

Ensamkommande barn Anvisningsstandard Anvisnings/Andelsmodell

Justerad anvisningsmodell för ensamkommande barn – övergripande och fördjupande beskrivning

Bakgrund

Den justerade anvisningsmodellen har tillkommit efter det att regeringen sommaren 2018 tillförde ett uppdrag till Migrationsverket regleringsbrev att justera modellen på ett sätt som ska underlätta för kommuner att omfördela sina andelar inom länet. Den justerade modellen ska ses som en påbyggnad på den gamla modellen. Nu kommer kommuner kunna välja att omfördela hela sin andel (eller del av andel) till en annan mottagande kommun, utan hänsyn till en lägsta andelsnivå, om så önskas.

Den justerade modellen träder i kraft den 1 januari 2019. Därmed kommer de eventuella omfördelningar som diskuteras regionalt – med kommuner och länsstyrelser - under hösten 2018 att tillämpas inom ramen för den nya justerade anvisningsmodellen.

Dokumentets upplägg

Dokumentet inleds med ett antal punktsatser som sammanfattar kärnan i den justerade modellen. Därefter följer ett avsnitt med beskrivande text av övergripande karaktär. I det sista avsnittet återfinns fördjupande förklaringar och exempel.

Sammanfattande punktsatser

Den justerade modellen syftar till att...

- förbättra möjligheterna för regional samverkan genom att underlätta omfördelning av andelar mellan kommuner inom ett län.

Den justerade modellen innebär möjlighet för...

- en kommun att omfördela delar av, eller hela, sin andel till en (1) annan mottagande kommun
- flera kommuner inom länet att göra samma sak, även till en och samma mottagande kommun.

Begränsningar/villkor i den justerade modellen består av att...

- en specifik kommun måste pekats ut som mottagare av en annan kommuns andel
- en kommun som omfördelar delar av, eller hela, sin andel bara kan göra det till en (1) mottagande kommun
- omfördelning bara kan ske en gång om året och den omfördelade andelen gäller sedan under hela nästkommande kalenderår
- en kommun som tagit emot andel inte samtidigt kan ge bort andel
- den andel som blivit, eller som kvarstår, efter det att omfördelning skett ligger till grund för den rörliga schablonersättningen enligt förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. 7 § tredje stycket
 - Rätten till den fasta ersättningen om 500.000 kr påverkas inte.

Utfallet av en omfördelning kan beskrivas som att...

- en kommun som mottagit extra andel kan komma att få anvisningar både av egen kraft (utifrån kommunens egen ordinarie andel) och utifrån den mottagna extra andelen
- storleken på utfallet i antal anvisningar är beroende av både den egna kommunens måluppfyllelse samt måluppfyllelsen för den kommun som man tagit emot andel från
- en kommun som tagit emot en annan kommuns hela andel kommer att få anvisningar på grund av den mottagna andelen enbart om den kommun som givit andelen skulle ha fått anvisning om den kommunen behållit andelen
- en kommun som mottagit del av en andel från en annan kommun kommer att få anvisningar med anledning av omfördelningen enbart om givande kommun inte ska få anvisningen i förhållande till den andel kommunen behöll
- en kommun som mottagit andel från en annan kommun med väldigt hög måluppfyllelse alltså inte per automatik kan räkna med att man får extra anvisningar (självfallet beroende på hur många ensamkommande barn som söker asyl under det aktuella året)
- det totala antalet anvisningar till ett enskilt län blir lika stort om omfördelning skett inom länet som om omfördelning inte ägt rum
- en omfördelning som ägt rum inom ett län inte påverkar utfallet av antal anvisningar i ett annat län
- kommuner som ligger i ett län där omfördelning skett, men som inte själva är del i omfördelningen, inte påverkas avseende utfallet av antal anvisningar
- konsekvenserna av en omfördelning helt stannar inom länet och mellan de kommuner som ingår i omfördelningen
- en kommun som tagit emot andel av en annan kommun och då omfördelningsåret är över, kommer att ha den måluppfyllelse man nått med enbart de anvisningar som grund som kommunen fått av egen kraft. Det kommer alltså inte uppstå en anvisningsskuld eller anvisningsöverskott på grund av att kommunen året innan varit del i en omfördelning
- en kommun som omfördelat hela sin andel eller del av sin andel till en annan kommun, kommer då omfördelningsåret är över, att ha en måluppfyllelse som är opåverkad av att kommunen under föregående år ingått i en omfördelning i förhållande till om kommunen själv tagit emot sin andel. Det vill säga, måluppfyllelsen har påverkats så som om kommunen som omfördelade andelen själv hade tagit emot anvisningarna som omfördelades.

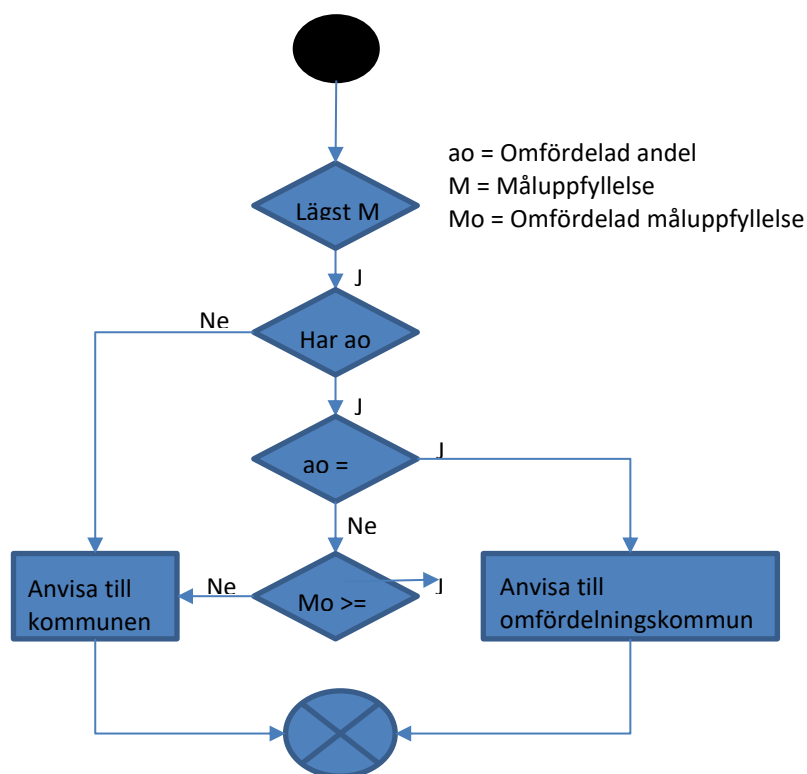
Beskrivning av den justerade modellen

Då utjämnande anvisning av ett ensamkommande barn ska ske kommer IT-stödet att identifiera den kommun i landet som för ögonblicket har lägst måluppfyllelse. Om det är en kommun som inte genomfört en omfördelning av sin andel så anvisas den kommunen, helt i enlighet med de principer som gäller i den grundläggande modellen.

Om den kommun som IT-stödet identifierar med lägst måluppfyllelse ingår i en omfördelning genom att man tagit emot andelar så kommer anvisningen ske till den kommunen och kommunens måluppfyllelse kommer att justeras uppåt. En sådan anvisning sker alltså i förhållande till kommunens egen ordinarie andel och måluppfyllelse.

Om den kommun som IT-stödet identifierar med lägst måluppfyllelse däremot har omfördelat hela sin andel till en annan kommun i länet så kommer anvisningen istället riktas till den kommun i länet som varit mottagare av den omfördelade andelen. Måluppfyllelsen för den givande kommunen räknas då upp i rätt omfattning genom att en s.k. skugganvisning¹ bokförs den kommunen. För den mottagande kommunen redovisas denna anvisning som en s.k. omfördelad anvisning² som inte ger tillskott till den kommunens måluppfyllelse.

Om den kommun som IT-stödet identifierar med lägst måluppfyllelse har omfördelat del av sin andel till en annan kommun i länet så kommer kommunen som omfördelat del av sin andel att få anvisningen om dess måluppfyllnad baserat på den kvarvarande andelen, exkluderat skugganvisningar, är mindre än 100 %. Annars anvisas kommunen som mottagit den omfördelade andelen.



¹ Begreppet skugganvisning betecknar en administrativ anvisning i syfte att räkna ut kommunens ordinarie måluppfyllelse

² Begreppet omfördelad anvisning innebär en registrering av en faktiskt genomförd anvisning, men som inte ska tillgodoräknas kommunens måluppfyllelse

En kommun som har en måluppfyllelse över 100% kan av egen kraft aldrig få en utjämnande anvisning så länge måluppfyllelsen förblir över 100%. För varje anvisning som sker till någon annan kommun i landet så sjunker dock måluppfyllelsen för alla andra kommuner. Först då en kommun har under 100% måluppfyllelse så kan kommunen bli aktuell för en utjämnande anvisning förutsatt att den har den lägsta måluppfyllelsen bland alla kommuner. Detta gäller alltså även en kommun som omfördelat sin andel till en annan kommun.

Om en kommun tar emot en andel från en annan kommun som har en måluppfyllelse över 100% så kan den mottagande kommunen alltså inte få några anvisningar som är kopplade till omfördelningen förrän den första kommunens måluppfyllelse sjunkit så långt att den blivit den lägsta i landet. Den exakta principen för hur utjämnande anvisningar sker idag överförs alltså oförändrat till den justerade modellen när det är fråga om omfördelade andelar.

Exempel 1

*Kommun A har en andel om 5 promille och en måluppfyllelse om 80%
Kommun B har en andel om 2 promille och en måluppfyllelse om 200%*

Kommun B omfördelar sin andel (2 promille) till kommun A. Eftersom det, om omfördelning inte skett, skulle ha dröjt länge innan kommun B fått en anvisning så kommer det på samma sätt att dröja länge innan kommun A får en anvisning som har sin grund i att kommunen tagit emot 2 extra promille från kommun B. Däremot kan kommun A, på grund av sin egen låga måluppfyllelse, räkna med att få anvisningar av egen kraft.

Om man antar att orsaken till att en kommun tar emot extra andelar är att kommunen också vill ha fler anvisningar så kan ovanstående effekt tyckas vara ologisk. Men effekten är både logisk och önskvärd. Om utfallet ovan istället blivit att kommun A fått anvisningar utifrån sin egen måluppfyllelse men i relation till andelen 7 promille så hade det i praktiken inneburit att fler anvisningar gått till kommungruppen A+B än vad fallet varit om omfördelning inte skett. Därigenom hade även fler anvisningar gått till det län där kommun A och B ligger än om kommunerna inte omfördelat och slutligen skulle därmed färre anvisningar ha gått till andra kommuner och län än vad annars varit fallet. Med denna logik stannar effekten av omfördelning inom länet och mellan inblandade kommuner.

Ovan beskriven effekt av ingående måluppfyllelse måste alltså beaktas i de samtal som förs kring regionala omfördelningar. Tar en kommun emot andel från kommun med låg måluppfyllelse så kommer mottagande kommun få ett högre utfall av anvisningar, kopplade till omfördelningen, än en kommun som tagit emot andel från kommun med hög måluppfyllelse.

Exempel 2

*Kommun A har en andel om 4 promille och en måluppfyllelse om 250%
Kommun B har en andel om 3 promille och en måluppfyllelse om 80%
Kommun B omfördelar sin andel (3 promille) till kommun A. Om kommun B behållit sin andel hade de strax varit föremål för en första anvisning. IT-stödet kommer att identifiera kommun B som mottagare av nästa anvisning och då kommunen omfördelat sin andel till kommun A så kommer anvisningen istället att omfördelas till kommun A. Eftersom kommun A har en hög måluppfyllelse kommer det dock att dröja länge innan kommun A får en anvisning av egen kraft.*

Den rörliga schablonersättning som kommunen enligt förordning (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. 7 § tredje stycket med automatik får utbetalad är uträknad utifrån kommunens andel. En kommun som tagit emot andel/ar kommer att få en högre sådan ersättning och en kommun som lämnat bort del av eller hela sin andel kommer att få en lägre ersättning, eller ingen alls. Den fasta ersättningen om 500.000 kronor påverkas inte av att en eventuell omfördelning gjorts.

Anknytningsanvisningar

I första hand genomförs utjämnande anvisningar. Om barnet av någon anledning har anknytning till en viss kommun kan det dock, utifrån barnets bästa, bli aktuellt att genomföra en s.k. anknytningsanvisning. Sådan anvisning sker utan hänsyn till kommunens måluppfyllelse och oavsett om kommunen omfördelat delar av, eller hela, sin andel. En anknytningsanvisning ger dock tillskott till kommunens måluppfyllelse.

Uträkning av måluppfyllelse

I samband med att den nya justerade anvisningsmodellen träder i kraft så införs det också en viss förändring i sättet som måluppfyllelsen räknas ut. Det justerade uträkningssättet tar sitt avstamp i att andelstalen kommer att periodiseras. Detta får till följd att om en kommuns andel ändras (vid årsskifte) så kommer inte kommunens måluppfyllelse att ändras, vilket varit fallet då det gamla sättet att räkna använts. Närmare beskrivning av sättet att räkna återfinns i bilagan.

Fördjupning genom exempel och diagram

Förändringar avseende beräkning av måluppfyllelse

Sättet måluppfyllelse hittills räknats ut på är genom att räkna fram alla anvisningar som gjorts till kommunen sedan den 1 januari 2016. Därefter beräknas det hur många anvisningar som skulle ha gått till kommunen om den hade haft exakt 100% måluppfyllelse. Detta görs genom att ta alla anvisningar som gjorts till alla kommuner från och med 1 januari 2016 och sedan multiplicera med kommunens andel.

Anta att en kommun har tagit emot 53 anvisningar och att det totalt har gjorts 5077 anvisningar till alla kommuner. Andelstalet för kommunen är 11,45 ‰. Antalet anvisningar kommunen borde ha fått blir då $5077 * 0,01145 = 58,13$. Med hjälp av dessa tal räknas sedan måluppfyllelsen ut:

$$\frac{53}{5077 * 0,01145} = \frac{53}{58,13} = 91,17\%$$

Detta sätt att räkna på innebär alltså en omedelbar koppling mellan måluppfyllelsen, kommunens andel och antal gjorda anvisningar. Det har inneburit att då vissa kommuner fått en förändrad andel vid ett årsskifte så har måluppfyllelsen också förändrats – ibland t.o.m. i avsevärd grad.

Den förändring som nu införs görs i hur man beräknar antalet anvisningar en kommun borde ha fått. Det införs nu perioder då andelstal gäller. Till exempel kommer vi använda dagens andelstal för perioden 1 januari 2016 till och med 31 december 2018. De nya andelstalen kommer att gälla för perioden 1 januari 2019 till och med 31 december 2019. Måluppfyllelsen som den 31 december 2018 beräknades enligt:

$$\frac{53}{5077*0,01145} = 91,17\%$$

kommer den 1 januari 2019 istället beräknas enligt följande om vi antar att kommunens andel samtidigt höjs till 12,15%:

$$\frac{53}{5077*0,01145 + 0*0,01215} = 91,17\%$$

Tillägget ”+0*0,01215” förklaras med att noll anvisningar gjorts i perioden 1 januari 2019 till 31 december 2019 med den nya andelen för kommunen. Måluppfyllelsen kommer därmed inte att ta ett skutt på grund av den förändrade andelen utan kommer att ligga kvar då nya andelstal införs.

Om det gamla sättet att räkna ut måluppfyllelse hade tillämpats skulle i exemplet ovan resultatet blivit som följer:

$$\frac{53}{5077*0,01215} = 85,91\%$$

När sedan 50 anvisningar skett i landet, men utan att just denna kommun fått någon anvisning så räknas måluppfyllelsen ut enligt följande:

$$\frac{53}{5077*0,01145+50*0,01215} = 90,23\%$$

När ytterligare 50 anvisningar skett, och kommunen fått 1 av dessa, räknas måluppfyllelsen ut enligt följande:

$$\frac{54}{5077*0,01145+100*0,01215} = 90,99\%$$

Omfördelning av andelar

Exempel vid omfördelning av del av andel:

En kommun (A) väljer att omfördela en del av sin andel till en annan kommun i länet.

Andel 2018: 11,45 %

Andel 2019: 12,15 %

En annan kommun (B) i länet önskar ökat mottagande och erbjuder kommunen i exemplet att omfördela en del av sin andel till dem. Kommun (A) väljer att omfördela 9,15 % av sin andel och behåller 3 %.

Första anvisningen till kommun (A)

Kommunen har sedan innan 60 anvisningar. Efter 685 simulerade anvisningar ska kommunen få en anvisning. Kommunen har måluppfyllelse 90,2875 %:

$$\frac{60}{5077*0,01145+685*0,01215} = 90,2875 \%$$

För att kontrollera om anvisningen ska omfördelas räknar vi om måluppfyllelsen med den omfördelade andelen.

$$\frac{60}{5077*0,01145+685*0,003} = 99,6899 \%$$

Vi får en måluppfyllelse på 99,6899 % vilket är under 100 % och anvisningen går därför till kommun (A).

Andra anvisningen till kommun (A)

Kommunen har sedan innan 61 anvisningar. Efter 760 simulerade anvisningar ska kommunen få en anvisning. Kommunen har måluppfyllelsen 90,5506 %.

$$\frac{61}{5077*0,01145+760*0,01215} = 90,5506 \%$$

För att kontrollera om anvisningen ska omfördelas räknar vi om måluppfyllelsen med den omfördelade andelen.

$$\frac{61}{5077*0,01145+760*0,003} = 100,9739 \%$$

Vi får en måluppfyllelse på 100,9739 %, vilket är över 100 % och anvisningen omfördelas till kommun (B) som tagit emot omfördelningen. Vi skapar nu även en skugganvisning hos kommun (A).

Tredje anvisningen till kommun (A)

När nästa anvisning kommer till kommun (A) har vi redan omfördelat en anvisning. Nu blir uträkningen en aning mer komplicerad. Skugganvisningarna ska räknas till kommunens anvisningar för den normala måluppfyllelsen, men inte för beräkning av omfördelad måluppfyllelse.

Kommunen har sedan innan 61 anvisningar och har en anvisning har omfördelning. Kommunen skulle ha haft 62 anvisningar. Efter 821 simulerade anvisningar ska kommunen få en anvisning. Kommunen har måluppfyllelsen 91,0335 %.

$$\frac{61+1(\text{skugganvisning})}{5077*0,01145+821*0,01215} = 91,0335 \%$$

Och för beräkning av måluppfyllelse med den omfördelade andelen:

$$\frac{61}{5077*0,01145+821*0,003} = 100,6690 \%$$

Vi får en måluppfyllelse på 100,6690 %, vilket är över 100 % och anvisningen omfördelas därmed till kommun (B) som tagit emot omfördelningen. Vi skapar nu ytterligare en skugganvisning hos kommun (A).

Anvisningsmodell för asylsökande ensamkommande barn

Mottagande av asylsökande ensamkommande barn

Kommunerna ansvarar för mottagande av ensamkommande asylsökande barn och Migrationsverket anvisar vilken kommun som ansvarar för det individuella barnet. Anvisningarna sker till kommunerna genom ett fördelningssystem som baseras på att respektive kommun tar emot en fastställd andel av det totala antalet ensamkommande barn som söker asyl.

Anvisningar

Anvisning sker till den kommun i landet som har lägst måluppfyllelse av sin andel såvida barnet inte har stark anknytning till annan kommun eller att kommunen omfördelat sin andel till annan kommun (se avsnittet *Omfördelning av andelar*).

Andelar

Samtliga kommuner kan omfattas av anvisningar avseende mottagande av asylsökande ensamkommande barn och tilldelas en andel. Ingen ordinarie andel kommer att vara lägre än en (1) promille. Innan Migrationsverket fastställer andelarna ska länsstyrelserna, genom dialog med länets kommuner, ges möjlighet att i samråd med verket göra regionala justeringar av andelarna på kommunnivå. Om styrningen i aktuellt års regleringsbrev tillåter det, så kan sådan omfördelning innebära att en kommuns andel sätts till en lägre nivå än en (1) promille ända ned till noll.

Andelarnas grund, fastställelse och giltighetstid

Andelarna grundas på ett antal variabler och på statistik från senast möjliga föregående 12-månadersperiod. Andelarna fastställs i december månad varje år och löper därefter under nästkommande kalenderår.

Grundförutsättningar

Basnivån 1 promille innebär att samtliga kommuner kan få utjämnande anvisningar såvida inte omfördelning medgetts till andelen noll. Samtliga anvisningar; utjämnande anvisningar och anknytningsanvisningar, viktas lika vid beräkning av respektive kommuns måluppfyllelse av sin andel.

Måluppfyllelse

Samtliga anvisningar som en kommun fått sedan den 1 januari 2016 inkluderas vid beräkningen av kommunens måluppfyllelse av sin andel. Beräkningstiden är periodiserad. Första perioden utgörs av tiden 1 januari 2016 till och med 31 december 2018. Därefter utgörs beräkningsperioderna av kalenderår, dvs den andra perioden utgörs av tiden 1 januari 2019 till 31 december 2019 och så vidare. Nya andelar fastställs varje år vilket medför att kommunernas respektive andelar kan variera något från år till år medan måluppfyllelsen, på grund av att beräkningen är periodiserad, inte ändras i samband med att andelens storlek förändras. Antalet anvisningar till en kommun ställs i relation till samtliga anvisningar som skett i landet under respektive beräkningsperiod och det antal av dessa anvisningar kommunen borde fått utifrån sin andel vid beräkning av måluppfyllelse.

Variabler för framtagande av andelarna

1. Befolkningsmängd
2. Antal ensamkommande barn
 - a. anvisade³ och
 - b. kommunmottagna inklusive följdinvandring⁴
3. Antal kommunmottagna vuxna och barn i familj inkl följdinvandring, exklusive 2b ovan
4. Totalt antal boende(asyldygn) i mottagningsystemet och antalet boende(asyldygn) för icke anvisade ensamkommande barn i s.k. ankomstkommun, dvs. antalet dygn mellan ansökan och dagen för anvisningens ikraftträdande.

Förklaringar till variablerna

1. Befolkningsmängd

70 procent av andelarna fördelas utifrån folkmängd. Kommuner med en relativt sett stor befolkning får en relativt sett högre andel. Utgångspunkt är statistik från SCB.

2. Antal ensamkommande barn

10 procent av andelarna fördelas utifrån variabeln mottagna ensamkommande barn i relation till kommunens befolkningsmängd och mottagandet i kommunerna i övriga landet. Andelen för kommuner med ett relativt sett stort mottagande av ensamkommande barn justeras neråt.

Variabeln består av två delvariabler:

- a. anvisade barn (ett barn är anvisat när Migrationsverket har anvisat en kommun, enligt 3 § andra stycket LMA). Utgångspunkt för denna delvariabel är Migrationsverkets statistik från den 1 januari 2016 till senaste föregående halvårsskifte.
- b. kommunmottagna barn och eventuell följdinvandring (ett barn som beviljas uppehållstillstånd blir kommunmottaget i den kommun till vilken barnet blir utskrivet från Migrationsverkets mottagnings-system). Utgångspunkt för denna delvariabel är Migrationsverkets statistik för den senaste tolv månadersperioden räknat från halvårsskifte till halvårsskifte.

³ Enligt 3 § andra stycket Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA)

⁴ Personer med uppehållstillstånd kommunmottagna enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar

3. Antal kommunmottagna vuxna och barn i familj

10 procent av andelarna fördelas utifrån variabeln kommunmottagna i relation till befolkningmängden. Andelen för kommuner med ett relativt sett högt antal kommunmottagna justeras neråt. I denna variabel inkluderas även följdinvandring. Utgångspunkt är Migrationsverkets statistik för den senaste tolv månadersperioden räknat från halvårsskifte till halvårsskifte.

4. Totalt antal boendedygn i mottagningssystemet och i ankomstkommuner

10 procent av andelarna fördelas utifrån variabeln totalt antal boendedygn för asylsökande som varit inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem under aktuell tolv månadersperiod med tillägg av antalet boendedygn för icke anvisade barn under aktuell tolv månadersperiod, i relation till befolkningmängden. Andelen för kommuner med ett relativt sett högt antal boendedygn justeras neråt. Utgångspunkt är Migrationsverkets statistik för den senaste tolv månadersperioden räknat från halvårsskifte till halvårsskifte.

Omfördelning av andelar

Med start hösten 2018 finns möjlighet, om regeringens styrning i verkets regleringsbrev så tillåter, att omfördela andelar mellan kommuner inom ett län ända ned till noll promille. En kommun kan omfördela hela, eller delar av, sin andel till en (1) annan mottagande kommun. Flera kommuner inom samma län kan omfördela sina andelar – även med samma mottagande kommun. En kommun som tagit emot andelar kan inte samtidigt ge bort andel. En omfördelning är giltig under det kommande kalenderåret.

En kommun som omfördelat del av eller hela sin andel till en annan kommun kommer då omfördelningsåret är över att ha den måluppfyllelse som kommunen skulle haft om de omfördelade anvisningarna hade gått till den egna kommunen. En kommun som tagit emot andel av annan kommun kommer då omfördelningsåret är över att ha den måluppfyllelse man nått enbart med de anvisningar kommunen fått med den egna ordinarie andelen som grund.

Konsekvenserna av en omfördelning, avseende utfallet av antal anvisningar, stannar inom länet och mellan kommunerna som är del i omfördelningen.

Eventuella anknytningsanvisningar sker dock utan hänsyn till måluppfyllelse och kan därför riktas även till kommuner som omfördelat hela eller delar av sin andel till annan kommun. En sådan anknytningsanvisning tillgodoräknas dock den anvisade kommunens måluppfyllelse.