HAVERIRAPPORT

HR-2026-MIG-02 Status: Slutversion

Integrationens mål för självförsörjning nåddes inte på 25 år

Rapporteringen släpptes inte fram. Metoderna finns kvar.

Två av metoderna som gör utfallet otydligt för medborgaren används fortfarande.

Status	Slututkast för intern fastställelse
Metod	RCV2050 — observationsbaserad haverimetodik
Utgivare	Tankesmedjan Medborgarperspektiv.se
Rapportansvarig	Lars Bernhoff
Medförfattare	Hans Jensevik · Åke Thunström

Haveriet är att styrsystemet inte klarade uppgiften och inte gav beslutsfattarna den återkoppling som krävdes för att nå målet om självförsörjning inom två, högst tre år.

Sammanfattning för beslutsfattare

Riksdagen satte 1997 målet att egen försörjning skulle vara kärnan i integrationspolitiken och att säråtgärder skulle begränsas till den första tiden i landet. Introduktionen borde normalt vara högst två år. Målet reviderades inte öppet när det missades. I stället ändrades det som mättes, och restkostnaden efter den tidsbegränsade schablonersättningen lades i kommunernas löpande verksamhet utan att slå fullt ut mot kommunalskatten.

Samma konstruktion behölls av regeringar av olika färg. Det är därför frågan är principiell: partierna måste vara ärliga mot medborgarna om mål, utfall och finansiering om problemen ska kunna lösas bättre.

Fyra politiska skyddsbarriärer som skulle ha stoppat avvikelsen fungerade inte:

1. Måttbarhet	Egenförsörjning ersattes i den löpande bilden av sysselsättning enligt AKU, där en timmes arbete under referensveckan räcker.
2. Synlig finansiering	Restnotan efter schablonersättningen dämpades av det kommunala utjämningssystemet, som reagerar på lägre skattekraft — inte på en öppen post för utebliven självförsörjning.
3. Revision med verkan	Riksrevisionen dokumenterade problemen (särskilt RiR 2005:5 och RiR 2017:10). Regering och riksdag lät konstruktionen vara kvar.
4. Kommunalt självstyre	Staten beslutade om åtaganden. Kommunen utförde. Kostnaden spreds. Ansvaret gick inte att utkräva lokalt.

0. Metod — RCV2050

Haverimetod anpassad för politisk utvärdering. Samma principer som i HR-2026-MIG-01, Manifestation vid Karolinska sjukhuset: inte moralisk skuld, utan felmekanism.

Steg	Fråga
Observation	Vad beslutades, vad mättes, vad hände med pengarna?
Avvikelse	Var skiljde sig utfall från uttalat mål?
Barriär	Vilken kontroll skulle ha slagit larm eller tvingat fram revidering?
Orsak	Varför slog barriären inte till?
Korrektion	Vilken återställare stänger hålet?

Källor är offentliga: propositioner, lagar, Riksrevisionen, SCB, Statskontoret, SKR/Ekonomifakta. Bedömningar är markerade som bedömningar. Påståenden om uppsåt eller dolda allianser som inte kan beläggas med handling har tagits bort. Vi siktar på högsta trovärdighet med användning av tillgängliga fakta.

1. Vad som faktiskt beslutades om mål för invandring och integration

1975. Invandrarutredningen och prop. 1975:26 kopplade jämlikhetsmålet till en förutsättning: invandringen skulle anpassas till samhällets möjligheter att ge arbete, bostad, social omvårdnad och utbildning på samma villkor som befolkningen i övrigt (prop. 1975:26 s. 15).

1997. Prop. 1997/98:16 ersatte invandrarpolitik med integrationspolitik. Egen försörjning skulle vara kärnan. Säråtgärder begränsas till den första tiden.

2003/2010. SOU 2003:75 och senare etableringslagen (2010:197): introduktion/etableringsplan normalt högst 24 månader, syfte egenförsörjning.

Bedömning: Målet var inte hemligt och inte vagt. Det var tidsatt och kopplat till egen försörjning. Missat utfall kan därför inte avfärdas med att uppdraget skulle ha varit oklart.

2. Händelseförlopp — tre decennier utan öppen revidering

1997–2005. Målet antas. Den statliga revisionen visar tidigt att styrning och uppföljning är svag. RiR 2005:5, Från invandrarpolitik till invandrarpolitik, slår fast att namnbytet 1997 inte följdes av ett verkligt skifte: säråtgärderna begränsades inte till den första tiden, och mål- och resultatstyrningen fortsatte att vila på den äldre logiken. Titeln är avsiktlig: politiken bytte namn, inte praktik. Redan 2002 påpekades att styrning och uppföljning inte höll. Ett fungerande styrsystem — där missat mål tvingar fram broms eller omprövning — skapades inte. Mottagandet fick i stället tänja gränserna. Den 12 november 2015, klockan 12, införde regeringen tillfälliga inre gränskontroller. Trycket på Migrationsverket, kommuner och boenden hade då blivit så stort att systemet höll på att kollapsa. Kort därefter följde tillfälliga uppehållstillstånd och ID-kontroller i trafiken. Att det dröjde till den dagen följer av samma felmekanism: varningen fanns, korrektionen saknades.

2005. Det kommunala utjämningssystemet läggs om. Tidigare var inkomstutjämningen i huvudsak omfördelning mellan kommuner. Därefter finansierar staten merparten. Generella statsbidrag inordnas i systemet. En sänkt skattekraft per invånare — oavsett orsak — ökar det statliga tillskottet. När många invånare saknar egen försörjning sjunker skattekraften. Då bärs restkostnaden via utjämningen, inte som synlig höjning av kommunalskatten i den kommun som tog emot.

2010–2017. Etableringsuppdraget formaliseras med tvåårig plan. Staten betalar ett fast belopp per person under en begränsad tid (schablonersättning). RiR 2017:10, Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system, visar att regeringen saknade samlad bild av kommunernas faktiska kostnader och att systemet inte var genomtänkt som helhet.

2017–2024. Mottagandet varierar kraftigt i antal. Konstruktionen består: tidsbegränsad statlig schablonersättning, därefter kommunal restnota, dämpad via utjämning, uppföljning via sysselsättning snarare än egenförsörjning. Ingen regering avvecklar de nya metoderna för redovisning.

EBO som fördröjd korrektion. Möjligheten för asylsökande att ordna eget boende med bibehållet bistånd infördes 1994. Konsekvenserna — trångboddhet och koncentration till redan belastade områden — var kända länge. Begränsningar kom stegvis. Först 2024–2026 tas huvudregeln om eget boende bort. Ytterligare ett exempel på att en känd avvikelse kunde fortgå i decennier innan barriären stängdes.

2025. SCB publicerar första gången samlad statistik om självförsörjning efter regeringsuppdrag, med serie från 2013. Det visar att måttet gick att ta fram. Det visar också att det saknades i den offentliga styrningen under den långa perioden då målet redan var satt.

Nutid (2026). Asylmottagandet har minskat. Det ändrar volymen framåt. Det ändrar inte den mekanism som gjorde det svårt för medborgaren att se utfall mot mål. Utjämningen fungerar fortfarande på skattekraft. Riktade statsbidrag till kommunsektorn var 190 stycken år 2025 (Statskontoret), plus kostnadsersättningar.

3. De tre felmekanismerna

3.1 Måttet byttes

SCB:s arbetskraftsundersökning (AKU) följer ILO: sysselsatt är den som arbetat minst en timme under referensveckan. Det är ett vedertaget arbetsmarknadsmått. Det är inte ett mått på egenförsörjning.

Avvikelse: I mer än 25 år var det offentliga samtalet och stora delar av uppföljningen knutet till sysselsättning, medan riksdagsmålet fortsatte vara egen försörjning.

Bedömning: Felet är inte att AKU finns. Felet är att AKU tilläts bära ett politikområde som hade ett annat mål. När mått och mål skiljs åt kan misslyckandet pågå utan öppen revidering. Medborgarna fick en felaktig verklighetsbild.

3.2 Notan och samhällskonsekvenserna spreds

När schablonersättningen tar slut upphör inte kommunens utgifter för skola, socialtjänst och försörjningsstöd. Restnotan är löpande, inte en engångskostnad.

Utjämningssystemet är inte konstruerat som migrationsersättning. Det fyller på när skattekraften per invånare sjunker — vilket bland annat sker vid inflyttning av personer utan egen försörjning. Därmed

syns inte restkostnaden som höjd kommunalskatt i den kommun som bar mottagandet. Kostnaden försvinner inte. Den delas av alla skattebetalare.

Bedömning: Kommunen ärver inte notan i betydelsen att den lokala skattesatsen måste bära hela effekten. Kommunen får uppgiften. Kostnaden sprids. Ingen blir tydligt ansvarig. Det är den lokala demokratins haveri, inte bara en bokföringsfråga.

Inkomstutjämningen ger dessutom kommunerna svaga marginalincitament: en kommun som höjer sin skattekraft behåller bara en mindre del av förstärkningen. Det försvagar drivkraften att prioritera egenförsörjning, som måste vara kommunalekonomisk strategi. Utan tydliga krav och stimulans för kommunala framsteg mot egenförsörjning saknas den återkoppling som skulle ha stängt hålet. Exakt procentsats varierar mellan kommuner och år och ska inte låsas till en schablonsiffra utan tabell.

3.3 Revisionens kritik fanns, men politiken ändrades inte

År 2003 inrättades Riksrevisionen som myndighet under riksdagen, för att stärka oberoendet jämfört med det tidigare Riksrevisionsverket under regeringen. Redan före 2003 fanns kritik mot styrning och uppföljning. Efter omläggningen kom skarpa rapporter — men de fick inte den verkan som en fungerande återkoppling kräver.

Det som går att belägga är att revisionen levererade skarpa rapporter (RiR 2005:5, RiR 2017:10 och RiR 2017:25 om konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut); att regeringen besvarade i skrivelser utan att konstruktionen med mål, mått och restnota ändrades i grunden; och att senare regeringar, inklusive Alliansen, ärvde och behöll villkoren.

Bedömning: Haveriet är inte avsaknad av granskning. Haveriet är att granskning inte tvingade fram öppen målrevidering eller synlig finansiering. En stat kan ha revision och ändå sakna korrektion.

S-ledda regeringar satte 1997-målet och den tidiga utformningen av uppföljning och utjämning. Alliansen fortsatte med samma metoder. Kontinuiteten över blockgränsen visar att mekanismen var till fördel för den styrande — oavsett färg.

4. Följder för det kommunala självstyret och medborgaren

När staten beslutar och kommunen administrerar uppstår ett beroendeförhållande. Lokala företrädare blir bidrags- och regelhanterare. Statskontoret räknade 190 riktade statsbidrag till kommunsektorn 2025. Det tränger undan tid för tillväxt, företagsklimat och kärnverksamhet.

Pengar som binds i dåligt avgränsade åtaganden kan inte användas till det medborgarna ofta prioriterar: äldreomsorg, skola, trygghet. Det är den materiella sidan av den osynliga notan.

Samma logik syns när politiker utlovar nya, kortare tidsgränser i vården utan att visa vilka åtgärder som bär löftet. Målet skärps. Verktygen redovisas inte. Utfallet blir kommunens eller regionens problem.

När det lokala handlingsutrymmet krymper blir det också svårare att rekrytera nästa generation kommunala företrädare som vill bygga, inte bara administrera.

5. Vad nutiden lär — och vad som inte är löst

Det som har ändrats: lägre asylvolymer de senaste åren, skärpt retorik om arbetslinje, att självförsörjning nu mäts officiellt, och att ordningen med eget boende för asylsökande avvecklas.

Det som inte är löst: kedjan stat–kommun–medborgare. Utjämningen reagerar fortfarande på skattekraft. Riktade bidrag är fortfarande många. Partier kan fortfarande lova starkare kommuner och kortare köer utan att visa hur statliga åtaganden ska synas där skatten tas ut.

Lärdomen: Problem löses inte av nya volymmål eller nya löften. De löses när mått återkopplas till mål, när restkostnad syns, och när revisionens iakttagelser tvingar fram antingen målbyte eller politikbyte. Ärlighet mot medborgaren är inte en moralisk extrauppgift. Den är styrsystemets saknade del.

6. Fyra återställare

1. Revision med verkan. Oberoende granskning ska inte bara publiceras. Riksdagen bör kräva att avvikelse mot fastställda mål antingen leder till öppen revidering av målet eller till konkret åtgärdsplan med tidsatt uppföljning.

2. Självstyre och synlig finansiering. Statliga volym- och åtagandebeslut ska föregås av konsekvensanalys av kommunernas bostads-, skol-, vård- och försörjningskapacitet. Restkostnader efter att den tidsbegränsade schablonersättningen upphört ska inte kunna bakas in i generella bidrag utan särredovisning. Kommunala framsteg mot egenförsörjning ska mötas av tydliga krav och stimulans.

3. Självförsörjningsnorm. Egen intjäning över angiven gräns ska vara det styrande måttet för integration. AKU:s sysselsättningsmått behålls som arbetsmarknadsstatistik, inte som bevis på att integrationsmålet nåtts.

4. Professionellt ämbetsmannaansvar. Myndighetsledning tillsätts på saklig grund. Uppdrag ska gå att följa mot mål utan att måttet byts i tysthet.

7. Avgränsning

Rapporten fördelar inte skuld på enskilda migranter. Många kom för att arbeta. Styrsystemet som inte ställde krav och inte visade utfall är den politiska felmekanismen.

Rapporten påstår inte att utjämningssystemet skapades för att dölja migration. Den visar att systemet får den effekten när statliga åtaganden sänker skattekraften — och när krav och stimulans för förkortad tid till egenförsörjning saknas.

Rapporten är inte en volymprognos. Den är en analys av varför medborgaren inte kunde jämföra mål och utfall.

Källor (urval)

– Prop. 1975:26; s. 15 om anpassning till samhällets möjligheter.
– Prop. 1997/98:16; bet. 1997/98:SfU6.
– SOU 2003:75; lag (2010:197) om etableringsinsatser.
– Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (EBO); avveckling 2024–2026.
– RiR 2005:5 Från invandrarpolitik till invandrarpolitik.
– RiR 2017:10 Kommunersättningar för migration och integration – ett ogenomtänkt system; skr. 2017/18:33.
– RiR 2017:25 Konsekvensanalyser inför migrationspolitiska beslut.
– SCB, AKU (sysselsatt = arbete minst en timme under referensveckan).
– SCB, självförsörjningsstatistik efter regeringsuppdrag (publicering 2025, serie från 2013).

– SCB/Ekonomifakta, kommunalekonomisk utjämning (omläggning 2005).

– Statskontoret 2026: 190 riktade statsbidrag till kommunsektorn år 2025.

– Migrationsverket, schablonersättning till kommuner.

Publicering

Huvudavsändare utåt: Tankesmedjan Medborgarperspektiv.se. En eventuell samarbetspart nämns i kolofonen, inte i rubriken.

Länka artikeln till denna rapport via en stabil adress eller pdf. Visa inte ett öppet Google-utkast i artikelns brödtext.