för att rörlighet under introduktion bör undvikas, att det för introduktionen *istället* är viktigt med kontinuitet. Rörligheten är alltså rörlighet i enlighet med arbetsmarknadsläget, *när* rörlighet äger rum går resan från försörjningsstödsberoende till egenförsörjning.

Mot *detta* har Integrationsverket ingenting att invända. Tvärtom ligger förslaget väl i linje med det övergripande och starkt prioriterade målet i integrationspolitiken som handlar om egenförsörjning.

Trots instämmande i förslaget vill Integrationsverket betona att vi i detta sammanhang *också* står inför ett svårhanterligt, ännu olöst, dilemma som sedan länge finns inbyggd i bosättningsens själva praktik.

Redan i förra årets kostnadsuppföljning såg Integrationsverket fram emot ”ett systemskifte där individens utbildnings- och yrkesbakgrund tydligt blir vägledande vid bosättning av flyktingar”. Bakgrunden till denna förhoppning var det *då* pågående arbetet med betänkandet *Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle* (SOU 2003:75).

Sedan skrivningen i förra årets rapport har detta bosättningsens praktikdilemma inte blivit löst. En mängd faktorer relativiserar alltså individens fria val; bostadsbrist, svaga sociala nätverk, kanske diskriminering på arbetsmarknad/bostadsmarknad, bristande information från myndigheter/kommuner. Det helt igenom individuella och rationella bosättningsvalet, *endast* byggt på aktuellt arbetsmarknadsläge, blir därför ofta en illusion.

Även samhällets institutioner hamnar på samma vis ofta i intressekonflikter p.g.a. begränsningarna. Bosättningen kommer då *faktiskt* att handla om annat än bosättning till arbete.

Lösningarna på dessa endast skisserade problem ligger till stor del inom generella politikområden såsom bostads-, utbildnings- och arbetsmarknadspolitik och har alltså helt naturligt inte kunnat rymmas inom ramen för ovannämnda utrednings uppdrag.

Det ständigt återkommande förslaget om att på olika vis uppmuntra geografisk rörlighet till arbete hos flyktingar skall emellertid ses mot denna bakgrund.¹³

Idag pågår också flera processer som har direkt bäring på systemproblematiken; konsekvenser av s.k. eget boendet utreds separat och mot slutet av 2005 väntas den integrationspolitiska propositionen. Integrationsverket vill med detta, än en gång, understryka såväl vidden och betydelsen som komplexiteten i regelverket kring individers bosättning och det ersättningssystem som alltid kommer att fungera som dess styrsystem.

Verkliga trendbrott i kommunernas försörjningskostnader kommer att i slutändan också kräva verkliga förändringar i dessa ovan antydda generella dimensioner.

Ytterligare förklaringsfaktorer

Liksom tidigare år konstaterar Integrationsverket att det *utöver* Hammarstedts förklaringsfaktorer också finns ytterligare ett antal huvudsakligen individbaserade faktorer som spelar roll för en kontingents kostnadsutveckling men som uppföljningarna inte *kan* utreda:

- *Hur* individers tidigare utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet tas tillvara.
- *Hur* introduktionen planeras och genomförs i samverkan mellan berörda aktörer.
- *Hur* kommunerna använder ekonomiskt bistånd eller introduktionsersättning samt hur kostnader och ersättningar bokförs på olika årskontingenter.
- *Hur* olika kostnader för exempelvis boende slår igenom i kostnadskillnader mellan olika kommuntyper.
- *Hur* individers hälsotillstånd, och bakom hälsotillstånd i sin tur variabler som långa handläggningstider för asyprocessen, väntan på familjeåterföreningar, påverkar en kontingents försörjningsstödsberoende.

Att utifrån dessa frågeställningar följa utvecklingen i kommunerna är av särskilt intresse med tanke på den överenskommelse om utveckling av introduktionen som nu varit verksam sedan april 2001¹⁴. De uppföljningar av introduktionen som Integrationsverket hittills genomfört, de s.k. handläggarenkäterna (Integrationsverket 2002b och Integrationsverket 2004b), visar på en gång att utvecklingsarbete för individualisering av introduktionen pågår såväl på lokal som regional nivå och att denna utveckling tar tid. Särskilda utvecklingsområden som identifierats i undersökningarna är samverkan mellan aktörer, uppföljning/utvärdering, individanpassade arbetsmarknadsinsatser, svenskutbildning, jämförelser av insatser riktade gentemot grupperna män respektive kvinnor, ungdomar och barn.

Integrationsverket publicerar den tredje handläggareundersökningen, gjord på 2002 års flyktingkontingent, under första kvartalet 2005.

Ekonomiskt bistånd eller Introduktionsersättning

Hammarstedt pekar i årets kostnadsuppföljning, liksom han gjorde för förra året, på att kommuner som under introduktionen använder introduktionsersättning som ersättningsform har såväl en högre kostnadsnivå som en mindre andel flyktingar i sysselsättning jämfört med kommuner som använder formen ekonomiskt bistånd.

Att kostnaden är högre för introduktionsersättningen kan på kort sikt förklaras helt logiskt då den som idé är utformad i syfte att motivera aktivitet hos individen. Nivån på Introduktionsersättningen *skall* alltså inte behöva falla för den som lyckas skaffa inkomster via arbete. Att kostnaden faller långsammare i kommuner med introduktionsersättning jämfört med kommuner som valt ekonomiskt bistånd behöver alltså inte säga något avgörande om de mer långsiktiga konsekvenserna av det ena eller andra ersättningsalternativet.

För att *verkligen* besvara frågan om introduktionsersättningens respektive det ekonomiska biståndets långsiktiga effekter på kostnadsutvecklingen räcker alltså, återigen, inte kostnadsuppföljningens analysverktyg.

Kostnadsuppföljning – möjlighet och begränsning – slutord

En kostnadsuppföljning säger inte mycket om hur bra eller hur effektiv kommunernas introduktion är. En kostnadsuppföljning visar enbart vilka kostnader kommunerna har för det ekonomiska biståndet/introduktionsersättningen och vilken ersättning de får för dessa kostnader via grundersättningar och schablonbidrag.

För att kunna besvara frågor om *varför* siffrorna ser ut som de gör krävs andra, betydligt mer utvecklade undersökningsinstrument. Då detta verktyg hittills saknats för området uppföljning/utvärdering av introduktionen har kostnadsmätningarna tenderat att försöka förklara mer än vad som är möjligt.

Nya instrument och metoder för att följa upp introduktionen utvecklas idag av Integrationsverket. Dessa skall förhoppningsvis bättre kunna redovisa utfall av insatser på individnivå. Kostnadsuppföljningen kommer i framtiden endast att följa upp om de statliga ersättningarna räcker för de kostnader kommunerna har för försörjning av mottagna flyktingar.

13 Se SOU 2003:75 Etablering i Sverige – möjligheter och ansvar för individ och samhälle. För en diskussion om problemet med information som strategi för bosättningen, se Bosättning med förhinder, Integrationsverkets stencilserie 2003:09

14 Överenskommelse om utveckling av introduktionen för flyktingar och andra invandrare kom i april 2001, senast reviderad 1 mars 2004. Överenskommelsen är en plattform för såväl parternas samverkan som innehållsmässigt utvecklad introduktion för individen. Den har slutits mellan Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket, Myndigheten för skolutveckling, Skolverket och Svenska Kommunförbundet.

Referenser

- Hammarstedt, M (2000), "The receipt of transfer payments by immigrants in Sweden", *International Migration Quarterly Review*, 38, 239-268.
- Hammarstedt, M (2003), "Income from work among immigrants in Sweden", *Review of Income and Wealth*, 49, 185-204.
- Integrationsverket (2000a), *Beroende av bidrag?*, Integrationsverkets rapportserie, 2000:21. Norrköping.
- Integrationsverket (2000b), *Räcker ersättningen?*, Integrationsverkets rapportserie, 2000:13. Norrköping.
- Integrationsverket (2000c), *Kommunernas introduktionsverksamhet för nyanlända invandrare – en kartläggning*, Integrationsverkets rapportserie 2000:5. Norrköping.
- Integrationsverket (2001), *Trenden vänder*, Integrationsverkets rapportserie, 2001:04. Norrköping.
- Integrationsverket (2002a), *Ett steg bakåt?*, Integrationsverkets rapportserie, 2002:07. Norrköping.
- Integrationsverket (2002b), *Hur togs de mot?*, Integrationsverkets rapportserie, 2002:04. Norrköping.
- Integrationsverket (2003a), *Systemfel! Ett ersättningsystem i obalans*, Integrationsverkets rapportserie, 2003:05. Norrköping.
- Integrationsverket (2003b), *Rapport integration 2002*. Norrköping.
- Integrationsverket (2003c), *Utveckling av introduktionen för nyanlända invandrare år 2002*, Integrationsverkets rapportserie 2003:02, Norrköping.
- Integrationsverket (2004a), *Introduktion - men inte för alla*, Integrationsverkets rapportserie 2004:02.
- Integrationsverket (2004b), *Integration – var god dröj*, Integrationsverkets rapportserie, 2004:01. Norrköping
- Regeringskansliet (1997), "Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1992?", *Ds 1997:31*. Stockholm.
- Rooth, D-O (1999), *Refugee immigrants in Sweden. Educational investments and labour market integration*, Doktorsavhandling, Lund Economic Studies, 84, Lunds universitet.
- Statens invandrarverk (1998a), "Hur täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1993?", *Rapport från Statens invandrarverk och Svenska Kommunförbundet*. Stockholm.
- Statens invandrarverk (1998b), "Resurser på flykt- täcker den statliga ersättningen kommunernas kostnader för flyktingar mottagna år 1994?", *Rapport från Statens invandrarverk och Svenska Kommunförbundet*. Stockholm.

Bilaga A

Tabeller

Tabell A1

Kommunernas bidragsutnyttjandegrad för olika flyktingkontingenter 1992–1996.

	1996*	Kontingent			1992*
		1995*	1994	1993	
Skattat för hela riket, exklusive stimulansbidrag	120	113	109	117	114
Skattat för hela riket, inklusive stimulansbidrag	120	113	91	107	114

* Dessa år utgick inga stimulansbidrag.

Källa: Integrationsverket (2003a).

Tabell A2

Försörjningskostnader per mottagen flykting (nominella och reala värden) för flyktingkontingenterna 1992–1999.

Kontingent	Nominellt	Realt
	per capita belopp	per capita belopp
1992	114 593 kronor	46 114 kronor
1993	115 440 kronor	45 323 kronor
1994	117 444 kronor	45 876 kronor
1995	136 365 kronor	52 998 kronor
1996	140 345 kronor	54 609 kronor
1997	116 082 kronor	44 975 kronor
1998	126 429 kronor	48 495 kronor
1999	133 533 kronor	49 994 kronor

Källa: Integrationsverket (2003a).

Tabell A3

Kostnader för försörjningsstöd, summan av de grund- och schablonersättningar som kommunerna erhållit samt kostnadstäckning totalt för riket för 1997, 1998 och 1999 års flyktingkontingenter.

	1997	1998	1999
Kommunernas kostnader för försörjningsstöd (1)	1 573 487 461	1 516 612 106	1 215 254 854
Grundersättning (2)	59 500 200	54 684 000	61 063 800
Schablonersättning (3)	1 820 037 390	1 639 544 708	1 260 865 420
(2)+(3)	1 879 537 590	1 694 228 708	1 321 929 220
(1)/(2)+(3)	0,84	0,90	0,92

Källa: Integrationsverket (2003a).

Tabell A4

Kostnadstäckning fördelat på kommuntyp för 1998–1999 års flyktingkontingenter.

Kommuntyp	1998	1999
Storstäder	1,11	1,12
Förortskommuner	0,85	0,75
Större städer	0,88	0,93
Medelstora städer	0,76	0,77
Industrikommuner	0,55	0,59
Landsbygdskommuner	0,72	0,76
Glesbygdskommuner	0,63	0,70
Övriga större kommuner	0,64	0,60
Övriga mindre kommuner	0,59	0,55
Totalt för riket	0,90	0,92

Källa: Integrationsverket (2003a) och Integrationsverket (2004) samt egna beräkningar.

Tabell A5

Antalet mottagna flyktingar 2000 i de olika kommungrupperna samt relationen mellan antalet boende 2003 och antalet mottagna 2000.

Kommuntyp	Antal mottagna 2000	Boende 2003/ Boende 2000
Storstäder	4 155	0,95
Förortskommuner	1 093	1,09
Större städer	3 721	1,07
Medelstora städer	1 438	1,07
Industrikommuner	671	0,88
Landsbygdskommuner	194	0,81
Glesbygdskommuner	160	0,49
Övriga större kommuner	574	0,94
Övriga mindre kommuner	252	0,73
Summa:	12 258	

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna bearbetningar.

Tabell A6

De olika kommuntypernas andelar av totala kostnaderna (i procent) för försörjningsstödet under perioden 2000–2003.

Kommuntyp	2000	2001	2002	2003	Totalt
Storstäder	38,1	36,6	38,0	40,1	38,1
Förortskommuner	9,3	8,1	7,7	7,3	8,0
Större städer	31,8	32,0	34,1	33,2	32,9
Medelstora städer	10,3	10,5	9,6	9,5	10,0
Industrikommuner	3,9	4,5	3,9	3,4	3,9
Landsbygdskommuner	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Glesbygdskommuner	1,2	1,3	0,9	0,6	1,0
Övriga större kommuner	3,2	4,3	3,5	3,4	3,7
Övriga mindre kommuner	1,1	1,5	1,2	1,3	1,3
Totalt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Källa: Statistiska centralbyrån (2004) samt egna beräkningar.

Bilaga B.

Definition av kommuntyper

Kommunerna är indelade efter Svenska Kommunförbundets indelning av landets kommuner. De olika kommungrupperna är definierade enligt följande:

Storstad: Kommun med folkmängd som överstiger 200 000 invånare. Göteborg, Malmö och Stockholm.

Förortskommun: Kommun som är förort till storstad med utpendling över 50 procent av förvärvsarbete eller 25 procent av utpendling till storstad.

Ale, Bollebygd, Botkyrka, Burlöv, Danderyd, Ekerö, Haninge, Huddinge, Håbo, Härryda, Järfälla, Kungsbacka, Kungälv, Lerum, Lidingö, Lomma, Mölndal, Nacka, Partille, Salem, Skurup, Sollentuna, Solna, Staffanstorps, Sundbyberg, Svedala, Tyresö, Täby, Upplands-Bro, Upplands-Väsby, Vallentuna, Vaxholm, Vellinge, Värmdö, Öckerö och Österåker.

Större stad: Kommun med tätortsgrad över 70 procent. Minst 50 000 invånare samt med mindre än 40 procent sysselsatta i industrin.

Borås, Eskilstuna, Falun, Gävle, Halmstad, Helsingborg, Jönköping, Kalmar, Karlskrona, Karlstad, Kristianstad, Linköping, Luleå, Lund, Norrköping, Skellefteå, Sundsvall, Södertälje, Umeå, Uppsala, Varberg, Västerås, Växjö, Örebro, Örnsköldsvik och Östersund.

Medelstor stad: Kommun med tätortsgrad över 70 procent, med mellan 20 000 och 50 000 invånare samt mindre än 40 procent sysselsatta i industrin.

Alingsås, Avesta, Boden, Borlänge, Eslöv, Falkenberg, Falköping, Gällivare, Hudiksvall, Härnösand, Hässleholm, Höganäs, Karlskrona, Katrineholm, Kiruna, Kristinehamn, Köping, Landskrona, Lidköping, Lindesberg, Ludvika, Mariestad, Mjölby, Mora, Motala, Nyköping, Nynäshamn, Nässjö, Piteå, Ronneby, Sigtuna, Skövde, Strängnäs, Söderhamn, Trelleborg, Uddevalla, Vänersborg, Västervik, Ystad och Ängelholm.

Industrikommun: Kommun med mer än 40 procent sysselsatta i industrin.

Arboga, Bengtsfors, Bjuv, Boxholm, Bromölla, Degerfors, Emmaboda, Fagersta, Filipstad, Finspång, Gislaved, Gnosjö, Grums, Gullspång, Götene, Herrljunga, Hofors, Hultsfred, Hylte, Hällefors, Karlskoga, Kumla, Kungsör, Laxå, Lessebo, Lilla Edet, Ljungby, Markaryd, Munkfors, Mönsterås, Norberg, Nybro, Olofström, Osby, Oskarshamn, Oxelösund, Perstorp, Sandviken, Skinnskatteberg, Smedjebacken, Storfors, Surahammar, Tibro, Tidaholm, Tranemo, Trollhättan, Uppvidinge, Vaggeryd, Vetlanda, Värnamo, Åstorp, Örkelljunga och Östra Göinge.

Landsbygdskommun: Kommun med tätortsgrad under 70 procent samt mer än 8,7 procent sysselsatta i jord- och skogsbruk och som ej är glesbygdskommun.

Aneby, Borgholm, Båstad, Essunga, Färgelanda, Gotland, Grästorp, Heby, Högsby, Hörby, Kinda, Laholm, Lekeberg, Ljusdal, Mellerud, Mörbylånga, Ockelbo, Ovanåker, Robertsfors, Sjöbo, Svalöv, Tanum, Tierp, Tomelilla, Torsås, Töreboda, Valdemarsvik, Vara, Ydre och Ödeshög.

Glesbygdskommun: Kommun med mindre än 20 000 invånare och mindre än 5 invånare per km².

Arjeplog, Arvidsjaur, Berg, Bjurholm, Bräcke, Dorotea, Härjedalen, Jokkmokk, Krokoms, Lycksele, Malung, Malå, Norsjö, Orsa, Pajala, Ragunda, Sorsele, Storuman, Strömstad, Torsby, Vansbro, Vilhemina, Vindeln, Ånge, Åre, Åsele, Älvdalen, Överkalix och Övertorneå.

Övrig större kommun: Övriga kommuner med 15 000 till 50 000 invånare.

Alvesta, Arvika, Bollnäs, Eksjö, Enköping, Flen, Hallsberg, Hallstammar, Hedemora, Kalix, Klippan, Kramfors, Kävlinge, Leksand, Lysekil, Mark, Norrtälje, Nykvarn, Orust, Simrishamn, Sala, Skara, Sollefteå, Stenungsund, Säffle, Sölvesborg, Timrå, Tranås, Ulricehamn, Vimmerby, Älmhult och Östhammar.

Övrig mindre kommun: Övriga kommuner med mindre än 15 000 invånare.

Askersund, Dals-Ed, Eda, Forshaga, Gagnef, Gnesta, Habo, Hagfors, Hammarö, Haparanda, Hjo, Höör, Karlsborg, Kil, Knivsta, Ljusnarsberg, Mullsjö, Munkedal, Nora, Nordanstig, Nordmaling, Nykvarn, Rättvik, Sotenäs, Strömstad, Sunne, Svenljunga, Säter, Sävsjö, Söderköping, Tingsryd, Tjörn, Trosa, Vadstena, Vingåker, Vårgårda, Vännäs, Åmål, Årjäng, Åtvidaberg, Älvkarleby och Älvsbyn.

Bilaga C

Typ av ersättningsform i kommunerna åren 2000-2003

Följande kommuner använde sig av ekonomiskt bistånd som ersättningsform för 2000 års flyktingkontingent under hela perioden 2000-2003:

Storstäder:

Förortskommuner: 0114 Upplands-Väsby, 0117 Österåker, 0120 Värmdö, 0125 Ekerö, 0136 Haninge, 0138 Tyresö, 0139 Upplands Bro, 0160 Täby, 0162 Danderyd, 0182 Nacka, 0183 Sundryberg, 0187 Vaxholm, 1230 Staffanstorps, 1262 Lomma, 1263 Svedala, 1264 Skurup, 1401 Härryda, 1441 Lerum.

Större städer: 0484 Eskilstuna, 0880 Kalmar, 1080 Karlskrona, 1281 Lund, 1383 Varberg, 2482 Skellefteå.

Medelstora städer: 0191 Sigtuna, 0586 Mjölby, 0883 Västervik, 1081 Ronneby, 1082 Karlshamn, 1284 Höganäs, 1285 Eslöv, 1286 Ystad, 1287 Trelleborg, 1293 Hässleholm, 1382 Falkenberg, 1485 Uddevalla, 1489 Alingsås, 1493 Mariestad, 1494 Lidköping, 1496 Skövde, 1499 Falköping, 1885 Lindesberg, 2182 Söderhamn, 2523 Gällivare, 2582 Boden.

Industrikommuner: 0481 Oxelösund, 0560 Boxholm, 0562 Finspång, 0617 Gnosjö, 0662 Gislaved, 0665 Vaggeryd, 0683 Värnamo, 0685 Vetlanda, 0760 Uppvidinge, 0761 Lessebo, 0767 Markaryd, 0781 Ljungby, 0860 Hultsfred, 0861 Mönsterås, 0862 Emmaboda, 0881 Nybro, 0882 Oskarshamn, 1060 Olofström, 1256 Östra Göinge, 1257 Örkelljunga, 1260 Bjuv, 1272 Bromölla, 1273 Osby, 1275 Perstorp, 1447 Gullspång, 1452 Tranemo, 1460 Bengtsfors, 1462 Lilla Edet, 1472 Tibro, 1498 Tidaholm, 1782 Filipstad, 1860 Laxå, 1863 Hällefors, 1883 Karlskoga, 1904 Skinnskatteberg, 1984 Arboga, 2104 Hofors.

Landsbygdskommuner: 0360 Tierp, 0509 Ödeshög, 0604 Aneby, 1214 Svalöv, 1270 Tomelilla, 1278 Bästad, 1381 Laholm, 1461 Mellerud, 1473 Töreboda, 1917 Heby, 2409 Robertsfors.

Glesbygdskommuner: 1737 Torsby, 2481 Lycksele, 2505 Arvidsjaur, 2510 Jokkmokk.

Övriga större kommuner: 0188 Norrtälje, 0687 Tranås, 0764 Alvesta, 0765 Älmhult, 0884 Vimmerby, 1083 Sölvesborg, 1261 Kävlinge, 1276 Klippan, 1291 Simrishamn, 1415 Stenungsund, 1421 Orust, 1463 Mark, 1484 Lysekil, 1491 Ulricehamn, 1495 Skara, 1784 Arvika, 1785 Säffle, 1861 Hallsberg, 1981 Sala, 2029 Leksand, 2183 Bollnäs, 2262 Timrå, 2283 Sollefteå.

Övriga mindre kommuner: 0319 Älvkarleby, 0330 Knivsta, 0488 Trosa, 0561 Åtvidaberg, 0584 Vadstena, 0642 Mullsjö, 0684 Sävsjö, 0763 Tingsryd, 1267 Höör, 1419 Tjörn, 1427 Sotenäs, 1430 Munkedal, 1438 Dals-Ed, 1486 Strömstad, 1497 Hjo, 1763 Forshaga, 1765 Årjäng,

1783 Hagfors, 1864 Ljusnarsberg, 1882 Askersund, 2026 Gagnef, 2132 Nordanstig, 2560 Älvsbyn.

Följande kommuner använde sig av introduktionsersättning som ersättningsform för 2000 års flyktingkontingent under hela perioden 2000-2003:

Storstäder: 0180 Stockholm, 1280 Malmö, 1480 Göteborg.

Förortskommuner: 0115 Vallentuna, 0123 Järfälla, 0126 Huddinge, 0127 Botkyrka, 0163 Sollentuna, 0184 Solna, 0186 Lidingö, 1231 Burlöv, 1384 Kungsbacka, 1481 Mölndal.

Större städer: 0181 Södertälje, 0380 Uppsala, 0580 Linköping, 0581 Norrköping, 0680 Jönköping, 1290 Kristianstad, 1490 Borås, 1780 Karlstad, 1880 Örebro, 1980 Västerås, 2081 Borlänge, 2084 Avesta, 2180 Gävle, 2281 Sundsvall, 2380 Östersund, 2480 Umeå, 2580 Luleå.

Medelstora städer: 0192 Nynäshamn, 0480 Nyköping, 0483 Katrineholm, 0486 Strängnäs, 0583 Motala, 0682 Nässjö, 1282 Landskrona, 1487 Vänersborg, 1781 Kristinehamn, 1983 Köping, 2280 Härnösand, 2581 Piteå.

Industrikommuner: 1471 Götene, 1488 Trollhättan, 1907 Surahammar, 2181 Sandviken.

Landsbygdskommuner: 0821 Högsby, 0980 Gotland.

Glesbygdskommuner: 2260 Ånge, 2309 Krokom.

Övriga större kommuner: 0140 Nykvarn, 0482 Flen, 0686 Eksjö, 1961 Hallstahammar.

Övriga mindre kommuner: 0582 Söderköping, 1715 Kil.

I övriga kommuner har antingen såväl ekonomiskt bistånd som introduktionsersättning använts som ersättningsform för 2000 års flyktingkontingent under perioden 2000-2003 alternativt har inga flyktingar ur 2000 års flyktingkontingent varit bosatta i kommunen under perioden 2000-2003.

Bilaga D

Kommuner och landsting har sedan 1991 rätt till statlig ersättning för mottagande av flyktingar och andra utlänningar (i det följande benämnda som flyktingar) enligt särskild förordning:

Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

I proposition 1989/90:105 *Om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna m.m.*, redovisar regeringen ett program för att underlätta för flyktingar att snabbare få en förankring i svenskt arbets- och samhällsliv. För att stimulera kommunerna att aktivt arbeta för att flyktingarna snabbare ska bli självförsörjande och delaktiga i samhället förändrades ersättningssystemet. Det är detta som är en delorsak till införandet av introduktionsersättningen.

Den nuvarande statliga ersättningen består av följande delar:

- grundersättning
- schablonersättning
- ersättning för vissa särskilda kostnader
- ersättning för extraordinära kostnader

Grundersättning

De kommuner som träffar överenskommelse med Integrationsverket (tidigare Invandrarverket) om mottagande av flyktingar (se vidare Bilaga E) får varje år en grundersättning. Syftet med grundersättningen är att underlätta kommunernas planering och mottagande av flyktingar. Ersättningen är tänkt att täcka vissa av kommunernas administrativa kostnader för mottagandet.

Schablonersättning

När det nuvarande ersättningssystemet infördes år 1991, beräknades och sammanfördes huvuddelen av tidigare ersättningar till en schablonersättning. Den betalas ut för de flyktingar som tas emot i en kommun inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Schablonbeloppet justeras årligen med hänsyn till bl.a. kostnadsutvecklingen. Schablonersättningen är tänkt att täcka kommunernas kostnader för flyktingmottagandet i genomsnitt 3,5 år, även om utbetalningen sker under en kortare period av 24 månader. Vid varje utbetalning får kommunen det schablonbelopp som gäller vid det kalenderåret. De personer som kommunerna får schablonersättning för är följande:

Kvotflykting

Utlänningar som överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut.

Anläggningsboende

Utlänningar som tagits emot i kommunen efter att ha varit registrerade vid Migrationsverkets anläggningar (tidigare förläggningar) för asylsökande.

Eget boende

Utlänningar som har tagits emot i kommunen efter att ha varit registrerade vid Migrationsverket som s.k. eget boende, vilket innebär att de har bott hos släkt eller vänner i en kommun som asylsökande.

Humanitära m.fl.

Andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd på sådana grunder att de omfattas av förordningen. Det gäller främst uppehållstillstånd av humanitära skäl.

Anknytning

Utlänningar som har fått tillstånd som anknytning till en person som omfattas av någon av de tidigare kategorierna. Här finns en tidsgräns som innebär att en anknytning endast omfattas om han/hon har sökt uppehållstillstånd inom två år från det att den person han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun.

Utbetalningsreglerna för schablonersättningen har under åren förändrats och utbetalningsperioden har förlängts för att bättre följa kostnaderna i den kommun flyktingen är bosatt. Detta är bland annat en följd av tidigare kostnadsuppföljningar.

Sekundärflyttningar

Sedan det nuvarande ersättningssystemet infördes år 1991 har det funnits särskilda regler för flyktingar som flyttar till en annan kommun inom 18 månader efter första mottagandet i en kommun, s.k. sekundärflyttningar. Dessa regler har syftat till att ge en mer rättvis ersättning åt såväl den första inflyttningkommunen som den nya. Reglerna har ändrats vid ett par tillfällen, eftersom tidigare kostnadsuppföljningar visade att ersättningen inte i tillräckligt hög grad följde flyktingen till den nya kommunen.

Nuvarande regler gäller för flyktingar mottagna den 1 januari 1996. Reglerna innebär bl.a. att utbetalningarna till kommunerna fördelas över 24 månader med 20 procent månaden efter att flyktingen tagits emot och därfter 10 procent var tredje månad. Det betyder att de sker en omfördelning av schablonersättningen från utflyttningkommuner till kommuner med stor sekundärflyttning. Då ska ersättningen i högre grad sammanfalla dels med kommunernas kostnader, dels i tid när kostnaden uppstår. Utbetalningen baseras så långt som möjligt på befintliga uppgifter om folkbokföring och sker utan ansökan eller särskilt uppgiftslämnande.

Grundersättning och schablonbelopp sedan 1991

Schablonbeloppen förändras nästan varje år. Här visas förändringen sedan 1991. Från 2003 införs ett nytt belopp för äldre som har fyllt 65 år.

År:	Grundersättning	Schablonbelopp		
		Vuxna:	Barn:	Äldre:
1991	345 000	115 000	70 000	
1992	406 500	135 500	83 100	
1993	414 900	138 300	84 800	
1994	432 600	144 200	88 400	
1995	441 600	147 200	90 300	
1996	452 700	150 900	92 600	
1997	454 200	151 400	92 900	
1998	455 700	151 900	93 200	
1999	455 700	151 900	93 200	
2000	458 100	152 700	93 700	
2001	462 000	154 000	94 500	
2002	474 600	158 200	97 100	
2003	483 300	161 100	98 900	59 400
2004	492 000	164 000	100 700	60 500

Ersättning för vissa särskilda kostnader

Kommunerna kan få särskild ersättning för flyktingar som till följd av sjukdom, funktionshinder eller hög ålder (60 år eller äldre) inte bedöms komma att stå till arbetsmarknadens förfogande eller på annat sätt bli självförsörjande. År 2003 trädde lagen om äldreförsörjningsstöd i kraft. På grund av detta lämnas inte ersättning för ekonomiskt bistånd för flyktingar som fyllt 65 år. De särskilda kostnaderna avser ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen respektive lagen (1992:1068) om introduktionsersättning, stöd och hjälp i boendet samt färdtjänst. Kostnaderna återsöks kalenderårsvis i efterskott. För flyktingar mottagna under perioden 1993-10-01–1995-12-31 var gränsen för hög ålder tillfälligt sänkt från 60 år (enligt ovan) till 55 år och äldre.

För de flyktingar som togs emot 1991 och till och med tredje kvartalet 1993 kunde kommunen begära ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd enligt socialtjänstlagen respektive lagen om introduktionsersättning. Detta från och med fyra månader efter det att personen tagits emot. Då betalades det ut ett halvt schablonbelopp som skulle täcka kostnaderna för de första fyra månadernas bosättning. För de flyktingar som togs emot från och med fjärde kvartalet 1993 och framöver infördes nya utbetalningsregler. Tidsgränsen ändrades och hela schablonbeloppet betalades ut. Schablonbeloppet var en uppskattning av kommunernas kostnad för de första tolv månaderna för dessa personer. Därefter kunde kommunen återsöka de kostnader som uppstått efter tolv månader från det första mottagningsdatumet. För de flyktingar som tagits emot sedan den 1 januari 1996 har tidsgränsen åter ändrats till 20 månader från mottagningsdatum. Kommunen kan söka ersättning efter varje kalenderår.

Ensamkommande barn

Kommunerna kan få ersättning för sina kostnader för ensamkommande barn under 18 år, det vill säga barn/ungdomar som fått uppehållstillstånd i Sverige, utan att barnets/ungdomens förälder/föräldrar finns i landet. Kommunerna kan få ersättning för bistånd som ges med stöd av socialtjänstlagen, eller lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga. Kommunen kan söka ersättning efter varje kvartal.

Extraordinära kostnader

En kommun kan söka ersättning för kostnader som inte täcks av andra ersättningar. Det gäller endast kostnader under introduktionen, det vill säga året då personen får uppehållstillstånd och de följande tre åren. Det kan gälla flyktingar eller flyktinggrupper som av olika anledningar, t.ex. stora barnfamiljer, många lågutbildade etc. är föremål för särskilt kostnadskrävande kommunala insatser.

Periodvis har kommunerna även fått en särskild statlig ersättning i form av:

- *Stimulansbidrag* för flyktingar som mottagits fjärde kvartalet år 1993 och hela 1994, för att stimulera kommunerna till ökat flyktingmottagande med anledning av den stora flyktinginvandringen från det forna Jugoslavien. Ersättningen uppgick till 25 000 kronor, fördelad på två utbetalningar. Den första halvan utbetalades till de kommuner som träffat överenskommelse om flyktingmottagning, för det antal flyktingar som kommunen åtagit sig att ta emot. Den andra halvan utgick för de flyktingar som faktiskt togs emot i kommunen, dock under förutsättning att kommunen tog emot flyktingen före den 1 oktober 1994. P.g.a. stor mottagning av flyktingar under senare delen av år 1994 utökades rätten till stimulansbidrag till att även gälla flyktingar mottagna under det sista kvartalet år 1994, dock med en minskning av beloppet till 23 000 kronor per flykting.
- *Konjunkturtillägg* för flyktingar som mottagits under år 1991. Konjunkturtillägget skulle främst ersätta den dittills uppskattade genomsnittliga merkostnaden för socialbidrag som inte täckts av schablonersättningen, något som framkom efter kostnadsuppföljningen av 1991 års flyktingkontingent. Konjunkturtillägget uppgick till 35 000 kronor för vuxna flyktingar och 5 000 kronor för barn. Ersättningen utbetalades till den kommun flyktingen var bosatt i ca. 3,5 år efter mottagandet.

Bilaga E

Överenskommelse om flyktingmottagning

Antal kommuner som har haft överenskommelse om flyktingmottagning med Invandrarverket (åren 1992–1997) respektive Integrationsverket (år 1998 och därefter) fördelat på vardera år. Sammanställningen är gjord utifrån Svenska koomunförbundets fördelning i nio kommuntyper, se vidare Bilaga B.

Kommuntyp	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Storstäder (3)	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2
Förortskommuner (36)	33	32	33	33	33	22	18	21	20	20	19	20
Större städer (26)	26	26	26	26	26	25	25	26	25	26	26	26
Medelstora städer(40)	40	40	40	39	37	26	26	27	28	30	31	35
Industrikommuner (53)	52	52	52	52	52	20	23	23	23	27	27	31
Landsbygds- kommuner (30)	28	27	27	27	28	6	5	5	7	7	8	9
Glesbygds- kommuner (29)	25	22	19	15	14	2	2	4	4	5	6	9
Övriga störrekommuner (31)	31	31	31	31	30	18	12	17	16	18	19	24
Övriga mindre kommuner(42)	36	37	38	36	36	11	8	19	11	11	11	13
Totalt antal (290)	274	270	269	261	258	132	121	135	136	146	149	169