

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Revidering av slutredovisning av uppdrag A2023/00438 - Uppdrag till Migrationsverket att se över beräkningen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner

Härmed slutredovisas på nytt regeringsuppdrag A2023/00438, Uppdrag till Migrationsverket att se över beräkningen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner. Denna redovisning är en revidering av tidigare redovisning som lämnades till Arbetsmarknadsdepartementet den 1 augusti 2023. Migrationsverket har uppmärksammat ett räknefel i underlaget och justerat beräkningarna i tabellerna 1-4. Justeringen påverkar inte slutsatsen eller det totala länstalet.

I enlighet med uppdraget lämnades en muntlig delredovisning till Arbetsmarknadsdepartementet den 1 juni 2023.

I det förslag på reviderad beräkningsmodell som föreslås av Migrationsverket så utgår siffrorna från Migrationsverkets prognos från juli 2023 samt det länstal som redovisas i regleringsbrevsuppdrag 11, Anvisning av nyanlända till kommuner (dnr 1.1.1.2-2023-9595).

Enligt uppdrag har Länsstyrelserna och Arbetsförmedlingen deltagit i genomförandet. Migrationsverket har inhämtat och beaktat synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner.

Carl Bexelius
Tjänsteförättande generaldirektör

Bilaga:

Rapport - Redovisning av A2023/00438 – Uppdrag till Migrationsverket att se över beräkningen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner

RAPPORT

Redovisning av A2023/00438 – Uppdrag till Migrationsverket att se över beräkningen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner

Dnr: 1.1.2-2023-9596



Migrationsverket: Redovisning av A2023/00438 – Uppdrag till Migrationsverket att se över beräkningen som ligger till grund för fördelning av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner

Framställd av: Nationella operativa avdelningen

Fastställd av: Carl Bexelius, tjänsteförordande generaldirektör

Fastställsedatum: 2023-09-12

Handlagd av: Jens Carlander, expert

Diarienummer: 1.1.2-2023-9596

Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	4
1.1	Närmare om regeringsuppdraget	4
2.	Metod för analys och samråd	5
3.	Utmaningar med uppdraget	5
4.	Analys av tre olika modeller för ändrad viktning av beräknings- modellen och dess utfall	6
4.1	Minska vikten på befolkningens inverkan i modellen.....	7
4.2	Öka och minska självbosättningens vikt i modellen.....	8
4.3	Öka vikten på asylboendedygnet i relation till arbetsmarknadsvariabeln.	10
5.	Förslag på beräkningsmodell för länsstalet 2024	11

1. Inledning

Migrationsverket ska redovisa förslag på antalet nyanlända som under 2024 ska omfattas av anvisningar enligt lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning. Migrationsverket ska även föreslå en fördelning av antalet nyanlända per län (länstal).

I uppdraget ingår att analysera och vid behov justera beräkningen som ligger till grund för fördelningen. De antaganden och bedömningar som förslagen bygger på ska redovisas.

Ovan text framgår av Migrationsverkets regleringsbrev för 2023, uppdrag 11, Anvisning av nyanlända till kommuner. Migrationsverket har varit anvisande myndighet för bosättning av nyanlända enligt bosättningslagen sedan 1 januari 2017. De första åren fick myndigheten ett särskilt regeringsbeslut med uppdrag att ta fram förslag på antalet nyanlända som under nästkommande kalenderår ska omfattas av anvisningar samt fördelning på länsnivå. Det framgick även av uppdraget att det ingick analys och vid behov justering av den beräkning som ligger till grund för fördelningen samt att de antaganden och bedömningar som förslagen byggde på skulle redovisas. Från och med 2021 års fördelning av anvisade nyanlända så har uppdraget istället formulerats i Migrationsverkets årligen återkommande regleringsbrev, så även i 2023 års regleringsbrev gällande 2024 års fördelning av anvisade nyanlända.

Den 16 mars 2023 gav regeringen dock Migrationsverket ett särskilt uppdrag (A2023/00438) *Uppdrag till Migrationsverket att se över beräkningen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner*. Denna rapport kommer ta upp de bärande delarna av uppdraget, presentera ett förslag på länstal 2024 med utgångspunkt från uppdraget och ovan nämnda regleringsbrevsuppdrag, gå igenom den analys av beräkningsmodellen som gjorts samt redovisa de antaganden och bedömningar som ligger till grund för den nu föreslagna beräkningsmodellen.

Rapporten kommer även att beskriva det samråd som skett mellan Migrationsverket och länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen samt Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

1.1 Närmare om regeringsuppdraget

Av regeringsuppdraget framgår att med den nuvarande beräkningsmodellen tilldelas vissa län få anvisningar i absoluta tal, vilket på kommunnivå innebär att flera eller flertalet kommuner endast ska ta emot enstaka nyanlända efter anvisning under 2023 och ett alltför lågt mottagande i en kommun kan innebära utmaningar att upprätthålla beredskap och kapacitet för mottagandet. Samtidigt konstateras att det finns andra kommuner som har utmaningar i mottagandet på grund av en ansträngd bostadsmarknad eller på grund av tidigare högt mottagande.

Mot bakgrund av detta bedömer regeringen att det, inom ramen för det nuvarande bosättningsregelverket, finns behov av att se över beräkningsmodellen som ligger till grund för fördelningen av nyanlända. En utgångspunkt för översynen ska vara att län som idag tilldelas få anvisningar av nyanlända ska tilldelas en större andel av det totala antalet anvisade, så att den samlade kapaciteten för mottagandet bättre tas tillvara.

En reviderad beräkningsmodell ska användas vid framtagande av förslag till länstal för 2024 och redovisas i samband med uppdrag om anvisning av nyanlända till kommuner enligt Migrationsverkets regleringsbrev som ska redovisas senast den 11 augusti 2023. Av uppdraget framgår även att en muntlig delredovisning ska lämnas till Arbetsmarknadsdepartementet senast den 2 juni 2023.

Av uppdraget framgår att det ska genomföras i samråd med Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna samt att synpunkter ska inhämtas från Sveriges kommuner och regioner (SKR).

2. Metod för analys och samråd

Migrationsverket har i genomförandet av uppdraget använt sig av rådande samverkansstruktur utifrån genomförandet av regleringsbrevsuppdrag 11. Inom ramen för en av Samverkansdelegationens arbetsgrupper, arbetsgruppen för boende och bostättning (bosättningsgruppen) finns i sin tur arbetsgruppen Samrådsgruppen för länstal.

I samrådsgruppen ingår såväl strategisk bosättningsexpertis från samtliga aktörer men även analytisk statistisk expertis utifrån de behov som finns att årligen se över beräkningsmodellen för länstal, dvs. de ingående variablerna i beräkningsmodellen och se om några justeringar bör göras med anledning av en föränderlig omvärld.

Inför regeringsuppdraget hade samrådsgruppen redan träffats 11 november 2022, 12 december 2022, 12 januari 2023 samt 27 februari 2023 utifrån att se över beräkningsmodellen inför framtagande av länstalet 2024. Efter regeringsuppdraget den 16 mars 2023 har samrådsgruppen träffats 31 mars, 18 april, 28 april och 4 maj. Vid samtliga dessa mötestillfällen har det funnits nya beräkningar att analysera och ta ställning till utifrån beräkningsmodellen för länstal. I följande kapitel sker en genomgång av de olika överväganden som samrådsgruppen gjort.

3. Utmaningar med uppdraget

I uppdraget framgår att utgångspunkten för en översyn av beräkningsmodellen ska vara att län med lägst tal idag ökar sin andel av det totala anvisade mottagandet i beräkningsmodellen. Samtliga variabler i beräkningsmodellen utgår dock ifrån

kommunnivå vilket framgår av bosättningslagen. Att uppnå en viss effekt på länsnivå är inom fördelningsmodellens ramar ibland inte möjligt beroende på länets kommuners egenskaper. Det förekommer län med låga länstal där vissa kommuner alltid kommer att motverka en ökning av länstalet. I dessa fall har oftast självboställningen störst inverkan, men även boendedygnet och till viss del arbetsmarknadsvariablerna bidrar till detta.

Förarbeten till lagstiftningen utgår från att alla kommuner är med och tar ansvar för mottagandet av nyanlända för att förbättra de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet¹, dvs. såväl de som bosätter sig på egen hand som de som anvisas till kommunen av Migrationsverket. Det förhållandet återspeglas i beräkningsmodellen. Vidare framgår det av samma förarbeten att när det sammantagna mottagandet beaktas vid fördelningen kommer kommuner som har ett högt sammantaget mottagande att få en lägre tilldelning av anvisningar som görs med stöd av den nya lagen.²

Då utgångspunkten för översynen av beräkningsmodellen är att öka beredskapen och kapaciteten genom att län som idag har låga tal ska få en större andel av det totala antalet anvisade uppstår således en utmaning genom att intentionerna i lagstiftningen var att se en jämnare fördelning av det *totala mottagandet på kommunnivå* vs regeringsuppdraget som vill se en jämnare fördelning av det *anvisade mottagandet på länsnivå*. Utifrån denna utmaning har Migrationsverket, i samråd med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Regioner tagit sig an uppdraget och kan nu konstatera att det inte har varit möjligt att till hundra procent nå det efterfrågade resultatet att öka det *anvisade mottagandet* på länsnivå för de län som idag har lägst tal med utgångspunkt från nuvarande beräkningsmodell och lagstiftning. I nästkommande kapitel sker en genomgång av de olika överväganden som samrådsgruppen gjort.

4. Analys av tre olika modeller för ändrad viktning av beräkningsmodellen och dess utfall

I 7 § bosättningslagen framgår att vid fördelningen av anvisningar mellan kommuner ska hänsyn tas till kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.

Ovan nämnda kriterier utgör även grunden för den beräkningsmodell som Migrationsverket använder sig av vid framtagande av fördelning av det totala föreslagna antalet nyanlända på länsnivå, så kallade länstal. I detta kapitel kommer tre olika varianter av ändrad viktning redogöras. Samrådsgruppen har analyserat de olika al-

¹ Regeringens proposition 2015/16:54 Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända, sid. 1.

² Ibid, sid. 22.

alternativen för att försöka nå en jämnare fördelning mellan länen, dvs. där skillnaden mellan de län som har högst respektive lägst länstal minskar inom ramen för beräkningsmodellen.

4.1 Minska vikten på befolkningens inverkan i modellen

Ett sätt att ta tal från kommuner med relativt stor folkmängd och ge till kommuner med relativt liten folkmängd är att minska vikten på befolkningens inverkan i beräkningsmodellen.

Samrådet har tittat på denna möjlighet genom att minska befolkningens vikt till 70 procent. Det innebär att när variabeln arbetsmarknadsförutsättningar viktas är det 70 procent av utfallet som viktas mot befolkningen, resterande 30 procent utgår ifrån det ursprungliga talet och delas ut till samtliga kommuner oaktat befolkningens storlek.

Tabell 1. Jämförelse mellan ursprunglig beräkningsmodell och modell där befolkningen har lägre inverkan.

Län	2023 års modell	Minskad vikt befolkning	Skillnad, antal	Skillnad, andel*	
Stockholms län	626	429	-197	-31%	
Västra Götalands län	496	494	-2	0%	
Skåne län	310	293	-17	-5%	
Östergötlands län	137	135	-2	-1%	
Västerbottens län	135	186	51	38%	
Hallands län	132	102	-30	-23%	
Norrbottnens län	126	182	56	44%	
Värmlands län	102	147	45	44%	
Jönköpings län	98	105	7	7%	
Dalarnas län	98	140	42	43%	
Uppsala län	85	64	-21	-25%	
Kalmar län	84	105	21	25%	
Örebro län	67	76	9	13%	
Västernorrlands län	57	53	-4	-7%	
Gävleborgs län	54	62	8	15%	
Jämtlands län	52	82	30	58%	
Blekinge län	37	36	-1	-3%	
Västmanlands län	32	33	1	3%	
Kronobergs län	30	29	-1	-3%	
Södermanlands län	21	31	10	48%	
Gotlands län	21	16	-5	-24%	
Totalt	2 800	2 800			
<i>Standardavvikelse</i>	153	125			

* Stapeldiagrammet sträcker sig från -50 % till +50 %

För beräkningsmodellen får det följande konsekvenser utifrån Migrationsverkets förslag att 2 800 totalt ska anvisas under 2024.

- Länen med högst ursprungliga tal får färre, men fyra av de åtta länen med lägst ursprungliga tal får också färre länstal.

Detta beror på att:

- Stora kommuner får generellt sett lägre beräknat kommunal.
- Små kommuner får högre beräknat kommunal.
- Flera av länen med låga ursprungliga länstal har en stor kommun i länet och flera små kommuner. Den stora kommunen får en minskning som är större än ökningarna i de små kommunerna.

Undantaget från ovan förklaringsmodell utgörs av befolkningsmässigt stora kommuner som har historiskt högt mottagande av nyanlända. Kommuner som exempelvis Malmö, Eskilstuna, Södertälje och Botkyrka får högt avdrag för variabeln skattad självbosättning inom beräkningsmodellen och då är talet lågt redan från början varför en justering av befolkningens vikt i modellen inte får någon, eller mycket liten, effekt för just dessa kommuner.

4.2 Öka och minska självbosättningens vikt i modellen

Ett annat sätt att påverka fördelningen mellan länen är att justera viktningen för självbosättningen i beräkningsmodellen. Självbosättningsvariabeln ger avdrag till kommunen i beräkningsmodellen utifrån en skattning av nyanlända som kommer att bosätta sig på egen hand i kommunen vilket baseras på utfall tre år tillbaka i tiden, i detta fall för perioden 200401-230331. I beräkningsmodellen för 2023 års länstal gavs 75 procent avdrag för kommunens självbosättning.

Nedan visas utfallet av en ökning av självbosättningens avdrag i beräkningsmodellen till 100 procent.

Tabell 2 Jämförelse mellan ursprunglig fördelningsmodell och modell med ökat avdrag för självbosättning

Län	2023 års modell	100% avdrag självbosättn.	Skillnad, antal	Skillnad, andel*	
Stockholms län	626	663	37	6%	
Västra Götalands län	496	467	-29	-6%	
Skåne län	310	305	-5	-2%	
Östergötlands län	137	134	-3	-2%	
Västerbottens län	135	148	13	10%	
Hallands län	132	145	13	10%	
Norrbottnens län	126	141	15	12%	
Värmlands län	102	109	7	7%	
Jönköpings län	98	94	-4	-4%	
Dalarnas län	98	112	14	14%	
Uppsala län	85	64	-21	-25%	
Kalmar län	84	94	10	12%	
Örebro län	67	58	-9	-13%	
Västernorrlands län	57	58	1	2%	
Gävleborgs län	54	46	-8	-15%	
Jämtlands län	52	55	3	6%	
Blekinge län	37	39	2	5%	
Västmanlands län	32	10	-22	-69%	
Kronobergs län	30	23	-7	-23%	
Södermanlands län	21	13	-8	-38%	
Gotlands län	21	22	1	5%	
Totalt	2 800	2 800			
<i>Standardavvikelse</i>	<i>153</i>	<i>157</i>			

* Stapeldiagrammet sträcker sig från -50 % till +50 %

Konsekvensen av en sådan förändring är att fyra av de åtta län med lägst tal får en sänkning av länstalet i modellen, vilket går emot intentionen med regeringsuppdraget.

Nedan visas utfallet av en sänkning av självbosättningsens avdrag i beräkningsmodellen till 50 procent.

Tabell 3. Jämförelse mellan ursprunglig beräkningsmodell och modell med minskat avdrag för självbosättning

Län	2023 års modell	50% avdrag självbosättn.	Skillnad, antal	Skillnad, andel*	
Stockholms län	626	614	-12	-2%	
Västra Götalands län	496	503	7	1%	
Skåne län	310	330	20	6%	
Östergötlands län	137	133	-4	-3%	
Västerbottens län	135	118	-17	-13%	
Hallands län	132	118	-14	-11%	
Norrbottens län	126	110	-16	-13%	
Värmlands län	102	93	-9	-9%	
Jönköpings län	98	106	8	8%	
Dalarnas län	98	90	-8	-8%	
Uppsala län	85	96	11	13%	
Kalmar län	84	79	-5	-6%	
Örebro län	67	70	3	4%	
Västernorrlands län	57	56	-1	-2%	
Gävleborgs län	54	62	8	15%	
Jämtlands län	52	49	-3	-6%	
Blekinge län	37	35	-2	-5%	
Västmanlands län	32	46	14	44%	
Kronobergs län	30	35	5	17%	
Södermanlands län	21	38	17	81%	
Gotlands län	21	19	-2	-10%	
Totalt	2 800	2 800			
<i>Standardavvikelse</i>	<i>153</i>	<i>152</i>			

* Stapeldiagrammet sträcker sig från -50 % till +50 %

Vid 50 procent avdrag för självbosättning blir utfallet högre länstal i tre län med låga ursprungliga tal men även relativt oförändrat i länen med de tre högsta talen.

Att minska självbosättningen slår mot de kommuner som har haft ett historiskt högt mottagande av nyanlända och ensamkommande barn då dessa kommuner får ett lägre avdrag för det mottagandet i modellen.

Därutöver så träffar det endast fyra av de åtta länen med lägst länstal.

4.3 Öka vikten på asylboendedygnet i relation till arbetsmarknadsvariabeln

Kvar av viktningensvariablerna att se över är arbetsmarknadsförutsättningarna och mottagandet av asyl- och skyddssökande enligt massflyktsdirektivet i kommunen.

Den förändring samrådsgruppen tittat på inom ramen för beräkningsmodellen är en ändring från nuvarande 80 procent vikt för arbetsmarknadsvariablerna och 20 procent för boendedygn asyl- och skyddssökande till 60 procent arbetsmarknad respektive 40 procent boendedygn. Det ger nedan utfall.

Tabell 4. Jämförelse mellan ursprunglig beräkningsmodell och modell med ökad vikt på boendedyggen i mottagningen

Län	2023 års modell	Förslag 2024	Skillnad, antal	Skillnad, andel*	
Stockholms län	626	524	-102	-16%	
Västra Götalands län	496	507	11	2%	
Skåne län	310	309	-1	0%	
Östergötlands län	137	153	16	12%	
Västerbottens län	135	155	20	15%	
Hallands län	132	125	-7	-5%	
Norrbottnens län	126	115	-11	-9%	
Värmlands län	102	119	17	17%	
Jönköpings län	98	109	11	11%	
Dalarnas län	98	116	18	18%	
Uppsala län	85	84	-1	-1%	
Kalmar län	84	86	2	2%	
Örebro län	67	66	-1	-1%	
Västernorrlands län	57	54	-3	-5%	
Gävleborgs län	54	72	18	33%	
Jämtlands län	52	55	3	6%	
Blekinge län	37	39	2	5%	
Västmanlands län	32	35	3	9%	
Kronobergs län	30	32	2	7%	
Södermanlands län	21	25	4	19%	
Gotlands län	21	20	-1	-5%	
Totalt	2 800	2 800			
Standardavvikelse	153	139			

* Stapeldiagrammet sträcker sig från -50 % till +50 %

Konsekvenserna av en sådan förändring är att det ger en lägre standardavvikelse, dvs. en minskad spridning mellan länen.

När vikten för boendedyggen ökar ges ett större avdrag för de kommuner som haft ett stort mottagande av asylsökande och skyddsökande perioden 220401-230331 och resulterar därmed i en stor minskning i modellen av talet för Stockholms län att fördela ut till de mindre länen.

5. Förslag på beräkningsmodell för länstalet 2024

Migrationsverket föreslår att beräkningsmodellen ändras från nuvarande vikt för arbetsmarknadsvariablerna på 80 procent och boendedyggen på 20 procent till 60 procent respektive 40 procent. Det finns flera skäl till det:

- Det ger en ökning i sex av åtta län med ursprungligt låga länstal.

- Inom ramen för regeringsuppdraget, som bygger på nuvarande bosättningsregelverk och beräkningsmodell, ger detta alternativ det bästa utfallet.
- Vid genomförd ändring uppnås en lägre standardavvikelse, dvs. en minskad spridning mellan länen.
- Att höja vikten för boendedygn innebär att det just nu höga antalet in-skrivna i mottagningssystemet till följd av skyddsbehövande enligt massflyktsdirektivet ges en ökad vikt, vilket bedöms som rimligt under rådande omständigheter.
- Detta är ett resultat av samrådet med länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och SKR där konsensus nåtts.