

# Regeringens skrivelse

## 2014/15:31



### Riksrevisionens rapport om statliga insatser för mottagande och bosättning av nyanlända

Skr.  
2014/15:31

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 11 december 2014

*Stefan Löfven*

*Mikael Damberg*  
(Arbetsmarknadsdepartementet)

## Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Riksrevisionen har i granskningsrapporten *Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande?* granskat de statliga insatserna för bosättning och mottagande av nyanlända i kommunerna. Riksrevisionens övergripande bedömning är att det finns ett betydande utrymme att effektivisera nuvarande system, och lämnar i detta syfte rekommendationer till regeringen, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna.

Regeringen instämmer i allt väsentligt i Riksrevisionens övergripande bedömning. Regeringen ser allvarligt på svårigheterna att hitta kommuner som säger sig ha beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända. Alla Sveriges kommuner bör ta ansvar för flyktingmottagandet.

I syfte att skapa ett långsiktigt hållbart och flexibelt system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända avser regeringen att genomföra en översyn. Regeringen avser att se över boendepaneringen inom asylmottagandet, liksom organisationen vid mottagandet av nyanlända. Översynen ska leda till förslag som bl.a. syftar till att kommunernas mottagande av nyanlända invandrare ska motsvara behovet.

## Innehållsförteckning

1	Ärendet och dess beredning .....	3
2	Riksrevisionens iakttagelser .....	3
2.1	Metod och genomförande .....	3
2.2	Granskningens resultat .....	4
2.3	Rekommendationer .....	6
3	Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser .....	8
4	Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser .....	10
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 december 2014 .....	13

# 1 Ärendet och dess beredning

Riksdagen överlämnade Riksrevisionens granskningsrapport Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande? (RiR 2014:15) till regeringen den 24 juni 2014, se *bilaga*. Under arbetet med skrivelsen har Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Migrationsverket yttrat sig över rapporten (Dnr A2014/2434/IU). Med anledning av rapporten överlämnar regeringen denna skrivelse.

## 2 Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna för mottagande och bosättning av nyanlända invandrare i kommunerna. Granskningen har genomförts inom ramen för Riksrevisionens strategi för granskningar inom området etablering och integration, som även har behandlat bland annat etableringslotsar samt insatser för att tillvarata nyanländas kompetens.

### 2.1 Metod och genomförande

Riksrevisionens granskning har inriktats mot de statliga insatserna för mottagande och bosättning av personer som har beviljats uppehållstillstånd och som ska tas emot i en kommun. Granskningens övergripande revisionsfråga är om de statliga insatserna för bosättning och mottagande av nyanlända i kommunerna är ändamålsenliga och effektiva inom ramen för tillgängliga resurser.

Granskningen har omfattat länsstyrelsernas integrationsuppdrag med fokus på de överenskommelser som träffas med kommunerna om mottagande, Arbetsförmedlingens bosättningsuppdrag rörande nyanlända och fastställande av länstal samt Migrationsverkets bosättningsuppdrag avseende vidarebosatta, ensamkommande barn och nyanlända utanför etableringsreformen. Även statliga ersättningar till kommuner och lands-ting eller regioner för mottagande av nyanlända har ingått i granskningen, liksom regeringens styrning och uppföljning av ovan nämnda myndigheter och insatser.

Granskningen omfattar ensamkommande barn och ungdomar, både asylsökande och de som fått uppehållstillstånd, dock inte det faktiska mottagandet av dem i kommunerna. Granskningen omfattar inte heller mottagandet av asylsökande (under tiden deras ärende prövas), arbetskraftsinvandrare eller medborgare i EU eller EES-länder som flyttar till Sverige för att exempelvis arbeta eller studera. Inte heller innehållet i de insatser som kommunerna erbjuder eller Arbetsförmedlingens etableringsinsatser för nyanlända granskas, även om Riksrevisionen har gjort vissa iakttagelser kring de sistnämnda och övriga delar av myndighetens

etableringsuppdrag i de fall de bedömts påverka de granskade insatserna för mottagande och bosättning.

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen samlat in underlag och material på flera olika sätt. Fallstudier med kommunbesök och intervjuer har genomförts i fyra län. Två enkätundersökningar har genomförts; enkäten till länsstyrelser besvarades av samtliga länsstyrelser och enkäten till kommuner besvarades av 260 av 290 kommuner. Ett frågeunderlag har besvarats av landsting och regioner, och Arbetsförmedlingen har besvarat ett antal skriftliga frågor. Intervjuer har genomförts med företrädare för Regeringskansliet och berörda myndigheter. Riksrevisionen har under granskningen haft löpande kontakt med Sveriges Kommuner och Landsting samt kontakt med en referensgrupp. Dessutom har man genomfört statistik- och dokumentstudier.

Som bedömningsgrunder har Riksrevisionen använt ett antal lagar och förordningar, av vilka de mest centrala för granskningens inriktning är lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare samt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar.

## 2.2 Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande bedömning är att det finns ett betydande utrymme att effektivisera nuvarande system. Granskningen visar, enligt Riksrevisionen, att det finns potentiella effektiviseringsvinster för staten om fler nyanlända med uppehållstillstånd snabbare kan lämna Migrationsverkets mottagningssystem och anvisas en plats för bosättning i en kommun.

### *Statliga insatser påverkar endast till viss del kommunernas faktiska mottagande*

Det stora flertalet nyanlända, ca 85 procent, väljer att ordna eget boende, ofta som inneboende hos anhöriga. Riksrevisionen menar därmed att de statliga insatser som är föremål för granskningen endast till viss del har betydelse för det faktiska mottagandet.

### *Läns- och kommunal har svaga styreffekter*

Riksrevisionen beskriver i granskningsrapporten att nyanländas förutsättningar för förvärvsarbete är en utgångspunkt när Arbetsförmedlingen fastställer länstal över den länsvisa fördelningen av mottagandet. Förutsättningar för arbete återspeglas dock inte i samma utsträckning i länsstyrelsernas överenskommelser med kommunerna om mottagande. Kommuntalen återspeglar istället i första hand platser för anvisning utifrån tillgången till bostäder. Riksrevisionen bedömer därför att om syftet med statliga insatser för bosättning och mottagande är att skapa goda förutsättningar för etablering, bör länstalen ha en starkare styreffekt och kommundalen i större utsträckning överensstämmer med länstalen.

Enligt Riksrevisionen visar granskningen att det saknas skäl för att Arbetsförmedlingen ska behålla sitt nuvarande bosättningsuppdrag. Bedömningen grundas bl.a. på att bristen på bostäder i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar i praktiken försvagar principen av arbetsmarknadsperspektiv i bosättningen, och att det är en minoritet av de nyanlända som har en yrkes- och utbildningsbakgrund som är tillräckligt specifik för matchning mot arbetsmarknaden. En myndighet med ansvar för bosättning av samtliga nyanlända skulle, enligt Riksrevisionen, kunna effektivisera bosättningsprocessen och använda tilldelade resurser mer effektivt.

*Behov av en ökad närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen*

Riksrevisionen bedömer att en ökad närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen skulle kunna bidra till att fler nyanlända snabbare efter beviljat uppehållstillstånd kan anvisas en plats i en kommun, att fler nyanlända bosätter sig på mindre orter samt att kontinuiteten i de statliga etableringsinsatserna förbättras. Principen skulle innebära att nyanlända i behov av hjälp med bosättning i första hand matchas till kommuner i det län där de bott i Migrationsverkets anläggningsboende. Matchning mot den nationella arbetsmarknaden bör, enligt Riksrevisionen, i första hand tillämpas för individer som har en utbildnings- och yrkesbakgrund som är tillräckligt specifik för att göra en sådan matchning aktuell.

*Många överenskomna anvisningsbara platser används inte*

Enligt Riksrevisionen visar granskningen att endast knappt 65 procent av de 7 600 platser som återfinns i länsstyrelsernas överenskommelser med kommunerna användes av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket för anvisning av nyanlända under 2013, vilket innebär ett effektivitetsproblem.

*Statsbidragen anses inte ge kommunerna tillräcklig ersättning*

Granskningen visar enligt Riksrevisionen att en majoritet av kommunerna anser att den statliga ersättningen i vissa delar inte täcker kommunernas kostnader för mottagandet. Granskningen visar också att knappt 80 procent av kommunerna anser att det är vanligt förekommande att de får gå in med kompletterande försörjningsstöd i det så kallade glappet mellan de statliga ersättningsystemen i övergången mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Att många kommuner behöver betala ut försörjningsstöd för nyanlända i övergången mellan de statliga ersättningsystemen främjar, enligt Riksrevisionens mening, inte ett ökat mottagande och borde kunna samordnas bättre av berörda myndigheter.

*Otillräcklig uppföljning av hur statsbidragen används*

Riksrevisionen pekar på att avsaknaden av uppföljning av de statsbidrag som betalas ut från Migrationsverket till kommuner och landsting för mottagandet av nyanlända vuxna, innebär en risk för att statliga medel inte används för avsedda ändamål.

*Arbetsförmedlingen har inte använt en betydande del av tilldelade resurser*

Riksrevisionen konstaterar i granskningen att Arbetsförmedlingen under 2013 inte använde 853 miljoner av tilldelade medel för insatser för nyanländas etablering. En förklaring bedöms vara att myndighetens minskade förvaltningsanslag i kombination med högt inflöde av deltagare har lett till svårigheter för arbetsförmedlare att hinna upprätta individuella etableringsplaner med programinsatser. Att anslagna medel i den här storleksordningen inte används för avsedda ändamål är, enligt Riksrevisionens bedömning, otillfredsställande särskilt mot bakgrund av de behov som finns av kvalitativa insatser för nyanlända på lokal nivå.

*Arbetsförmedlingen ser begränsningar i regelverket för upphandlingar*

Riksrevisionen lyfter fram att Arbetsförmedlingen anser att ”kommuner i vissa fall kan erbjuda mer kvalitativa insatser för nyanlända” (RiR 2014:15, s 119) men att gällande regelverk begränsar myndighetens möjligheter att genom upphandling tilldela kontrakt till kommuner eller kommunala bolag eller sluta överenskommelser med dessa om tillhandahållande av etableringsinsatser.

*Behov av alternativa boendeformer för ensamkommande barn*

Enligt Riksrevisionen visar granskningen att ett hinder för ett ökat mottagande av ensamkommande barn i kommunerna är bristen på alternativa boendeformer som är anpassade efter ungdomarnas olika förutsättningar och behov av stöd. Att nuvarande regelverk är anpassat efter andra behov än behoven hos många av de ensamkommande barn som kommer till Sverige försvårar, enligt Riksrevisionens bedömning, ett ökat kommunmottagande och är dessutom kostnadsdrivande.

## 2.3 Rekommendationer

Riksrevisionen har i syfte att effektivisera bosättningsprocessen lämnat följande rekommendationer till regeringen.

- Regeringen bör överväga att ge en myndighet ett samlat bosättningsansvar för alla nyanlända i behov av hjälp med bosättning.
- Regeringen bör överväga att möjliggöra för den myndighet som ansvarar för anvisningar av nyanlända att i större utsträckning tillämpa en närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen.
- Regeringen bör överväga att ge den myndighet som ansvarar för bosättningen av nyanlända utökade anvisningsmöjligheter under perioder av högt nationellt mottagande.
- Regeringen bör i ökad utsträckning göra det möjligt att använda statligt ägda fastigheter som tillfälliga boenden för asylsökande och placering med beviljade uppehållstillstånd i väntan på kommunplacering och möjliggöra för Migrationsverket att driva dessa i egen regi.

Riksrevisionen har i övrigt lämnat följande rekommendationer till Skr. 2014/15:31 regeringen.

- Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att följa upp de statsbidrag som årligen betalas ut till kommuner och landsting för mottagandet av nyanlända.
- Regeringen bör utreda möjligheten för landsting och regioner att få uppgifter om vilka nyanlända som har folkbokförts i länet.
- Regeringen bör säkerställa att problemet med det så kallade ”glappet” mellan de statliga ersättningsystemen får en lösning.
- Regeringen bör göra en översyn av nuvarande regelverk med syfte att möjliggöra för kommunerna att välja den boendeform för ensamkommande barn som bedöms vara mest lämpad utifrån deras förutsättningar och behov.

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till Migrationsverket.

- Migrationsverket bör förbättra dialogen med kommuner i vilka nya anläggningsboenden etableras samt meddela samtliga kommuner när egenbosatta nyanlända i respektive kommun har beviljats uppehållstillstånd.
- Migrationsverket bör göra en fördjupad översyn av handläggningen av statsbidrag till kommuner och landsting.

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till Arbetsförmedlingen.

- Arbetsförmedlingen bör säkerställa att det finns en välfungerande lokal överenskommelse om nyanländas etablering i samtliga kommuner och mer aktivt verka för samverkan med berörda aktörer kring nyanländas etablering.
- Arbetsförmedlingen bör kontinuerligt arbeta för att minska omfattningen och effekten av begränsningar i de möjligheter myndigheten har att genom upphandling tilldela kontrakt till eller sluta överenskommelser med kommuner och kommunala bolag och verka för att dessa i ökad utsträckning ska kunna involveras som leverantörer av arbetsmarknads- och etableringsinsatser för nyanlända.

Riksrevisionen har lämnat följande rekommendationer till länsstyrelserna.

- Länsstyrelserna bör verka för att överenskommelserna med kommunerna om anvisningsbara platser i större utsträckning motsvaras av en reell mottagningskapacitet i kommunerna.
- Länsstyrelserna bör verka för att kommuner i större utsträckning ska ta initiativ till samarbete med fastighetsägare.

### 3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen instämmer i allt väsentligt i Riksrevisionens övergripande bedömning att det finns behov av att effektivisera nuvarande system för statens insatser för bosättning och mottagande av nyanlända invandrare.

#### *Helhetsperspektiv och samverkan*

Riksrevisionens granskning omfattar varken insatser som kommunerna erbjuder eller Arbetsförmedlingens etableringsinsatser för nyanlända. Riksrevisionen har ändå gjort vissa iakttagelser kring de sistnämnda och övriga delar av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag i de fall de bedömts påverka de granskade insatserna för mottagande och bosättning. Motsvarande resonemang förs dock inte kring kommuners insatser eller verksamhet. Regeringen konstaterar att ett helhetsperspektiv på förutsättningarna för statliga insatser också omfattar kommuners ansvar och verksamhet för målgruppen.

Det ökade antalet asylsökande och nyanlända innebär utmaningar för regeringen, för ansvariga myndigheter och för landets kommuner. Väntetiderna för nyanlända med uppehållstillstånd att bli mottagna i en kommun och få en bostad har ökat påtagligt. De ökade väntetiderna för bosättning i en kommun försenar etableringen i samhället och möjligheterna att etablera sig på arbetsmarknaden. Processer för bosättning och mottagande av nyanlända är i hög grad beroende av samverkan mellan statliga och lokala aktörer, och regeringen anser att formerna för samverkan mellan framför allt Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver utvecklas. En snabbare process från asylansökan till mottagande i en kommun skulle gynna både kvinnor och män.

Regeringen anser att det är angeläget att det finns en dialog mellan Migrationsverket och berörd kommun i samband med att nya anläggningsboenden etableras. Migrationsverket arbetar kontinuerligt med att ytterligare förbättra dialogen med kommunerna, framför allt i samband med nyetablering av anläggningsboenden.

Arbetsförmedlingen har en central roll för att uppnå regeringens mål om en snabbare etablering för nyanlända på arbetsmarknaden. Med utgångspunkt i en gemensam strategi har Arbetsförmedlingen och Migrationsverket samt länsstyrelserna tagit fram rekommendationer för samverkan i bosättningsarbetet.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning av att kommuner har en mycket viktig roll för såväl bosättning och mottagande som för nyanländas etablering. Riksrevisionen konstaterar att en stor majoritet av landets kommuner har en lokal överenskommelse med Arbetsförmedlingen och upplever denna som ett bra verktyg i arbetet med nyanländas etablering.

Arbetsförmedlingen bedömer möjligheterna till överenskommelser eller kontraktstilldelning efter upphandling till kommuner och kom-



munala bolag som begränsade. Myndigheten utvecklar kontinuerligt sitt arbetssätt och sin samverkan med berörda aktörer. Arbetsförmedlingen kommer fortsätta att utveckla arbetssättet i enlighet med de nya upphandlingsdirektiven och kommande svensk lagstiftning på området. Regeringen anser att formerna för samverkan med kommunerna behöver fortsätta utvecklas. Även kommunernas möjligheter att erbjuda insatser behöver utvecklas.

### *Behov av utveckling*

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att flyktingmottagandet behöver utvecklas. Dagens struktur där Arbetsförmedlingen tar fram länstal som med fokus på arbetsmarknaden fördelar behovet av mottagande, och överenskommelser om mottagande som tecknas mellan länsstyrelse och kommun, behöver förbättras. Regeringen instämmer med Riksrevisionen vad gäller vikten av planeringsförutsättningar för kommunerna. Riksrevisionen beskriver överenskommelser om mottagande av nyanlända som en förhandling, vilket kan associeras till motstridiga intressen. Regeringen anser att mottagandet av nyanlända är ett gemensamt åtagande som alla Sveriges kommuner bör ta ansvar för.

Regeringen konstaterar att andelen nyanlända som tackar ja till en bosättningsanvisning från Arbetsförmedlingen ökar, och att samarbetet mellan involverade myndigheter och kommuner vad gäller bosättning och mottagande fortsätter att utvecklas. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att det finns stora fördelar för såväl staten som för kommuner och framför allt för nyanlända kvinnor och män om fler nyanlända med uppehållstillstånd snabbare kan lämna Migrationsverkets mottagningsssystem och anvisas en plats för bosättning i en kommun.

Regeringen konstaterar att det redan idag pågår bosättningsarbete utifrån en närhets- och kontinuitetsprincip, bland annat i Jämtland och Ådalen, med positiva resultat på andelen som tackar ja till bosättningsanvisning. Regeringen följer utvecklingen av berörda myndigheters utvecklingsarbete. Arbete är dock den främsta vägen in i det svenska samhället och mottagandet av nyanlända ska vara inriktat på etablering på arbetsmarknaden.

Regeringen önskar att i detta sammanhang betona att många av landets kommuner gör stora insatser för flyktingmottagandet. Samtidigt ser regeringen ytterst allvarligt på svårigheterna för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket att hitta kommuner som säger sig ha beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända. Detsamma gäller länsstyrelsernas svårigheter att teckna överenskommelser med kommuner i nivå med det faktiska behovet av flyktingmottagande. Det är även bekymmersamt att kommuner tecknar överenskommelser om anvisningsbara platser som inte omsätts i faktiskt mottagande. Alla Sveriges kommuner bör ta ansvar för flyktingmottagandet. Samtidigt är det av största vikt att varje tillgänglig anvisningsbar plats omsätts i en bosättningsanvisning och faktiskt mottagande. Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att strukturen för bosättning och mottagande via överenskommelser och anvisningsbara platser inte fungerar tillfredsställande. Dagens situation där många tvingas vänta alldeles för länge på en kommunplats måste åtgärdas.

Länsstyrelsernas arbete för att kommuner i större utsträckning ska ta initiativ till samarbete med fastighetsägare utvecklas kontinuerligt. Bostadsmarknadsenkäten med tillhörande bostadsmarknadsanalys som tas fram på uppdrag av Boverket används frekvent i länsstyrelsernas dialoger med kommunerna kring mottagande av nyanlända.

Enligt Riksrevisionen anser många kommuner och landsting att de statliga ersättningarna vid mottagande av nyanlända är otillräckliga. Ersättningssystem och rutiner för ansökan anses inte tillräckligt tydliga, och både omfattning och tidpunkt för själva ersättningen upplevs oförutsägbar. Samtidigt framgår av granskningen att många kommuner är osäkra på vilka kostnader de har för mottagandet och hur stor del av dessa som täcks av statliga ersättningar. En ändamålsenlig utformning av statliga ersättningar till kommuner och landsting är viktigt för ett långsiktigt hållbart system för bosättning och mottagande.

## 4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Integrationspolitiken är en del av regeringens samlade politik för jobb, utbildning och välfärd. Arbete är den främsta vägen in i det svenska samhället, och alla steg i mottagandet av nyanlända ska syfta till att hitta ett jobb. Fler utrikes födda kvinnor och män måste ges förutsättningar att snabbt komma i arbete. Regeringen för en ambitiös politik för arbete, vilket bidrar till en bättre integration.

### *Organisationen av mottagande och bosättning*

Arbetsförmedlingen har en central roll för att uppnå regeringens mål om en snabbare etablering för nyanlända på arbetsmarknaden. Det är av vikt för mottagandet av nyanlända att Arbetsförmedlingen ges rätt förutsättningar, och regeringen bedömer att medel inom verksamhet för nyanländas etablering behöver omfördelas. Under hösten skedde en omfördelning av resurser inom Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag med 20 miljoner kronor till etableringsuppdraget.

Regeringen avser att se över systemet för mottagande av asylsökande och nyanlända samt även organisationen vid mottagandet av nyanlända.

### *Mottagande av nyanlända*

Bristande tillgång på bostäder leder till sociala och ekonomiska problem. Grundläggande svårigheter i bosättningsuppdraget riskerar att kvarstå oavsett vilken myndighet som har ansvaret. För att möta bostadsbristen behöver det byggas väsentligt fler nya bostäder. Bostadspolitiken är ytterst en fråga om alla människors rätt till ett hem.

Mottagandet i landets kommuner är mycket ojämnt fördelat samtidigt som väntetiderna för bosättning har fortsatt att öka. Det är regeringens ståndpunkt att alla Sveriges kommuner bör ta ansvar för flyktingmottagandet. Dagens situation där många som beviljats uppehållstillstånd tvingas vänta alldeles för länge på en kommunplats måste undvikas. Den

översyn av systemet för mottagande av asylsökande och nyanlända som regeringen avser att genomföra ska leda till förslag som syftar till att kommunernas mottagande av nyanlända invandrare ska motsvara behovet. Avgörande är att skapa ett långsiktigt hållbart och flexibelt system för mottagande av asylsökande och nyanlända.

Det är angeläget att förbättra planeringsförutsättningarna för kommuner vad gäller mottagande av nyanlända. Regeringen avser att se över hur boendepaneringen inom asylmottagandet kan förbättras, och möjligheterna för Migrationsverket att anordna boenden i egen regi.

Från januari 2014 tillförs extra medel till de kommuner som tar ett stort ansvar för mottagandet och de kommuner som tar emot nyanlända från anläggningsboende genom en prestationsbaserad ersättning. Regeringen följer inom ordinarie strukturer de statliga ersättningar som betalas ut till kommunerna vid mottagande av asylsökande respektive nyanlända.

Enligt 2 § förordningen (2008:347) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. har Migrationsverket en skyldighet att till landstingen överlämna personuppgifter för de utlänningar som omfattas av lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. och som har etablerat boende eller annars vistas inom landstinget. Migrationsverket har inte motsvarande uppgiftsskyldighet för nyanlända med uppehållstillstånd, varken för personer som kommit som asylsökande, kvotflyktingar eller anhöriga till dessa. Erbjudande om hälsoundersökning förbättrar förutsättningarna för att ett vårdbehov snabbt ska kunna identifieras och är även en introduktion för nyanlända till den svenska hälso- och sjukvården, och det är angeläget att erbjuda om hälsoundersökning när en så stor andel av målgruppen som möjligt.

I syfte att möjliggöra för kommunerna att välja den boendeform för ensamkommande barn som bedöms vara mest lämpad utifrån deras förutsättningar och behov och förbättra förutsättningar och kvalitet i mottagandet av ensamkommande barn görs en generell översyn av nuvarande regelverk. Arbete har även inletts kring ersättningssystemet för mottagande av ensamkommande barn, för att analysera förutsättningar för att förenkla administrationen och öka kostnadseffektiviteten. Inom Regeringskansliet bereds för närvarande delbetänkandet Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga (SOU 2014:3) från Utredningen om tvångsvård för barn och unga (S 2012:07) där bland annat nya placeringsformer föreslås.

### *Etableringen av nyanlända*

Grunden i etableringsuppdraget ligger fast, men det är uppenbart att delar av uppdraget inte fungerar tillfredsställande. Formerna för samverkan mellan framför allt Arbetsförmedlingen och kommunerna behöver utvecklas, liksom kommunernas möjligheter att erbjuda insatser. Regeringen avser att satsa på en utbyggd organisation för upphandlingsstöd. Ett arbete ska inledas för att möjliggöra för bland annat statliga myndigheter att utveckla sin kompetens och förmåga rörande upphandlingar. Den upphandlingsstödjande myndigheten bör verka i nära samarbete med kommunsektorn. Regeringen avser att återkomma med en mer omfattande nationell strategi för den offentliga upphandlingen, där utveckling av offentlig verksamhet ska vara ett centralt perspektiv.

Regeringen anser det bekymmersamt att antalet anvisningsbara platser i landets kommuner inte motsvarar behovet, liksom att överenskomna anvisningsbara platser inte motsvaras av en reell mottagningskapacitet. Länsstyrelsernas uppdrag att verka för mottagningskapacitet i kommunerna är av stor betydelse för att mottagandet skall motsvara behovet. Den översyn regeringen avser att göra av systemet för mottagande av asylsökande och nyanlända ska leda till förslag som syftar till att kommunernas mottagande av nyanlända invandrare ska motsvara behovet, så att dagens situation där många som beviljats uppehållstillstånd tvingas vänta alldeles för länge på en kommunplats kan undvikas.

Riksrevisionens granskning är ett viktigt underlag i det fortsatta arbetet med att utveckla och anpassa mottagandet av asylsökande och nyanlända efter nya förutsättningar. Regeringen förutsätter att Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och länsstyrelserna tar tillvara på de synpunkter på myndigheternas arbete som Riksrevisionen har lämnat.

I och med denna skrivelse anser regeringen att Riksrevisionens granskningsrapport är slutbehandlad.

## Arbetsmarknadsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 december 2014

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden  
M Wallström, M Johansson, I Baylan, K Persson, S-E Bucht,  
P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, I Lövin, Å Regnér, M Andersson,  
A Ygeman, A Johansson, P Bolund, M Kaplan, M Damberg,  
A Bah Kuhnke, A Strandhäll, G Fridolin, G Wikström, A Hadzialic

Föredragande: statsrådet M Damberg

---

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport om statliga insatser för mottagande och bosättning av nyanlända





Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 1 januari 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

---

ISBN 978-91-7086-349-3

RIR 2014:15

FOTO: ANDERS BERGSTEDT

FORM: ÅKESSON & CURRY

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2014





RiR 2014:15

## Nyanländ i Sverige

– effektiva insatser för ett snabbt mottagande?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2014-06-11  
DNR: 31-2013-0659  
RIR 2014:15

*Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:*

## Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?

Riksrevisionen har granskat statliga insatser för mottagande och bosättning av nyanlända i kommunerna. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Migrationsverket har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Migrationsverket.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Emil Plisch* har varit föredragande. Revisor *Ingrid Edberg* och programansvarig *Anders Berg* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Emil Plisch

*För kännedom:*

Regeringen, Arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet.

Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Migrationsverket.



## Innehåll

Sammanfattning	9
<b>1 Inledning</b>	<b>15</b>
1.1 Bakgrund	15
1.2 Motiv för granskning	15
1.3 Syfte och revisionsfråga	17
1.4 Inriktning och avgränsningar	17
1.5 Definitioner	18
1.6 Bedömningsgrunder	19
1.7 Metod och genomförande	21
1.8 Rapportens disposition	22
<b>2 Bakgrund till och förutsättningar för nuvarande system</b>	<b>23</b>
2.1 Kort historisk bakgrund till nuvarande system	23
2.2 Antalet asylsökande över tid	23
2.3 Beviljade uppehållstillstånd och mottagande	25
2.4 Den nyanländas väg från beslut om uppehållstillstånd till kommunmottagande	28
2.5 Arbetsmarknadsläget för utrikes födda och nyanlända	29
<b>3 Planering för mottagande</b>	<b>31</b>
3.1 Processen för mottagande och bosättning	31
3.2 Länsstyrelsernas övriga integrationsuppdrag	41
3.3 Regionala och lokala överenskommelser	45
3.4 Regeringens styrning och uppföljning	46
3.5 Sammanfattande iakttagelser	49
<b>4 Bosättningen av nyanlända</b>	<b>51</b>
4.1 Övergripande om bosättning	51
4.2 Arbetsförmedlingens bosättningsuppdrag	51
4.3 Migrationsverkets bosättningsuppdrag	65
4.4 Övergripande om myndigheternas bosättningsansvar	72
4.5 Sammanfattande iakttagelser	74
<b>5 Mottagandet i kommunerna</b>	<b>77</b>
5.1 Bakgrund	77
5.2 Mottagandet av nyanlända	78
5.3 Arbetsförmedlingens etableringsinsatser och samverkan med kommuner	81
5.4 Myndighetssamverkan och sekretess	85
5.5 Kommunernas stöd för nyanländas etablering	88
5.6 Mottagandet av ensamkommande barn	90
5.7 Sammanfattande iakttagelser	91

*forts.*

6	Statsbidrag till kommuner och landsting för flyktingmottagande	93
6.1	Det statliga ersättningsystemet	93
6.2	Ersättningar till kommuner som betalas ut utan ansökan	96
6.3	Ersättningar till kommuner som betalas ut efter ansökan	103
6.4	Ersättningar till landsting och regioner	106
6.5	Migrationsverkets handläggning av statsbidrag	108
6.6	Kommunernas administration av ersättningar	110
6.7	Sammanfattande iakttagelser	111
7	Slutsatser och rekommendationer	113
7.1	Riksrevisionens övergripande bedömning	113
7.2	Statliga insatser har liten effekt på kommunernas samlade mottagande	114
7.3	Bosättningsprocessen kan göras mer effektiv	115
7.4	Ökade statsbidrag ställer krav på uppföljning	117
7.5	Olika förutsättningar för kommunernas mottagande	119
7.6	Riksrevisionens rekommendationer	121
	Referenser	125
	Bilagor	129
	Bilaga 1 Metod och material	129
	Bilaga 2 Frågor till landsting och regioner	135
	Bilaga 3 Intervjuförteckning	137
	Elektroniska bilagor	
	Till rapporten hör också följande elektroniska bilagor som finns att ladda ned från Riksrevisionens webbplats <a href="http://www.riksrevisionen.se">www.riksrevisionen.se</a> . Dessa kan även begäras ut från Riksrevisionens registratur.	
	Bilaga 1	Sammanställning av enkätundersökning till samtliga länsstyrelser
	Bilaga 2	Sammanställning av enkätundersökning till samtliga kommuner

## Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna för mottagande och bosättning av nyanlända invandrare i kommunerna. Granskningen har genomförts inom ramen för Riksrevisionens strategi för granskningar inom området etablering och integration.

### Granskningens bakgrund

Samtidigt som antalet asylsökande som kommer till Sverige ökar kraftigt, blir det allt svårare för kommunerna att ta emot fler flyktingar och deras anhöriga. Det är i dagsläget drygt 12 000 personer (varav cirka 9 500 i anläggningsboende) med redan beviljade uppehållstillstånd som väntar på en kommun som kan ta emot dem. En genomsnittlig väntetid på cirka fem månader för denna grupp innebär såväl en försenad etablering för den enskilda som stora kostnader för staten.

Syftet har varit att granska om de insatser som regeringen och ansvariga myndigheter har genomfört för att undanröja hinder för ett snabbt och ändamålsenligt mottagande och bosättning av nyanlända i kommunerna är effektiva. Granskningen har omfattat regeringen, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna.

Utgångspunkten har varit den övergripande revisionsfrågan: *Är de statliga insatserna för bosättning och mottagande av nyanlända i kommunerna ändamålsenliga och effektiva inom ramen för tillgängliga resurser?*

Granskningen har genomförts med hjälp av fallstudier med intervjuer i fyra län, en länsstyrelseenkät, en kommunenkät, frågor till landsting och regioner, dokumentstudier samt intervjuer med granskade myndigheter.

### Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande bedömning är att det finns ett betydande utrymme att effektivisera nuvarande system, givet det historiskt höga inflödet av personer som kommer till Sverige för att söka asyl eller återförenas med sina anhöriga. Mottagnings- och bosättningsystemet är inte organiserat på ett sätt som gör att berörda aktörer klarar av att möta det i dagsläget höga asylmottagandet utan att flödet i systemet påverkas negativt. Granskningen visar att det finns potentiella effektiviseringsvinster för staten om fler nyanlända med uppehållstillstånd snabbare kan lämna Migrationsverkets mottagningsystem och anvisas en plats för bosättning i en

kommun. Om en myndighet får ett samlat bosättningsansvar för samtliga nyanlända som bedöms ha behov av hjälp med bosättning kan tilldelade resurser dessutom användas mer effektivt.

#### *Statliga insatser påverkar endast till viss del det faktiska mottagandet*

Riksrevisionens granskning visar att när cirka 85 procent av de nyanlända för närvarande väljer att ordna eget boende eller flytta till anhöriga, får de statliga insatserna i praktiken liten effekt om syftet även är att åstadkomma ett jämnare mottagande mellan landets kommuner. Det innebär också att utflyttningen från Migrationsverkets anläggningsboenden till stora delar sker utan den planering som Arbetsförmedlingen ska ansvara för när det gäller att hitta plats för bosättning där det också finns arbeten och kommuner som kan ta emot. Granskningen visar således att de statliga insatserna endast till viss del har betydelse för det faktiska mottagandet.

#### *Läns- och kommunal har svaga styreffekter*

Granskningen visar också att medan nyanländas förutsättningar för förvärsarbete är en utgångspunkt när Arbetsförmedlingen fastställer den länsvisa fördelningen av mottagandet (länsstal) så återspeglas inte detta i samma utsträckning när länsstyrelserna kommer överens med kommunerna om mottagandet (kommunal). Om syftet är att hjälpa nyanlända i behov av bosättning att komma till en kommun där de har bäst förutsättningar att etableras på arbetsmarknaden borde, enligt Riksrevisionens bedömning, länsstalen ha en starkare styreffekt och kommunalen i större utsträckning överensstämna med dessa.

#### *Myndigheternas delade bosättningsansvar främjar inte flödet i systemet*

Riksrevisionens granskning visar att det främst är tillgången till lediga lägenheter och nyanländas vilja att acceptera anvisning som i praktiken styr till vilken kommun nyanlända som behöver hjälp med sin bosättning anvisas. Att ansvaret för bosättningen av samtliga nyanlända (inom och utanför etableringsuppdraget, vidarebosatta (kvotflyktingar) och ensamkommande barn) i dagsläget är uppdelat mellan två myndigheter innebär, enligt Riksrevisionen, att myndigheternas befintliga resurser inte används på ett effektivt sätt. Konkurrens om lediga boendeplatser och bristande överblick över det samlade behovet av bosättning är två exempel på att nuvarande ansvarsfördelning inte fungerar. Det saknas skäl för att Arbetsförmedlingen ska behålla sitt nuvarande bosättningsuppdrag när en majoritet av de nyanlända har en utbildnings- och yrkesbakgrund som inte är tillräckligt specifik för att en matchning mot arbetsmarknaden ska bli aktuell, och när det på grund av bland annat brist på bostäder i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar i praktiken är svårt att få genomslag för principen om ett arbetsmarknadsperspektiv i bosättningen. Om ansvaret för bosättning av samtliga nyanlända samlades till en myndighet skulle bosättningsprocessen, enligt Riksrevisionens bedömning, kunna effektiviseras.



### *Behov av en ökad närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen*

En utmaning i bosättningsarbetet är att allt fler nyanlända tackar nej till en anvisning eller avbryter sin bosättningsprocess. En ökad närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen skulle, enligt Riksrevisionens bedömning, kunna bidra till att fler nyanlända snabbare kan anvisas plats i en kommun efter beviljat uppehållstillstånd och att fler bosätter sig på mindre orter, samtidigt som kontinuiteten i de statliga etableringsinsatserna förbättras. Tillämpningen av en sådan princip innebär att nyanlända i första hand bör matchas till kommuner i det län där de är anläggningsboende, och där de i många fall redan har påbörjat sin etablering och integration. Riksrevisionens bedömning är också att principen om matchning mot den nationella arbetsmarknaden i första hand bör tillämpas för individer som har en utbildnings- och yrkesbakgrund som är tillräckligt specifik för att en sådan matchning ska bli aktuell.

### *Många överenskomna anvisningsbara platser används inte*

Riksrevisionens granskning visar att endast knappt 65 procent av de drygt 7 600 platser som enligt länsstyrelsernas överenskommelser med kommunerna bör ha funnits tillgängliga användes av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket för anvisning av nyanlända under 2013. Det innebär att var tredje överenskommen anvisningsbar plats (drygt 2 500) därmed inte användes av någon av de två myndigheterna.

Att så många platser inte har använts, samtidigt som cirka 11 300 personer väntar på en bosättningsanvisning från Arbetsförmedlingen (varav 6 300 i anläggningsboende)<sup>1</sup>, innebär enligt Riksrevisionens bedömning ett effektivitetsproblem. Vid ett antagande om att 2 500 fler överenskomna anvisningsbara platser hade varit möjliga för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket att använda för anvisning av personer som i dagsläget bor i anläggningsboende motsvarar det en kostnadsbesparing i Migrationsverkets mottagningsystem med i storleksordningen 25 miljoner kronor per månad.<sup>2</sup>

Ett omfattande mottagande av såväl asylsökande som anhöriga ställer stora krav på beredskap och flexibilitet från alla berörda aktörer. För att myndigheterna ska kunna möta de krav på flexibilitet som ett omfattande mottagande ställer, behöver myndigheterna ges förutsättningar att upprätthålla ett flöde i systemet så att målen kan nås.

<sup>1</sup> Arbetsförmedlingens återrapportering *Etablering av vissa nyanlända – bosättning för nyanlända inom etableringsuppdraget* (2 maj 2014), s. 9.

<sup>2</sup> Beräkningen baseras på 2 500 personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende samt en genomsnittlig boendedygnskostnad på 351 kronor multiplicerad med trettio dagar (en månad). Uppgiften om genomsnittlig boendedygnskostnad är hämtad från Migrationsverkets delrapport *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats* (dnr. 1.1.2-2013-50372), s. 64.

### *Statsbidragen anses inte ge kommunerna tillräcklig ersättning*

Riksrevisionens granskning visar att en majoritet av kommunerna anser att den statliga ersättningen i vissa delar inte täcker kommunernas kostnader för mottagandet. Det är till exempel vanligt att kommunerna betalar ut kompletterande försörjningsstöd i det så kallade "glappet" mellan de statliga ersättningssystemen. Granskningen visar också att varken regeringen eller Migrationsverket följer upp om de statsbidrag som myndigheten årligen beslutar om och betalar ut till kommuner och landsting för mottagandet av nyanlända vuxna (5,9 miljarder kronor 2013) används för avsedda ändamål och effekterna på kostnadsfördelningen mellan stat och kommun.

### *Arbetsförmedlingen har inte använt tilldelade resurser fullt ut*

En viktig förutsättning för ett bra mottagande i kommunerna är att det finns lokala individuellt anpassade insatser för att underlätta nyanländas etablering. Granskningen visar att Arbetsförmedlingen under 2013 inte använde 853 miljoner kronor av tilldelade medel för avsedda ändamål. En förklaring till detta är att Arbetsförmedlingens lägre förvaltningsanslag för arbetsförmedlare inom etableringsuppdraget i kombination med ett högt inflöde av deltagare har lett till att arbetsförmedlarna har haft svårt att hinna med att ta fram individuella etableringsplaner innehållande programinsatser.

### *Arbetsförmedlingen ser begränsningar i regelverket för upphandlingar*

Många kommuner erbjuder arbetsmarknads- och etableringsinsatser för nyanlända. Enligt Arbetsförmedlingen medför gällande regelverk dock begränsningar i de möjligheter som myndigheten har att genom upphandling tilldela kontrakt till kommuner och kommunala bolag eller sluta överenskommelser med dessa om tillhandahållande av etableringsinsatser. Detta trots att myndigheten bedömer att kommuner i vissa fall kan erbjuda mer kvalitativa insatser för nyanlända.

## **Riksrevisionens rekommendationer**

### *Rekommendationer till regeringen*

I syfte att effektivisera bosättningsprocessen rekommenderar Riksrevisionen regeringen följande:

- Regeringen bör överväga att ge en myndighet ett samlat bosättningsansvar för alla nyanlända i behov av hjälp med bosättning.
- Regeringen bör överväga att möjliggöra för den myndighet som ansvarar för anvisningar av nyanlända att i större utsträckning tillämpa en närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen.
- Regeringen bör överväga att ge den myndighet som ansvarar för bosättningen av nyanlända vuxna utökade anvisningsmöjligheter under perioder av högt nationellt mottagande.

- Regeringen bör i ökad utsträckning göra det möjligt att använda statligt ägda fastigheter som tillfälliga boenden för asylsökande och personer med beviljade uppehållstillstånd i väntan på kommunplacering och möjliggöra för Migrationsverket att driva dessa i egen regi.

I övrigt rekommenderar Riksrevisionen regeringen följande:

- Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att följa upp de statsbidrag som årligen betalas ut till kommuner och landsting för mottagandet av nyanlända vuxna.
- Regeringen bör utreda möjligheten för landsting och regioner att få uppgifter om vilka nyanlända som har folkbokförts i länet.
- Regeringen bör säkerställa att problemet med det så kallade "glappet" mellan de statliga ersättningsystemen får en lösning.
- Regeringen bör göra en översyn av nuvarande regelverk med syfte att möjliggöra för kommunerna att välja den boendeform för ensamkommande barn som bedöms vara mest lämpad utifrån deras förutsättningar och behov.

#### *Rekommendationer till Migrationsverket*

- Migrationsverket bör förbättra dialogen med kommuner i vilka nya anläggningsboenden etableras samt meddela samtliga kommuner när egenbosatta nyanlända i respektive kommun har beviljats uppehållstillstånd.
- Migrationsverket bör göra en fördjupad översyn av handläggningen av statsbidrag till kommuner och landsting.

#### *Rekommendationer till Arbetsförmedlingen*

- Arbetsförmedlingen bör säkerställa att det finns en välfungerande lokal överenskommelse (LÖK) om nyanländas etablering i samtliga kommuner och mer aktivt verka för samverkan med berörda aktörer kring nyanländas etablering.
- Arbetsförmedlingen bör kontinuerligt arbeta för att minska omfattningen och effekten av begränsningar i de möjligheter myndigheten har att genom upphandling tilldela kontrakt till eller sluta överenskommelser med kommuner och kommunala bolag och verka för att dessa i ökad utsträckning ska kunna involveras som leverantörer av arbetsmarknads- och etableringsinsatser för nyanlända.

#### *Rekommendationer till länsstyrelserna*

- Länsstyrelserna bör verka för att överenskommelserna med kommunerna om anvisningsbara platser i större utsträckning motsvaras av en reell mottagningskapacitet i kommunerna.
- Länsstyrelserna bör verka för att kommuner i större utsträckning ska ta initiativ till samarbete med fastighetsägare.

## ÖVERGRIPANDE OM PROCESSEN FRÅN ANKOMST TILL ETABLERING

En person som kommer till Sverige som asylsökande kan välja att antingen ordna sitt eget boende eller få hjälp med detta av Migrationsverket. Om personen beviljas uppehållstillstånd kan personen fortsätta att bo kvar i eget boende eller få hjälp av Arbetsförmedlingen med bosättning i en annan kommun. För personer som inte omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare samt för vidarebosatta (kvotflyktingar) och ensamkommande barn är det istället Migrationsverket som anvisar en plats i en kommun. Så kallade anvisningsbara platser förhandlas fram i en överenskommelse mellan kommuner och länsstyrelsen i respektive län. Dessa utgår i sin tur från de länstal som Arbetsförmedlingen fastställer utifrån den prognos som Migrationsverket gör över det nationella mottagningsbehovet under året. Vid sidan om den statliga processen för anvisningsbara platser tar kommunerna även emot självbosatta nyanlända som kommer direkt till kommunen. Det kan vara en anhörig till en person som redan är bosatt i kommunen eller nyanlända som flyttar vidare på egen hand från en annan kommun.

När den nyanlända tas emot och bosätts i en kommun ansvarar kommunen för att erbjuda utbildning i svenska för invandrare (sfi) samt samhällsorientering. Även insatser inom bland annat förskola och skola erbjuds.

Från och med den 1 april 2014 ska Arbetsförmedlingen upprätta en etableringsplan med etableringsinsatser för en nyanländ som vistas i Migrationsverkets anläggningsboende först då personen har tagits emot och bosatts i en kommun. De statliga etableringsinsatserna kan pågå i som längst två år. Målsättningen är att den nyanlända därefter ska vara självförsörjande genom arbete eller utbildning.

## ÖVERGRIPANDE STATISTIKUPPGIFTER

Cirka 54 300 asylsökningar lämnades in till Migrationsverket under 2013. Samtidigt var knappt 12 000 personer med redan beviljade uppehållstillstånd fortfarande inskrivna i Migrationsverkets mottagningsystem i väntan på en kommunplacering vid årsskiftet 2013/14. Det totala antalet nyanlända och deras anhöriga som togs emot i kommunerna under 2013 uppgick till 34 200.

Under 2013 betalade Migrationsverket ut knappt 5,9 miljarder kronor i statliga ersättningar till kommuner och landsting för mottagandet av nyanlända med beviljade uppehållstillstånd.

## 1 Inledning

### 1.1 Bakgrund

Det statliga ansvaret för mottagande och bosättning av nyanlända invandrare är fördelat på flera olika myndigheter. Migrationsverket ska ta fram en prognos för det nationella mottagningsbehovet som Arbetsförmedlingen ska utgå ifrån när de fastställer hur många nyanlända som respektive län ska ta emot. Det är sedan respektive länsstyrelses uppdrag att förhandla om mottagandet med varje enskild kommun. Den 1 december 2010 övertog Arbetsförmedlingen ansvaret för nyanlända som behöver hjälp med sin bosättning, medan Migrationsverket ansvarar för bosättningen av personer som inte har rätt till en etableringsplan och vidarebosatta (kvotflyktingar). Asylsökande ensamkommande barn anvisas av Migrationsverket till kommunerna och vistas därmed i en kommun vid uppehållstillstånd. Migrationsverket ansvarar också för utbetalning av statlig ersättning till kommuner och landsting för mottagandet. Kommunerna har också en central roll i mottagandet med ansvar för bland annat utbildning i svenska för invandrare (sfi) och samhällsorientering samt insatser för barn och unga inom förskola och skola.

### 1.2 Motiv för granskning

Samtidigt som antalet asylsökande som kommer till Sverige ökar kraftigt blir det allt svårare för kommunerna att ta emot fler flyktingar och deras anhöriga. En förklaring till detta är den generella bostadsbristen men också skillnader i kommunernas beredskap och mottagningskapacitet. Mottagandet är dessutom ojämnt fördelat mellan olika län och kommuner, där vissa kommuner, i förhållande till befolkningens mängd, har tagit emot en stor andel nyanlända. Under 2013 ansökte cirka 54 300 personer om asyl i Sverige (en ökning med 83 procent på två år).<sup>3</sup> Samtidigt var vid årsskiftet 2013/14 knappt 12 000 personer med redan beviljade uppehållstillstånd fortfarande inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem i väntan på en kommun som kan ta emot dem. Av dessa 12 000 var cirka 9 500 i anläggningsboende.

<sup>3</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2013, s. 36.

Det är en ökning från knappt 3 200 personer 2011<sup>4</sup> och innebär en försenad etableringsprocess för den enskilda individen och stora kostnader för staten. Det ställer också krav på att det finns en väl fungerande samverkan mellan ansvariga myndigheter. Idag är den genomsnittliga väntetiden från beslut om uppehållstillstånd till bosättning cirka fem månader. Med nuvarande höga inflöde till, och låga utflöde från, mottagningssystemet förväntas väntetiden för nya bosättningsärenden öka ytterligare.<sup>5</sup>

Under 2013 togs 34 200 nyanlända och deras anhöriga emot i kommunerna. För 2014 bedöms cirka 48 700 nyanlända kunna tas emot i kommunerna, medan behovet av mottagande uppgår till 63 800 eftersom cirka 15 100 nyanlända bedöms vara kvar i mottagningssystemet vid årsskiftet. Motsvarande antal som kan tas emot i en kommun under 2015 bedöms uppgå till cirka 54 900, medan behovet uppgår till 73 600 eftersom cirka 18 700 nyanlända beräknas vara inskrivna i mottagningssystemet vid årsskiftet 2014/15 i väntan på en kommunplats.<sup>6</sup> Samtidigt som behovet av anvisningsbara platser (för nyanlända som behöver hjälp med sin bosättning) bedöms uppgå till 14 100 under 2014 gör länsstyrelserna bedömningen att det endast kommer att finnas en överenskommelse med kommunerna för 8 600 av dessa platser vid årets slut.<sup>7</sup>

I och med den pågående generationsväxlingen på arbetsmarknaden har behovet av en väl fungerande matchning mellan utbud och efterfrågan aktualiserats ytterligare. Det gäller särskilt för mindre utflyttningkommuner med svag befolkningstillväxt som behöver fler kommuninvånare för att klara den framtida försörjningsbördan. Nyanlända invandrare kan i detta sammanhang utgöra en viktig resurs.

Under Riksrevisionens förstudie framkom indikationer på att det finns betydande problem i det statliga åtagandet och i den statliga samverkan med kommunerna om mottagandet och bosättningen av nyanlända. Det finns brister i matchningen mellan arbete, bostad och insatser för den enskilda och många kommuner anser att de inte får ersättning för sina faktiska kostnader för mottagandet. Olika myndigheter ansvarar för olika moment i mottagnings- och etableringsprocessen och samverkan och flödet i systemet fungerar inte på ett ändamålsenligt sätt. Detta indikerar att befintliga resurser inte används på ett effektivt sätt samtidigt som utgifterna för mottagandet bedöms öka kraftigt under kommande år (från 4,2 miljarder kronor 2012 till beräknade drygt

<sup>4</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2013, s. 40.

<sup>5</sup> Arbetsförmedlingen, PM, *Ny process för förbättrad samverkan kring boende och etablering för asylsökande och nyanlända på anläggningsboende* (2013-04-10).

<sup>6</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 24 april 2014, s. 31.

<sup>7</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 24 april 2014, s. 30.

8 miljarder kronor för 2015).<sup>8</sup> Sammantaget har detta gjort det angeläget att granska om statens styrning och berörda myndigheters insatser fungerar på ett ändamålsenligt och effektivt sätt, så att de ger kommunerna förutsättningar och incitament att ta emot nyanlända som beviljats uppehållstillstånd för en snabb etablerings- och integrationsprocess.

### 1.3 Syfte och revisionsfråga

Syftet har varit att granska om de insatser som regeringen och ansvariga myndigheter har genomfört för att undanröja hinder för ett snabbt och ändamålsenligt mottagande och bosättning av nyanlända i kommunerna är effektiva. Det har inneburit en granskning av länsstyrelsernas integrationsuppdrag med fokus på de överenskommelser som träffas med kommunerna om mottagande, Arbetsförmedlingens bosättningsuppdrag av nyanlända och fastställande av länsstäl i samverkan med Migrationsverket och länsstyrelserna samt Migrationsverkets bosättningsuppdrag av vidarebosatta, ensamkommande barn och nyanlända utanför etableringsreformen. Även det statliga ersättningsystemet och ersättningar till kommuner och landsting/regioner för mottagande av nyanlända ingår i granskningen. Granskningen omfattar även regeringens styrning och uppföljning av ovan nämnda myndigheter och insatser.

Granskningens övergripande revisionsfråga är:

*Är de statliga insatserna för bosättning och mottagande av nyanlända i kommunerna ändamålsenliga och effektiva inom ramen för tillgängliga resurser?*

### 1.4 Inriktning och avgränsningar

Granskningen har inriktats mot de statliga insatserna för mottagande och bosättning av personer som har beviljats uppehållstillstånd och som ska tas emot i en kommun. Granskningen omfattar inte mottagandet av asylsökande (under tiden deras ärende prövas), arbetskraftsinvandrare eller medborgare i andra EU/EES-länder som flyttar till Sverige för att till exempel arbeta eller studera. Ensamkommande barn och ungdomar, både asylsökande och de som fått uppehållstillstånd, omfattas av granskningen framför allt i de delar som avser det statliga ersättningsystemet. Däremot har det inte ingått i granskningen att undersöka det faktiska mottagandet av dessa barn och ungdomar i kommunerna. Granskningen avser inte heller innehållet i de insatser som kommunerna erbjuder (till exempel utbildning i svenska

<sup>8</sup> Regeringens budgetproposition för 2014, utgiftsområde 13, s. 13.

för invandrare (sfi) eller samhällsorientering). Även om granskningen inte omfattar Arbetsförmedlingens etableringsinsatser för nyanlända inom etableringsreformen finns vissa iakttagelser kring dessa, och myndighetens övriga delar av etableringsuppdraget, i rapporten i de fall de bedöms påverka de granskade insatserna för mottagande och bosättning. Granskningen avser inte heller insatser för att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens eller etableringslotsarnas uppdrag då detta har granskats i särskild ordning.<sup>9</sup>

## 1.5 Definitioner

Med *nyanländ* avses en person som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det kan vara en person som är mottagen i en kommun, omfattas av etableringslagen och har överförts till Sverige för vidarebosättning (kvotflykting), eller som har fått uppehållstillstånd som flykting, skyddsbehövande eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter, eller som är anhörig till ovanstående personer och har fått uppehållstillstånd på grund av anknytning.<sup>10</sup>

Med *mottagande* avses dels det nationella mottagandet av nyanlända som utgångspunkt för fastställandet av länstal samt överenskommelser om kommuntal, dels mottagandet av nyanlända i kommunerna.

Med *bosättning* avses den statliga process som syftar till att hjälpa nyanlända i behov av det att bosätta sig i en kommun som har möjlighet att ta emot personen. Även om bosättning inte är ett etablerat begrepp i det vardagliga språket används det av berörda aktörer, och används därför även i denna rapport.

Med Migrationsverkets *mottagningsystem* avses det system i vilket en asylsökande är inskriven i väntan på beslut i sitt ärende, eller efter beslut om uppehållstillstånd i väntan på placering i en kommun.

Med *presentation* avses ett ärende gällande en person eller familj som presenteras för en kommun av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket. Kommunen kan tacka ja eller nej till att ta emot den presenterade personen/familjen. Om kommunen tackar ja *anvisas* personen/familjen till kommunen. En *anvisningsbar plats* avser en plats för bosättning av en person i en kommun som har kommit överens med länsstyrelsen i sitt län om att vid behov tillgängliggöra denna plats för någon av de två myndigheterna.

<sup>9</sup> Se *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?* (RiR 2014:11) samt *Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?* (RiR 2014:14).

<sup>10</sup> Migrationsverkets faktablad *Statliga ersättningar till kommuner för personer med uppehållstillstånd* (januari 2014).



Med *matchning* avses dels den initiala matchning som Arbetsförmedlingen gör genom att fastställa den länsvisa fördelningen av nyanlända utifrån bland annat ett arbetsmarknadsperspektiv. När en nyanländ sedan anmäler behov av hjälp med bosättning görs en matchning av den nyanländas bakgrund och förutsättningar. För en majoritet av ärendena är dock bedömningen att de nyanlända har mer eller mindre likvärdiga möjligheter till etablering oavsett var i landet de bosätts. En matchning mot ett specifikt län görs endast i de fall den nyanlända har en specifik yrkeskompetens där det finns stora regionala skillnader på arbetsmarknaden. Vid presentation av ärenden för en kommun kan matchning även göras av nyanlända med erfarenhet av eller intresse för att arbeta i yrken där det råder brist på arbetskraft i den specifika kommunen.<sup>11</sup>

Med *ensamkommande barn* avses barn under 18 år som vid, eller efter, ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar.

## 1.6 Bedömningsgrunder

Riksdagen har fastställt mål för integrationspolitiken: *Lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.*<sup>12</sup> Riksdagen har uttalat att flyktingmottagandet är ett nationellt åtagande<sup>13</sup> och att det är önskvärt att mottagandet av nyanlända fördelas bättre mellan landets kommuner och anpassas till tillgången på arbete och försörjning. Det viktiga är att nyanlända bosätter sig i kommuner där de har störst sannolikhet att få ett arbete. Mot bakgrund av att ansvaret har flyttat från kommunerna till staten borde det, enligt riksdagen, därför kunna vara ännu fler kommuner än idag som erbjuder sig att börja ta emot eller öka sitt mottagande av nyanlända. Riksdagen anser dock att en frivillighetsmodell i kommunmottagandet även fortsättningsvis är att föredra mot bakgrund av att regeringens etableringsreform bedöms skapa förutsättningar för en bättre spridning av mottagandet. Det har vidare uttalats att kommunerna även fortsättningsvis har viktiga uppgifter inom flyktingmottagandet och för nyanländas etablering och att en angelägen uppgift är att ge praktisk hjälp och stöd till den nyanlända i samband med mottagandet och bosättningen.<sup>14</sup> Enligt riksdagen är det centralt att i ett tidigt skede av etableringen betona vikten av val av bosättningsort för bästa möjliga förutsättningar till arbete och egen försörjning.<sup>15</sup> Det betonas vidare att integrationspolitikens genomförande förutsätter insatser inom

<sup>11</sup> Uppgifter från Arbetsförmedlingen till Riksrevisionen i e-post 2014-06-05.

<sup>12</sup> Prop. 2008/09:1, bet. 2008/09:AU1 (s. 9), skr. 2008/09:155.

<sup>13</sup> Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2006/07:AU1, utgiftsområdena 13 och 14, s. 45.

<sup>14</sup> Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1, utgiftsområde 13, s. 17–18.

<sup>15</sup> Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2009/10:AU1, utgiftsområde 13, s. 16 samt 20.

många politikområden och samarbete mellan samtliga aktörer på nationell, regional och lokal nivå.<sup>16</sup>

Riksdagen har vid flera tillfällen betonat vikten av att regeringen fortsätter att fördjupa kunskapen om statsbidragen med tonvikt på om bidragsgivningen har nått sina mål.<sup>17</sup> Eftersom kommunsektorn står för flera viktiga kärnverksamheter är det av stor vikt att kommunsektorn har goda ekonomiska förutsättningar att bedriva dessa verksamheter.<sup>18</sup>

Riksdagen har uttalat att en snabb etablering på arbetsmarknaden ska vara i fokus för de riktade åtgärder som vidtas för att stödja och underlätta nyanländas etablering under de första åren i Sverige.<sup>19</sup>

Av budgetpropositionen för 2013 framgår att regeringen ser de ökade ledtiderna i bosättningen av nyanlända som ett stort problem eftersom det är svårt för individen att påbörja framgångsrika etableringsinsatser innan bosättningsfrågan är löst.<sup>20</sup>

#### 1.6.1 Lagar och förordningar

Som bedömningsgrunder i granskningen har även ett antal lagar och förordningar använts. Till de mest centrala för granskningens inriktning hör:

- lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
- lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
- förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare
- förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

<sup>16</sup> Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1, utgiftsområde 13, s. 33.

<sup>17</sup> Finansutskottets betänkande 2012/13:FiU34 Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2012, s. 18.

<sup>18</sup> Finansutskottets betänkande 2012/13:FiU3 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, s. 12–13.

<sup>19</sup> Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2009/10:AU7 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsanpassning – egenansvar med professionellt stöd*, s. 12.

<sup>20</sup> Budgetpropositionen för 2013, utgiftsområde 13, s. 25.

## 1.7 Metod och genomförande

Med utgångspunkt från granskningens syfte och revisionsfråga har underlag och material samlats in på flera olika sätt.

*Fallstudier* har genomförts i fyra län (Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland). I dessa län har ett antal kommunbesök gjorts och intervjuer genomförts med företrädare för länsstyrelsen och alla eller några av kommunerna i länet (beroende på länets storlek). Intervjuer har genomförts på länsledningsnivå (landshövding/länsråd) samt med integrationsdirektör/handläggare vid länsstyrelsen och i kommunerna med bland annat kommunstyrelseordföranden, kommunalråd, oppositionsråd, nämndordföranden, förvaltningschefer och flykting- och integrationshandläggare. Därutöver har i vissa av länen intervjuer genomförts med företrädare för kommun-/regionförbund, landsting, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Projektgruppen har sammanlagt genomfört 32 intervjuer i dessa län.

Vidare har två *enkätundersökningar* genomförts. Den ena undersökningen har besvarats av samtliga 21 länsstyrelser och avsåg frågor om länsstyrelsernas integrationsuppdrag, samverkan med andra myndigheter, kommunernas beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända m.m. (se elektronisk bilaga).<sup>21</sup> Den andra enkäten skickades ut till samtliga 290 kommuner med frågor om statliga insatser för mottagande och bosättning, kommunersättningar m.m. Svar har inkommit från 260 kommuner (89,7 procent) (se elektronisk bilaga).<sup>22</sup>

Därutöver har ett *frågeunderlag* besvarats av landsting och regioner avseende återsökningar av kostnader för hälso- och sjukvård av nyanlända som är folkbokförda (se bilaga 2). *Skrifliga frågor* har även skickats till Arbetsförmedlingen för att inhämta upplysningar om resursanvändning, upphandlingsregler och sekretessfrågor.

*Intervjuer* har genomförts med företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet), Arbetsförmedlingen (Avdelningen Integration och etablering inklusive Bosättningssektionen) samt med Migrationsverket (Verksamhetsområde Mottagning och Bosättnings- och statsbidragsenheten). Därutöver har projektgruppen löpande under granskningen haft kontakt med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Till granskningen har även en *referensgrupp* varit knuten som har bistått projektgruppen med bland andra företrädare för några kommuner. Därutöver har projektgruppen genomfört *statistik- och dokumentstudier*.

<sup>21</sup> Enkätundersökningen genomfördes under januari och februari 2014.

<sup>22</sup> Enkätundersökningen genomfördes under mars och april 2014.

## 1.8 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en bakgrund till och beskrivning av systemet för mottagande och bosättning. Kapitel 3 redovisar iakttagelser gällande planeringsprocessen för mottagande och kapitel 4 handlar om bosättningen av nyanlända. I kapitel 5 beskrivs mottagandet i kommunerna och i kapitel 6 det statliga ersättningssystemet. Kapitel 7 innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer till regeringen och granskade myndigheter.

## 2 Bakgrund till och förutsättningar för nuvarande system

### 2.1 Kort historisk bakgrund till nuvarande system

Ansvar för att ta emot asylsökande och nyanlända har varierat mellan olika aktörer under de senaste decennierna. Fram till och med 1985 ansvarade Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för introduktionen av nyanlända. Samma år tog Statens invandrarverk över ansvaret för mottagandet av asylsökande från AMS och fick även i uppdrag att träffa överenskommelser med kommuner om mottagandet av nyanlända. Under åren 1985–2010 var det kommunerna som ansvarade för introduktionen av nyanlända, ett ansvar som övergick till Arbetsförmedlingen den 1 december 2010 då myndigheten förutom etableringsinsatser även fick ett bosättningsuppdrag. Under åren 1998–2007 var det Integrationsverket som träffade överenskommelser med kommunerna om mottagande av personer med beviljade uppehållstillstånd. När Integrationsverket lades ned fick länsstyrelserna från och med den 1 juli 2007 ta över ansvaret för att förhandla med kommunerna om mottagandet av nyanlända, medan Migrationsverket fick i uppdrag att skriva under överenskommelserna. Från och med 2011 skriver länsstyrelserna även under överenskommelserna.<sup>23</sup>

Olika strategier och insatser har prövats under åren för att få ett jämnare flyktingmottagande mellan landets kommuner. Under åren 1985–1994 pågick den så kallade "Hela Sverige strategin" som syftade till att placera ut nyanlända i kommuner över hela landet. Tillgången till lediga lägenheter var det som styrde utplaceringen, något som strategin också fick kritik för då många nyanlända hamnade i kommuner där det saknades arbetstillfällen inom pendlingsavstånd.<sup>24</sup>

### 2.2 Antalet asylsökande över tid

Antalet personer som söker asyl i Sverige har varierat över tid. Under de senaste åren har antalet asylsökande ökat kraftigt, framför allt mot bakgrund

<sup>23</sup> SOU 2009:19 *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige*, s. 62–65.

<sup>24</sup> Tankesmedjan FORES webbplats <http://www.migrationsinfo.se/valfard/boende/utplacering-av-nyanland/> (2014-05-20).

av kriget i Syrien och oroligheterna i Mellanöstern och Nordafrika.<sup>25</sup> Under 2013 ansökte cirka 54 300 personer om asyl i Sverige, vilket innebär en ökning med 83 procent på två år (se diagram 2.1 nedan).<sup>26</sup> Av det totala antalet asylsökande 2013 gällde knappt 3 900 ansökningar ensamkommande barn.<sup>27</sup> Migrationsverkets statistik visar att ett beviljat uppehållstillstånd i genomsnitt följs av 0,5 ansökningar per anknytning.<sup>28</sup> Omkring 16 700 (cirka 35 procent av totalt 48 000) ansökningar om uppehållstillstånd på grund av anknytning var ärenden med koppling till tidigare asylsökande i Sverige.<sup>29</sup>

Antalet asylsökande förväntas vara fortsatt högt under de närmaste åren.<sup>30</sup> Prognosen för 2014 beräknas till omkring 61 000 nya asylsökande under året. Under 2015 beräknas ytterligare omkring 60 000 personer söka asyl i Sverige. Samtidigt väntas omkring 4 400 ensamkommande barn söka asyl under 2014, och lika många under 2015.<sup>31</sup> Den av regeringen fastställda kvoten om mottagande av vidarebosatta är 1 900 personer för 2014 liksom tidigare år.<sup>32</sup> Antalet anhörigärenden med koppling till tidigare asylsökande väntas stiga till omkring 15 700 ansökningar under 2014 och 17 700 under 2015.<sup>33</sup>

---

<sup>25</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-02-04, s. 7.

<sup>26</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2013, s. 36.

<sup>27</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-02-04, s. 30.

<sup>28</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-02-04, s. 21.

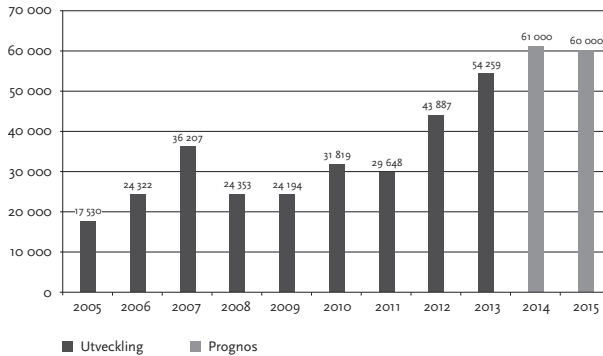
<sup>29</sup> Migrationsverkets årsredovisning 2013, s. 99.

<sup>30</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-02-04, s. 2.

<sup>31</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-04-24, s. 7–8.

<sup>32</sup> Migrationsverkets webbplats, <http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Flyktingkvoten/Den-svenska-flyktingkvoten.html>, 2014-05-31.

<sup>33</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-04-24, s. 31.

**Diagram 2.1** Antal nya asylsökande, utveckling och prognos 2005–2015.<sup>34</sup>

### 2.3 Beviljade uppehållstillstånd och mottagande

Under 2013 beviljades totalt 40 300 personer uppehållstillstånd i Sverige av asylskäl (inklusive kvotflyktingar och ensamkommande barn) eller som anhöriga till före detta asylsökande. Migrationsverket gör prognosen att antalet beviljade uppehållstillstånd kommer att fortsätta öka till cirka 52 700 för år 2014 och cirka 58 500 för 2015 (se tabell 2.2 nedan). Av dessa beräknas omkring 3 400 beviljade tillstånd ges till ensamkommande barn under 2014, och omkring 2 900 under 2015.<sup>35</sup>

**Tabell 2.2** Utveckling och prognos över nya asyltillstånd 2013–2015 (inklusive kvotflyktingar, ensamkommande barn och anhöriga till asylsökande).<sup>36</sup>

Utveckling/prognos årsvis	2013	2014	2015
Antal nya asyltillstånd	40 300	52 700	58 500

<sup>34</sup> Migrationsverkets statistik över asylsökande till Sverige under 1984–2013, samt Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-04-24, s. 7.

<sup>35</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-04-24, s. 31.

<sup>36</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-04-24, tabell 9 s. 31.

Samtidigt som inflödet av asylsökande är högt blir det allt svårare att hitta kommuner som har beredskap och kapacitet att ta emot fler flyktingar och deras anhöriga. Det innebär att allt fler nyanlända med beviljade uppehållstillstånd blir kvar i Migrationsverkets mottagningssystem i väntan på kommunplacering. De utgör i dagsläget var fjärde inskriven i mottagningssystemet (13 000 av 55 000<sup>37</sup>) och förväntas öka till drygt 15 000 i slutet av 2014 (se tabell 2.3. nedan).<sup>38</sup>

**Tabell 2.3** Inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem, utveckling och prognos 2011–2015.<sup>39</sup>

Inskrivna i mottagningen	2011	2012	2013	2014	2015
Totalt (vid årsslut)	36 700	43 221	52 774	61 400	61 300
varav med uppehållstillstånd	3 200	5 578	11 075	15 100	18 700

<sup>37</sup> Avser uppgifter per den 1 juni 2014.

<sup>38</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2013, s. 40.

<sup>39</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 24 april 2014, tabell 7 s. 27.



Under 2013 togs 34 200 nyanlända och deras anhöriga emot i kommunerna. En del fick hjälp med bosättningen medan andra ordnade eget boende eller kom som anhöriga. Flest nyanlända under 2013 tog de tre storstadslänen emot (drygt 14 500 av 34 200), och tillsammans med Östergötlands län uppgick andelen mottagna till nästan hälften.<sup>40</sup> Det är dock inte bara storstadskommunerna som tar emot många nyanlända. I förhållande till sin befolkningsmängd tar små kommuner i vissa fall emot en högre andel nyanlända och ensamkommande barn. Det gäller exempelvis Lessebo, Sorsele, Fagersta och Vingåker (se figur 2.4 nedan).<sup>41</sup>

**Figur 2.4** De femton kommuner som tar emot flest antal nyanlända (vänster bild), respektive de femton kommuner som tar emot flest nyanlända och ensamkommande barn i förhållande till folkmängd (höger bild).<sup>42</sup>



<sup>40</sup> Migrationsverkets statistik *Överenskomelser om flyktningmottagande och mottagna 2013 och 2014* (2014-04-03).

<sup>41</sup> Migrationsverkets webbplats, <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Migrationsverket--mitt-i-varlden-2013/Flyktningmottagandet-i-kommunerna.html>, 2014-05-31.

<sup>42</sup> Migrationsverkets webbplats, <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Fakta-om-migration/Migrationsverket--mitt-i-varlden-2013/Flyktningmottagandet-i-kommunerna.html>, 2014-05-31.

Under 2014 bedöms 48 700 nyanlända ha behov av en kommunplats, och år 2015 ytterligare 54 900.<sup>43</sup> Det genomsnittliga antalet inskrivna barn utan vårdnadshavare i Migrationsverkets mottagningssystem förväntas vara 2 600 under 2014 för att sedan sjunka till 2 400 under 2015. Verket uppskattar att behovet av platser kommer att uppgå till omkring 7 800, varav cirka 2 100 för asylsökande barn utan vårdnadshavare.<sup>44</sup>

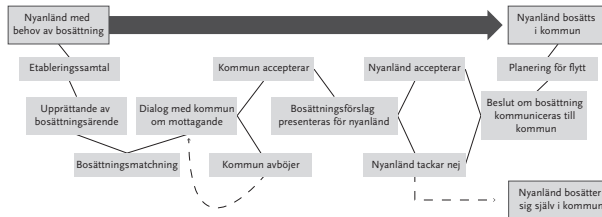
## 2.4 Den nyanländas väg från beslut om uppehållstillstånd till kommunmottagande

Den nyanländas väg från beviljat uppehållstillstånd till bosättning i en kommun se olika ut. Vägen till bosättning varierar för nyanlända beroende på vilken målgrupp de tillhör och hur de har bott under asyltiden. En nyanländ kan under asyltiden bo antingen i eget boende (ofta inneboende hos släktingar eller vänner) eller i Migrationsverkets anläggningsboende. Nyanlända med rätt till etableringsplan kan välja att efter beviljat uppehållstillstånd antingen bo kvar i eget boende, själv ordna ett nytt eget boende eller begära hjälp från Arbetsförmedlingen att hitta boende i en kommun. Nyanlända som saknar rätt till etableringsplan<sup>45</sup> och kvotflyktingar får efter beviljat uppehållstillstånd hjälp av Migrationsverket med bosättning i en kommun. Ensamkommande barn som beviljats uppehållstillstånd har redan som asylsökande mottagits i en kommun och kan därmed bosättas i den eller i en annan kommun efter uppehållstillstånd. En majoritet av de nyanlända har rätt till etableringsplan och har därmed möjlighet att begära hjälp av Arbetsförmedlingen med bosättning i en kommun. För dessa individer kan processen från uppehållstillstånd till bosättning i en kommun översiktligt beskrivas enligt figur 2.5 nedan.

<sup>43</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-04-24, s. 31.

<sup>44</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-04-24, s. 29-31.

<sup>45</sup> Enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

**Figur 2.5** Övergripande processkarta från behov av hjälp med bosättning till kommunmottagande.

## 2.5 Arbetsmarknadsläget för utrikes födda och nyanlända

Under 2013 var drygt 160 000 utrikes födda inskrivna på Arbetsförmedlingen. Av dessa var drygt 73 000 nyanlända varav drygt 27 000 omfattades av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag.<sup>46</sup> Nästan 60 procent av de nyanlända inom etableringsuppdraget har endast en förgymnasial utbildning, varav många kortare än nio år.<sup>47</sup> Särskilt svårt att etablera sig på arbetsmarknaden har nyanlända kvinnor och utomeuropeiskt födda.

Utrikes födda har under åren 2006–2013 bidragit med nästan 90 procent av den totala sysselsättningsökningen i landet motsvarande ett årligt tillskott på 26 000 sysselsatta.<sup>48</sup> Samtidigt finns det skillnader mellan olika regioner i såväl sysselsättningsgrad som arbetslöshet för inrikes och utrikes födda.<sup>49</sup>

<sup>46</sup> Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2013, s. 138.

<sup>47</sup> Arbetsförmedlingens budgetunderlag för 2015–2017, s. 13.

<sup>48</sup> Arbetsförmedlingens budgetunderlag för 2015–2017, s. 6.

<sup>49</sup> Arbetsförmedlingens prognos för arbetsmarknaden 2013–2015.



## 3 Planering för mottagande

Detta kapitel redogör för Riksrevisionens iakttagelser gällande planeringsförutsättningarna för mottagandet och bosättningen av nyanlända i kommunerna och ansvariga myndigheters uppdrag, insatser och samverkan. Vidare redogörs för regionala och lokala överenskommelser som verktyg för samverkan samt för regeringens övergripande styrning och uppföljning.

### 3.1 Processen för mottagande och bosättning

Processen för mottagande och bosättning av nyanlända i kommunerna ser övergripande ut på följande sätt:<sup>50</sup>

1. **Migrationsverket** beräknar hur många nyanlända<sup>51</sup> som har behov av plats för bosättning i en kommun under det kommande året (*mottagningsbehov*).
2. **Arbetsförmedlingen** ska därefter, efter samråd med Migrationsverket och länsstyrelserna, fastställa en fördelning av mottagningsbehovet i varje län (*länstal*).
3. **Länsstyrelsen** ska därefter träffa överenskommelser med kommuner inom länet om mottagande för bosättning av nyanlända (*kommuntal*).

Förutsättningarna för förvärvsarbete ska vara en utgångspunkt vid fastställandet av länstal och vid överenskommelser om kommuntal. För kommuntalen ska det också säkerställas att det finns kapacitet för att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering.<sup>52</sup>

<sup>50</sup> Enligt 2–4 §§ förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

<sup>51</sup> Med nyanländ avses en person som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>52</sup> Enligt 5 § förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Tabell 3.1 Överenskommelser (Ök) och faktiskt mottagna per län 2013.<sup>53</sup>

Län	Invånarantal	Ök 2013	Mottagna 2013	Differens <sup>54</sup>
Blekinge	152 789	345	623	278
Dalarna	277 118	638	1 398	760
Gotland	57 147	0	14	14
Gävleborg	277 737	910	1 883	973
Halland	306 326	355	434	79
Jämtland	126 322	760	807	47
Jönköping	340 751	719	1 563	844
Kalmar	233 906	722	924	202
Kronoberg	187 004	573	1 375	802
Norrbottnen	249 465	495	567	72
Skåne	1 272 434	870	3 192	2 322
Stockholm	2 159 252	6 021	5 174	-847
Södermanland	277 134	71	1 791	1 720
Uppsala	345 139	555	749	194
Värmland	273 623	522	857	335
Västerbotten	260 950	905	794	-111
Västernorrland	241 969	625	853	228
Västmanland	258 575	955	1 539	584
Västra Götaland	1 613 342	3 958	6 180	2 222
Örebro	285 066	840	1 282	442
Östergötland	437 540	930	2 212	1 282
<b>Hela landet</b>	<b>9 633 589</b>	<b>21 769</b>	<b>34 211</b>	<b>12 442</b>

Tabell 3.1 ovan visar att det i många fall är stora skillnader överenskomna platser och det faktiska mottagandet av nyanlända i respektive län. 18 av 21 län tog emot fler än överenskommet. Halland, Stockholm och Västerbotten var de tre län som inte nådde upp till sina respektive länstal. Södermanland var det län som hade störst skillnad mellan länstal och faktiskt mottagande.

<sup>53</sup> Migrationsverkets statistik *Överenskommelser om flyktmottagande och mottagna 2013 och 2014* (2014-04-03). Avser länens invånarantal den 1 november 2013.

<sup>54</sup> Skillnaden mellan mottagna 2013 och överenskomna platser 2013 (Ök 2013).

### 3.1.1 *Migrationsverkets bedömning av mottagningsbehovet*

Migrationsverket ska, enligt uppdrag i regleringsbrev, vid fem tillfällen under året lämna en verksamhets- och kostnadsprognos till Regeringskansliet (Justitiedepartementet). I prognosen ska en bedömning göras av bland annat behovet av anvisningsbara platser i kommunerna.

I Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos från den 24 april 2014 förutspås en fortsatt ökning av antalet asylsökande och ett behov av 14 100 anvisningsbara platser i kommunerna under 2014. Till och med april hade länsstyrelserna dock endast förhandlat fram cirka 7 600 av dessa platser (54 procent). Antalet personer med beviljade uppehållstillstånd som fortfarande är inskrivna i Migrationsverkets mottagningsssystem i väntan på kommunplacering förväntas vara 15 100 vid årets slut. Väntetiden för att erhålla en kommunplats tenderar, enligt Migrationsverket, att bli allt längre. Prognosen för det totala kommunmottagandet är att 48 700 nyanlända kommer att tas emot i kommunerna under 2014.<sup>55</sup>

### 3.1.2 *Arbetsförmedlingens fastställande av länstal*

Med utgångspunkt från Migrationsverkets bedömning av det nationella mottagningsbehovet ska Arbetsförmedlingen efter samråd med Migrationsverket och länsstyrelserna, utifrån olika variabler, fastställa en fördelning av mottagningsbehovet i varje län (genom att ta fram länstal). Vid fastställandet av länstalen ska förutsättningarna för försvarsarbete vara en utgångspunkt.<sup>56</sup>

Länstalen för 2013 fastställdes i september 2012. I syfte att föregå den kommunala budgetprocessen tog Arbetsförmedlingen i juni 2013 fram preliminära länstal för 2014. Dessa uppdaterades och fastställdes sedan formellt i september 2013. Efter att Migrationsverket i oktober 2013 justerade upp prognosen för antalet personer med beviljade uppehållstillstånd och behov av bostättning i en kommun under 2014 reviderades länstalen för 2014 ytterligare en gång, med nytt fastställandebeslut i november 2013.<sup>57</sup>

Länstalen består numera enbart av så kallade *anvisningsbara*<sup>58</sup> platser. I beslutet redovisas dock även ett *planeringstal*<sup>59</sup> för hur många nyanlända

<sup>55</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 24 april 2014, s. 30–31. Inkluderar anhöriga, ensamkommande barn och ungdomar samt kvotflyktingar.

<sup>56</sup> Enligt 5 § förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

<sup>57</sup> Arbetsförmedlingens PM *Länstal 2014* (2013-09-02), *Underlag för reviderade länstal 2014* (2013-11-08).

<sup>58</sup> Anger en länsvis fördelning av de platser i överenskommelserna som är avsedda för att ta emot nyanlända som anvisas via Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket.

<sup>59</sup> Avser en prognos över självbosatta nyanlända, dvs. asylsökande (både anläggningsboende och egenbosatta) som efter beviljat uppehållstillstånd ordnar eget boende samt direktinresta anhöriga till dessa personer.

som väntas bosätta sig på egen hand i respektive län. Arbetsförmedlingen och Migrationsverket delar på de anvisningsbara platserna och det är upp till myndigheterna att komma överens om hur de ska användas. För de anvisningsbara platserna används en fördelningsmodell med olika variabler som beskriver länens förutsättningar för mottagande av nyanlända. Platserna för 2014 fördelades utifrån *arbetsmarknadsvariabler* (45 procent), *folkmängd* (30 procent), *bostadsmarknad* (15 procent), samt *demografi* (10 procent).<sup>60</sup> Variabeln bostadsmarknad utgörs av andelen lediga lägenheter i allmännyttan. En översyn görs varje år inför fastställandet av länstalen, vilket gör att det kan uppstå förändringar i viktningen mellan dessa.

Enligt Arbetsförmedlingen har utgångspunkten för fördelningen av länstal varit arbetsmarknadens behov av arbetskraft och den enskildas möjligheter att få arbete på bostättningsorten. Det är också därför som viktningen ska ta störst hänsyn till arbetsmarknadens förutsättningar. Skälet till detta formuleras som följer:

”I valet mellan ett stort utbud av tillgängliga bostäder och en arbetsmarknad som kan ta emot och är i behov av ny arbetskraft bör arbetsmarknadens förutsättningar värderas högst. För att fastställa arbetsmarknadens behov i länen har hänsyn tagits till historiska fakta, nulägesbeskrivningar och länsprognoser för den framtida arbetsmarknaden.”<sup>61</sup>

För 2014 har dessutom en ökad hänsyn tagits till län med många personer i anläggningsboende. Det innebär att län med relativt få inskrivna hos Migrationsverket får fler anvisningsbara platser medan län med ett stort antal inskrivna får färre anvisningsbara platser.

De reviderade och slutligen fastställda länstalen för 2014 anger ett behov av totalt 55 200 platser för mottagande i kommunerna, varav 14 100 anvisningsbara. Resterande är det antal platser som beräknas behövas för nyanlända som på egen hand bosätter sig i kommunerna.<sup>62</sup>

#### **Principen för arbetsmarknadsperspektivet ligger fast**

Enligt företrädare för Arbetsförmedlingen ligger principen om bosättning utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv fast och det finns i dagsläget inga planer på någon förändring eftersom detta är syftet med att myndigheten har uppdraget. Enligt Arbetsförmedlingen kan länstalen inte till fullo få en styrande effekt i praktiken så länge mottagandet av nyanlända är frivilligt för kommunerna. Att kommunerna sedan den 1 januari 2014 är tvungna att ta emot asylsökande ensamkommande barn men inte nyanlända

<sup>60</sup> Arbetsförmedlingens PM *Länstal 2014 (2013-09-02)*.

<sup>61</sup> Arbetsförmedlingens PM *Länstal 2014 (2013-09-02)*, s. 5–6.

<sup>62</sup> Arbetsförmedlingens PM *Underlag för reviderade länstal 2014 (2013-11-08)*.



med uppehållstillstånd försvarar därmed, enligt Arbetsförmedlingen, bosättningsuppdragets genomförande. Detta har dock, enligt myndigheten, hittills inte påverkat bosättningsarbetet nämnvärt även om signaler om detta kommer från vissa kommuner. Samverkan kring fastställandet av länstalen kan, enligt Arbetsförmedlingen, ibland kompliceras av att enskilda länsstyrelser inte uppfattar sitt länstal som rimligt och/eller rättvist trots att avstämning skett med länsstyrelserna centralt.<sup>63</sup>

### Länstalet anses inte vara ett ändamålsenligt styrmedel

Riksrevisionens granskning visar att det finns synpunkter hos de berörda aktörerna på principerna och processen för fastställandet av länstalen och deras ändamålsenlighet som styrmedel för kommunmottagande. Till exempel anser endast 6 av 21 länsstyrelser att länstalen är ett ändamålsenligt styrmedel för att öka kommunernas mottagande av nyanlända.<sup>64</sup> Från de 13 länsstyrelser som inte anser att länstalen bidrar till att öka kommunernas mottagande är den vanligaste invändningen att de inte speglar det faktiska mottagandet (i vilka även självbosatta ingår). Länstalet anses av flera länsstyrelser vara ett "fiktivt" tal som i många fall är orealistiskt och uppnåeligt. Det bedöms vara svårt att uppnå när det inte är arbetsmarknadsperspektivet, utan tillgången till bostäder, som i praktiken styr de olika länens mottagande. Som en länsstyrelse uttrycker det:

"Med tanke på den bostadsbrist som råder och den kraftiga ökningen av EBO-mottagande i kommuner som vanligtvis bara tar emot via anvisning ses länstalet som en omöjlig målsättning som är så långt ifrån verkligheten att den riskerar statens trovärdighet. Länstalet måste i större utsträckning ta hänsyn till tillgången på bostäder. Bosättningen tycks idag ändå ske utifrån tillgången på bostäder vilket skulle kunna vara ett tecken på att arbetsmarknadsperspektivet i anvisningen bör tonas ner för att ge utrymme för bostadsmarknadsvariabeln."

Något fler (8 av 21) länsstyrelser anser att länstalen är ett ändamålsenligt styrmedel för att uppnå en jämnare spridning av nyanlända mellan länen.<sup>65</sup> De 10 länsstyrelser som inte anser det menar bland annat att länstalen borde ta större hänsyn till kommunernas totala mottagande (inklusive Migrationsverkets anläggningsboenden) och utgå ifrån länens befolkningsmängd. Som två länsstyrelser uttrycker det:

<sup>63</sup> Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor 2014-04-07.

<sup>64</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 7. Antal svarande: 21 varav Ja (6), Nej (13) och Vet ej (2).

<sup>65</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 8. Antal svarande: 21 varav Ja (8), Nej (10) och Vet ej (3).

”Länstalen är enbart en siffra som är synonym med behovet av mottagandet och är inte tvingande. De nyanlända personerna har en valmöjlighet, dvs. de kan tacka nej till anvisning. Dessutom styr kommunerna över sitt mottagande, dvs. de kan tacka nej till anvisning och det finns inget tvingande i att överenskommelsen ska ligga i nivå med kommuntalet. Sammantaget medför detta att det inte blir någon jämn fördelning av bosatta nyanlända i landet.”

”Nuvarande beräkning av länstalet saknar extern trovärdighet och förstäelse, där de platser som betyder något i länstalet – de anvisningsbara platserna – i princip är lika många i alla län (undantaget Gotland) – trots att länet har olika befolkning, olika arbetsmarknad – olika antal kommuner – och därmed helt skilda förutsättningar att kunna uppnå denna del av länstalet.”

#### Länstalen anses orimliga i förhållande till mottagningskapacitet

En majoritet av länsstyrelserna (16 av 21) bedömer att länstalen inte är rimliga för länsstyrelsen att uppnå i förhållande till kommunernas mottagningskapacitet i länet.<sup>66</sup> Av Riksrevisionens fallstudier i fyra län framgår att många kommuner är kritiska till länstalen som de anser inte speglar kommunernas faktiska mottagande. Länstal med nivåer av mottagande som kommunerna inte anser sig klara av att följa stimulerar inte ett ökat mottagande utan riskerar istället att minska kommunernas motivation att ta emot nyanlända, resonerar några kommuner. För län med få kommuner är det en särskild utmaning att leva upp till ett högt länstal när länets kommuner redan har ett högt asylmottagande eller tar emot många anhöriga och självbosatta. Flera länsstyrelser och kommuner efterfrågar istället en mer långsiktigt hållbar modell som tar större hänsyn till varje kommuns mottagande som andel av kommuninvånarna. Även tillgången till etableringsinsatser lokalt och regionalt bör, enligt länsstyrelser och kommuner, ges större vikt.

I det tidigare systemet fram till och med 2007 ansvarade dåvarande Integrationsverket för att träffa överenskommelser med kommunerna. Istället för länstal utgick verket ifrån antalet mottagna som andel av kommuninvånarna när kommuntalen skulle förhandlas fram.

#### 3.1.3 Länsstyrelsens överenskommelser om kommuntal

Med utgångspunkt från Migrationsverkets bedömning av det nationella mottagningsbehovet och Arbetsförmedlingens fastställande av länstal ska länsstyrelserna träffa överenskommelser med kommuner inom länet om mottagande för bosättning av nyanlända (genom att ta fram *kommuntal*).

<sup>66</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 9. Antal svarande: 21 varav Ja (5), Nej (16) och Vet ej (0).

Under 2013 hade 276 av Sveriges 290 kommuner en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande av nyanlända. Under åren 2007–2012 har antalet kommuner med överenskommelse varierat mellan 268 och 273. För 2014 har hittills 275 kommuner träffat en överenskommelse.<sup>67</sup> En överenskommelse, som är frivillig för kommunen att träffa, kan ha olika utformning. De flesta anger ett bestämt antal platser men kan även innehålla ett intervall eller vara "sifferlösa". Att de är sifferlösa kan bland annat vara en politisk markering från en kommun som redan tar emot många självbosatta. Under 2013 hade 13 av de 21 länsstyrelserna träffat överenskommelser med samtliga kommuner i sina respektive län. De län med flest kommuner utan överenskommelser 2013 var Skåne (fem) och Västra Götaland (tre). De flesta av de kommuner som saknade överenskommelse tog dock ändå emot nyanlända. Två exempel är Katrineholm (314 mottagna) och Helsingborg (200 mottagna). Endast tre kommuner utan överenskommelse tog, enligt Migrationsverkets statistik, inte emot en enda nyanländ under 2013.<sup>68</sup>

### Stora skillnader mellan kommunal och faktiskt mottagande

När länsstyrelsen förhandlar med en kommun om hur många nyanlända som kommunen kan ta emot är målet att det kommunalt som bägge parter kommer överens om ska ligga i linje med kommunens beredskap och mottagningskapacitet. Allt för stora avvikelser från kommuntalet indikerar att dess verkan som styrmedel är begränsad. Överenskommelserna är frivilliga och länsstyrelsen saknar sanktionsmöjligheter om en kommun inte lever upp till sitt kommunalt. Flera länsstyrelser och kommuner har under granskningen framfört att de anser att detta är en svaghet i nuvarande system. Som en länsstyrelse uttrycker det:

"Överenskommelserna som tecknas med kommunerna är en politisk viljeyttring men det får inga konsekvenser, mer än kanske ett skarpt samtal från länsledningen, om en kommun konsekvent inte lever upp till sin överenskommelse."<sup>69</sup>

Enligt företrädare för länsstyrelser som Riksrevisionen har intervjuat under granskningen är det problematiskt att det idag saknas sanktionsmöjligheter gentemot kommuner som inte tar sitt ansvar för de kommunalt som har överenskommit och för att leva upp till det som riksdag och regering har beslutat om ett nationellt flyktingmottagande. Det påverkar också länsstyrelsens måluppfyllelse negativt. Tillgången till överenskomna anvisningsbara platser

<sup>67</sup> Migrationsverkets uppdaterade sammanställning, 2014-06-02.

<sup>68</sup> Enligt Migrationsverkets statistik *Överenskommelser om flyktingmottagande och mottagna 2013 och 2014* (2014-04-03). Det här dock under granskningen framförts synpunkter från några kommuner att Migrationsverkets siffror i en del fall inte överensstämmer med det antal som kommunen har tagit emot.

<sup>69</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 2b.

är även direkt avgörande för hur många nyanlända som Arbetsförmedlingen och Migrationsverket i praktiken kan anvisa plats för bosättning, och påverkar därmed även dessa myndigheters måluppfyllelse. Om länsstyrelsen inte klarar sitt uppdrag att förhandla med den enskilda kommunen så påverkas därför hela mottagande- och bosättningskedjan. Konsekvenserna av detta är att fler nyanlända med uppehållstillstånd blir kvar i Migrationsverkets mottagningsystem med stora kostnader för staten, alternativt hamnar i trångboddhet bland annat i storstädernas förortsområden då detta för många är enda sättet att ordna sin bosättning.

Av Migrationsverkets statistik över kommunmottagandet 2013 framgår att det i vissa fall är mycket stora skillnader mellan kommuntal och faktiskt mottagande (se tabell 3.2 nedan). Kommuntalen som anges kan avse antingen anvisningsbara platser inklusive planeringstal för självbosatta eller endast överenskomna platser för anvisning. Kommuntalen och uppgifterna om faktiskt mottagande är därför inte helt jämförbara. Skillnaderna mellan kommuntalen och det faktiska mottagandet ger dock en indikation på kommuntalens bristande styreffekter.

**Tabell 3.2** Exempel på kommuner med överenskommelse och stor skillnad mellan kommuntal och faktiskt mottagande 2013.

Kommun	Kommuntal	Faktiskt mottagande
Vingåker	1	166
Eskilstuna	5	722
Nyköping	7	271
Borlänge	30	489
Trollhättan	50	503
Kristianstad	100	464
Vaxholm	15	1
Nykvarn	25	4
Tierp	50	26
Laxå	100	62
Luleå	105	83
Lund	125	75

Kommuntalen som anges kan avse antingen anvisningsbara platser inklusive planeringstal för självbosatta eller endast överenskomna platser för anvisning. Kommuntalen och uppgifterna om faktiskt mottagande är därför inte helt jämförbara.

**Nästan hälften av alla nyanlända kommer till storstadslänen**

Flest nyanlända under 2013 tog de tre storstadslänen emot (drygt 14 500 av 34 200) (se tabell 3.1). Knappt hälften (49 procent) av alla kommunmottagna i Sverige var under 18 år och 45 procent var mellan 20 och 64 år. Flest togs emot från eget boende (42 procent) följt av anhöriga (35 procent) och anläggningsboende (17 procent).<sup>70</sup>

**Tabell 3.3** Kommuner (med överenskommelse och kommunal) med högst respektive lägst mottagande 2013.

Högst mottagande		Lägst mottagande	
Göteborg	2 222	Vaxholm	1
Stockholm	1 916	Klippan	2
Malmö	1 219	Mullsjö, Nykvarn	4
Södertälje	1 100	Habo	6
Norrköping	928	Gnesta	7

**Liten samverkan om mottagandet över länsgränserna**

Idag förekommer i praktiken ingen samverkan kring kommunmottagandet över länsgränserna. En länsstyrelse som har svårt att uppnå sitt länsstal kan således inte förhandla med en kommun på andra sidan länsgränsen eftersom den kommunen omfattas av ett annat länsstal. Sju av länsstyrelserna anser dock att det finns behov av ökad samverkan med andra länsstyrelser och kommuner i andra län kring mottagandet. Tio anser inte det och fyra vet ej.<sup>71</sup>

**Länsstyrelserna bedömer att kommunerna kan ta emot fler**

En majoritet av länsstyrelserna (15 av 21) gör bedömningen att det i någon eller några av länets kommuner finns beredskap och kapacitet för att ta emot fler anvisade nyanlända än det som överenskommit.<sup>72</sup> En länsstyrelse svarar att alla länets kommuner skulle kunna ta emot fler medan andra räknar upp en handfull kommuner. Så här svarar en företrädare för en länsstyrelse:

”Jag tror att i grunden skulle i princip samtliga kommuner i landet kunna ta emot fler. Frågan är i stället om man vill ta emot fler mot bakgrund av den

<sup>70</sup> Migrationsverkets statistik *Överenskommelser om flyktmottagande och mottagna 2013 och 2014* (2014-04-03).

<sup>71</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 20. Antal svarande: 21 varav Ja (7), Nej (10) och Vet ej (4).

<sup>72</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 5. Antal svarande: 21 varav Ja (15), Nej (4) och Vet ej (2).

oro för ökade kommunala kostnader som finns i samband med mottagandet. Den här frågan prövas hos oss varje höst när vi genomför kommundialoger om mottagandet för nästföljande år. Resultatet hänger inte alltid samman med den faktiska kapaciteten utan hänger ofta ihop med praktiska frågor som t.ex. tillgången på platser i skola och barnomsorg i kommunen, kollektivtrafik m.m. Om kommunen skulle se en vinst i mottagandet skulle det inte vara lika svårt att få fram platser motsvarande läntalen. Naturligtvis spelar frågor som bostadssituationen stor roll för möjligheten till mottagande men om man verkligen ville utöka sitt mottagande skulle man nog i de flesta fall kunna hitta någon form av, i alla fall tillfällig, lösning i perioder av ett högt mottagande som nu.”

### **Bostadsbristen är ett hinder i överenskommelsearbetet**

Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna visar att de huvudsakliga hindren och utmaningarna när det gäller att träffa överenskommelser idag framför allt är bristen på lediga bostäder i kommunerna följt av otillräcklig statlig ersättning till kommunerna. Även ovilja eller ointresse från politiskt håll (kommunledning och/eller kommunfullmäktige) bedöms vara ett hinder när överenskommelser ska träffas.<sup>73</sup> Andra hinder som nämns är bland annat en oro hos vissa kommuner för att Arbetsförmedlingen inte ska klara sitt etableringsuppdrag lokalt och att Migrationsverket etablerar nya anläggningsboenden i kommunen utan att kommunicera detta med kommunerna. En majoritet av länsstyrelserna (13 av 21) anser dock inte att överenskommelserna borde ha en annan juridisk status än idag (avtal istället för överenskommelser) för att öka kommunernas mottagande.<sup>74</sup>

### **Förutsättningar för egen försörjning är inte alltid i fokus**

Knappt 45 procent av kommunerna anser att förutsättningar för nyanländas förvärvsarbete/egna försörjning idag inte är en utgångspunkt när länsstyrelsen träffar överenskommelser om nyanlända med kommunen.<sup>75</sup> Samtidigt anser drygt 60 procent av länsstyrelserna (13 av 21) att det i samtliga, i de flesta eller i

<sup>73</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 10. Antal svarande: 21. Flervalsfråga (antal svar). Bristen på lediga bostäder i kommunerna (21), Svårigheten att matcha nyanländas kompetens mot den regionala arbetsmarknadens behov (7), Otillräcklig statlig ersättning till kommunerna (9), Långa geografiska avstånd inom länet till etableringsinsatser, sf, samhällsorientering m.m. (8), Bristande kapacitet inom förskola och skola (8), Ovilja eller ointresse från politiskt håll (kommunledning och/eller kommunfullmäktige) (9), Bristande kapacitet i kommunernas organisation för flyktingmottagande (minskade personalresurser) (5), Otillräcklig samverkan mellan kommunen och övriga berörda aktörer (Migrationsverket och Arbetsförmedlingen lokalt) (7), Bristande kapacitet hos Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan eller landstinget (7), Avsaknad av lokala överenskommelser (LÖK) (3), Avsaknad av välfungerande lokala överenskommelser (LÖK) (7).

<sup>74</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 12. Antal svarande: 21 varav Ja (5), Nej (13) och Vet ej (3).

<sup>75</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 8. Antal svarande: 253 varav Ja (21), Ja, i viss mån (76), Nej (110), Vet ej (30) och Kommunen har ingen överenskommelse om anvisningsbara platser (16).

vissa fall är en utgångspunkt i deras överenskommelsearbete. Åtta länsstyrelser är av motsatt uppfattning.<sup>76</sup> Som en länsstyrelse uttrycker det:

”Idag saknar länsstyrelsen en tydlig bild över etableringsinsatser och arbetsmarknadsläge i varje enskild kommun. Arbetsförmedlingen skulle kunna spela en viktig roll för att frågor som arbete och försörjning ska vara tyngdpunkten vid diskussionerna men i realiteten är tillgång till bostäder och tidigare mottagande av flyktingar det som styr samtalen.”

### **Kommunerna är generellt nöjda med länsstyrelserna**

De flesta av de kommuner som har träffat en överenskommelse upplever att processen och kontakterna med länsstyrelsen inför och under överenskommelsearbetet fungerade på ett tillfredsställande sätt.<sup>77</sup> Av dem som inte upplever det är det vanligaste svaret att förslaget till kommunal anses vara orimligt i förhållande till kommunens mottagningskapacitet. Att kommunerna ser länsstyrelserna som en bra och konstruktiv samverkanspartner framgår även av Riksrevisionens fallstudier i fyra län. Däremot anses det finnas en viss sårbarhet i uppdraget, framför allt i mindre län där det ofta endast är en eller två medarbetare på länsstyrelsen som arbetar med integrationsuppdraget. Vissa kommuner anser dock att länsstyrelsen borde ha ett starkare mandat och kraftfullare verktyg för att få större genomslag i sitt arbete i länet.

## **3.2 Länsstyrelsernas övriga integrationsuppdrag**

Sedan den 1 juli 2007 har samtliga länsstyrelser uppgifter inom integrationsområdet. Länsstyrelserna ska, som regeringens företrädare i länen, i samverkan med andra aktörer arbeta för att uppnå de nationella integrationspolitiska målen. Förutom att träffa överenskommelser med kommunerna om mottagande (se 3.1.3) har länsstyrelserna även andra uppgifter inom integrationsområdet.

### **3.2.1 Uppdrag i myndighetsinstruktion och regleringsbrev**

Av förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion framgår att länsstyrelserna har till uppgift att verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna för att ta emot nyanlända och verka för regional samverkan. De ska också verka för regional samverkan mellan kommuner, myndigheter

<sup>76</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 13. Antal svarande: 21 varav Ja, i samtliga fall (3), Ja, i de flesta fall (5), Ja, i vissa fall (5), Nej (8) och Vet ej (0).

<sup>77</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 5. Antal svarande: 246 varav Ja (212), Nej (12) och Vet ej (22).

och andra aktörer i planering, organisering och genomförande av insatser för nyanlända samt följa upp dessa insatser.<sup>78</sup>

Uppdrag och återrapporteringskrav inom integrationsuppdraget finns i länsstyrelsernas gemensamma regleringsbrev. I regleringsbrevet för 2013 hade länsstyrelserna i uppdrag att bland annat prioritera insatser för att öka kommunernas mottagningskapacitet.<sup>79</sup> Länsstyrelserna skulle också särskilt redovisa förslag till åtgärder som kan vidtas för att förbättra mellankommunal och regional samverkan av mottagande och etablering av nyanlända. De skulle även, efter samråd med och beslut av Länsstyrelsen i Kronobergs län, fördela anvisade medel enligt 37 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar till insatser som syftade till att öka kommunernas mottagningskapacitet (se 3.2.3). Därutöver har länsstyrelserna uppgifter och uppdrag om samhällsorientering.

Länsstyrelserna ska också, under ledning av Migrationsverket, verka för att det finns beredskap och kapacitet att ta emot asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd. De ska förhandla med kommunerna om mottagande och om tillgången till platser.<sup>80</sup>

### 3.2.2 *Organisering av integrationsuppdraget*

Inom flertalet länsstyrelser är sakområdet integration organisatoriskt knutet till området social hållbarhet och antalet medarbetare som arbetar med integrationsuppdraget varierar (vanligtvis 2–3 handläggare per länsstyrelse). Det totala antalet årsarbetskrafter som arbetade med integrationsuppdraget på länsstyrelserna uppgick till 44 under 2012 och 48 under 2013.

Länsstyrelserna har samordnat sig i en så kallad *koncernsamverkan* kring integrationsuppdraget som omfattar ett delat ansvar på olika organisatoriska nivåer. Landshövdingen i Västra Götalands län, länsrådet i Jönköpings län samt integrationsdirektören i Västerbottens län har ett särskilt ansvar för integrationsuppdraget. Internt har länsstyrelserna även organiserat sitt arbete i fyra regioner – Syd, Väst, Öst och Nord. Dessa bildar tillsammans ett samordningsråd (LINS). Därutöver finns länsstyrelsernas integrationsnätverk (LIN) som är ett nätverk för internt kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Länsstyrelsen i Kronobergs län har fram till och med 2013 haft ett särskilt ansvar för att samordna samtliga länsstyrelsernas integrationsuppdrag. Från och med den 1 januari 2014 har Länsstyrelsen i Jönköpings län övertagit detta ansvar.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> 62 och 63 §§ förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

<sup>79</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna (Regeringsbeslut IV:2, 2013-10-17, S2013/7202/SFÖ). Avser uppdragen 74–77.

<sup>80</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna (Regeringsbeslut IV:2, 2013-10-17, S2013/7202/SFÖ). Avser uppdragen 79.

<sup>81</sup> För detta ändamål beviljas samordningslänet för närvarande 3 miljoner kronor årligen.



Det finns även en *samverkansdelegation* i vilken länsstyrelserna samverkar med Arbetsförmedlingen (som är sammankallande), Migrationsverket, Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Till denna hör även ett antal arbetsgrupper (för närvarande bosättning, hälsa, individersättningar samt ensamkommande barn) med representanter för de olika aktörerna.<sup>82</sup>

### 3.2.3 Utvecklingsmedel för att stimulera ett ökat mottagande

Länsstyrelserna ska också lämna ersättning till kommuner och kommunalförbund för att skapa beredskap och mottagningskapacitet samt för att utveckla samverkan (så kallade § 37-medel).<sup>83</sup> Länsstyrelserna tilldelades 2012 och 2013 40 miljoner kronor per år att fördela på insatser i de 21 länen. I regeringens vårändringsbudget för 2014 fick länsstyrelserna en förstärkning på 20 miljoner kronor eftersom det, enligt regeringen, finns ett stort behov av att öka kommunernas kapacitet för mottagande. Dessa medel ska särskilt inriktas på att underlätta bosättningen och kan exempelvis användas för att rusta upp bostäder eller underlätta transporter.<sup>84</sup>

Länsstyrelsen i Jönköpings län får därutöver (i mån av tillgång på medel) lämna ersättning till kommuner för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter i syfte att underlätta nyanländas etablering.<sup>85</sup> Denna stödform inrättades 2013, med en medelsram på 11 miljoner kronor. Denna föreslogs i vårändringsbudgeten för 2014 förstärkas med ytterligare 10 miljoner kronor.

#### Många kommuner söker inte utvecklingsmedel

Riksrevisionens granskning visar att länsstyrelserna generellt gör en mer positiv bedömning av de så kallade § 37-medelens möjligheter att bidra till ett ökat kommunmottagande än vad de kommuner som har sökt själva gör. En majoritet av länsstyrelserna (16 av 21) bedömer att medlen på ett effektivt och ändamålsenligt sätt bidrar till att öka kommunernas mottagningskapacitet.<sup>86</sup> Samtidigt anser alla länsstyrelser att tilldelade medel inte är tillräckliga för de behov som bedöms finnas i länets kommuner.<sup>87</sup> Flera länsstyrelser efterfrågar mer pengar att använda som smörjmedel i förhandlingarna med kommunerna.

<sup>82</sup> Länsstyrelsen i Kronobergs läns årsredovisning för 2013, bilaga 1, s. 1–4.

<sup>83</sup> I mån av tillgång på medel enligt 37 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännigar.

<sup>84</sup> Prop. 2013/14:99 *Vårändringsbudget* för 2014, s. 24 samt pressmeddelande den 19 mars 2014.

<sup>85</sup> 37 a § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännigar.

<sup>86</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 17. Antal svarande: 21 varav ja (16), Nej (4) och Vet ej (1).

<sup>87</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 18. Antal svarande: 21 varav ja (0), Nej (21) och Vet ej (0).

Av Riksrevisionens kommunenkät framgår att knappt hälften av kommunerna (47 procent) under de senaste åren inte varken sökt eller beviljats § 37-medel. Om det beror på att de inte känner till denna möjlighet är däremot svårt att bedöma. Av intervjuer med kommunföreträdare framgår att länsstyrelser uppmanar sina kommuner att söka dessa medel antingen enskilt, tillsammans med andra kommuner, eller genom ett kommun- eller regionförbund. Av de kommuner som har sökt anser dock endast hälften att denna typ av utvecklingsmedel har betydelse för att öka kommunens beredskap och mottagningskapacitet.<sup>88</sup> Flera intervjuade kommunföreträdare är positiva till dessa medel och menar att de är bra för att prova nya lösningar men att de inte löser utmaningar på lång sikt eller bidrar till ett ökat mottagande på kort sikt. Att ha bättre finansiering av ordinarie verksamhet eller att kommunerna kan ansöka om medel för de behov som verkligen finns i kommunen vore, enligt vissa kommuner, bättre än öronmärkta stimulansmedel som kommunerna måste anpassa sig till<sup>89</sup>. Regeringen har dock gjort bedömningen att dessa medel gör bäst nytta som stimulansmedel, bland annat för att främja mellankommunal samverkan.

#### Olika fördelningsprinciper i olika län

Uppgifter som Riksrevisionen har tagit del av visar att det under 2012 inkom sammanlagt 136 ansökningar från 101 kommuner och kommunalförbund i de 21 länen motsvarande 78,2 miljoner kronor. För 2013 inkom 115 ansökningar från 83 kommuner och kommunalförbund motsvarande 60 miljoner kronor. Av underlaget framgår att det i vissa län endast är ett fåtal kommuner som beviljas stöd och att samma kommun kan beviljas stöd för flera olika projekt. I Jämtland har länsstyrelsen valt en annan lösning. Där är det regionförbundet som, efter beslut av länsstyrelsen, fördelar länets tilldelning av medel (1,3 miljoner kronor). I andra län, däribland Östergötland, konkurrerar kommuner med regionförbund om medel (där regionförbunden i vissa fall använder en del av medlen för att finansiera egna samordnartjänster). I dessa fall används pengarna som utvecklingsmedel men däremot inte som "förhandlingsvaluta" i överenskommelsearbetet med kommunerna.

För flyktingguider och familjekontakter inkom 121 ansökningar från de 21 länen motsvarande 45,8 miljoner kronor. Av dessa beviljades 10,2 miljoner kronor. Bifallsandelen uppgick till 22 procent (med en variation på 7 procent i Uppsala och 100 procent i Gävleborg). I nio av länen var det endast mellan en och tre

<sup>88</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 9. Antal svarande: 253 varav ja (66), Nej (44), Vet ej (23) och Kommunen har inte sökt eller beviljats sådana medel (120).

<sup>89</sup> Riksrevisionens fallstudie med intervjuer i Skåne.

kommuner som sökte och beviljades medel.<sup>90</sup> För 2014 fördubblas anslaget från 11 till 21 miljoner kronor.<sup>91</sup>

### 3.3 Regionala och lokala överenskommelser

Regionala och lokala överenskommelser är verktyg för att uppnå en ökad samverkan kring nyanländas etablering på regional och lokal nivå.

#### 3.3.1 *Samverkan på regional nivå*

En regional överenskommelse (RÖK) upprättas mellan myndigheter och andra aktörer om samverkan kring nyanländas etablering på regional nivå. Den ska vara ett stöd för samverkan i länet och för de lokala överenskommelserna i kommunerna. Målgruppen kan förutom nyanlända även vara asylsökande, anhöriga och andra som ska etablera sig i länet. I vissa fall är det länsstyrelsen som är sammankallande medan det i andra fall kan vara kommun- eller regionförbundet.

#### 3.3.2 *Samverkan på lokal nivå*

Syftet med en lokal överenskommelse är i första hand att tydliggöra uppdrag, ansvarsfördelning och rutiner mellan respektive kommun och Arbetsförmedlingen samt andra myndigheter och aktörer såsom landsting/regioner, Försäkringskassan, Migrationsverket och den idéburna sektorn. Målgruppen är i första hand nyanlända inom etableringsuppdraget. Det är Arbetsförmedlingen som ska ta initiativ till att en lokal överenskommelse upprättas, vara sammankallande, följa upp samt revidera den. Länsstyrelserna ska säkerställa att det finns en koppling mellan den lokala och den regionala överenskommelsen.<sup>92</sup> Bakgrunden till upprättandet av lokala överenskommelser är ett regeringsuppdrag till ansvariga myndigheter att utveckla och förbättra samverkan och samordning i etableringsprocessen för nyanlända. Myndigheterna har tagit fram ett gemensamt metodstöd för framtagande av lokala överenskommelser som bland annat beskriver syftet med dessa och ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer.<sup>93</sup>

<sup>90</sup> Sammanställning av uppgifter från Länsstyrelsen i Västerbottens län i e-post 2014-04-16.

<sup>91</sup> Prop. 2013/14:99 *Vårändringsbudget för 2014*, s. 24.

<sup>92</sup> Arbetsförmedlingen *Metodstöd Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering*.

<sup>93</sup> Arbetsförmedlingen *Metodstöd Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering*.

#### **En majoritet av kommunerna har en lokal överenskommelse**

Nästan tre av fyra kommuner har en lokal överenskommelse (LÖK) med Arbetsförmedlingen och eventuella andra aktörer i kommunen.<sup>94</sup> Av de som har det anser knappt 75 procent att den är ett bra och användbart styrmedel för lokal samverkan kring mottagandet.<sup>95</sup> De kommuner som inte anser det pekar på behovet av att revidera överenskommelsen och involvera fler aktörer (till exempel Försäkringskassan och landstinget/regionen). Det finns synpunkter på att den är för generell/övergripande, inte används i praktiken, inte följs upp samt att det finns en bristande samsyn kring vem som till exempel har ansvar för att ge nyanlända socialt stöd. Avsaknad av en lokal överenskommelse anses dock inte vara något huvudsakligt hinder eller utmaning för mottagandet. Däremot anses avsaknaden av en välfungerande överenskommelse vara en något större utmaning.

### **3.4 Regeringens styrning och uppföljning**

Regeringen har det övergripande ansvaret för att säkerställa att ansvariga myndigheter ges förutsättningar att genomföra sina uppdrag utifrån gällande regelverk samt att följa upp verksamheten. Flera olika myndigheter har uppdrag och uppgifter gällande nyanländas etablering. Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna är de myndigheter som omfattas av denna granskning. Inom Regeringskansliet har tre departement (Justitie-, Arbetsmarknads- respektive Socialdepartementet) ett huvudsakligt ansvar för genomförandet av regeringens politik för migration och integration, inklusive etablering av nyanlända. Därutöver har Utbildningsdepartementet ansvar för frågor om svenskundervisning för invandrare och samhällsorientering. Statsbidragen till kommuner och landsting för mottagandet av nyanlända och ansvariga myndigheters förmåga att samordna sina insatser och samverka med varandra och andra aktörer är också viktiga förutsättningar för ett effektivt mottagande av nyanlända.

#### **3.4.1 Uppdrag till och uppföljning av berörda myndigheter**

Regeringens styrning av myndigheterna sker huvudsakligen genom uppgifter i myndighetsinstruktionen och uppdrag och återrapporteringskrav i de årliga regleringsbrev. Därutöver kan myndigheter ges uppdrag i särskilda regeringsbeslut, till exempel om samverkan kring nyanländas etablering. En central del av styrningen handlar om resurstilldelningen till myndigheterna.

<sup>94</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 37. Antal svarande: 257 varav Ja (188), Nej (59) och Vet ej (10).

<sup>95</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 38. Antal svarande: 187 varav Ja (136), Nej (36) och Vet ej (15).

Regeringen har under det senaste halvåret beslutat om flera regeländringar som påverkar myndigheternas uppdrag och insatser. Det gäller till exempel senareläggningen av etableringsinsatser och etableringsersättning för nyanlända i anläggningsboende, samt införandet av prestationsbaserade ersättningar. I februari 2013 införde regeringen också en möjlighet för kommuner att kunna få ersättning för vissa hyreskostnader.

Uppföljning sker framför allt genom myndigheternas redovisning av sin verksamhet i årsredovisningen, verksamhets- och kostnadsprognoser, annan återrapportering, samt i dialogen mellan regeringen och myndighetsledningen. Företrädare för Regeringskansliet, som Riksrevisionen har intervjuat, är generellt nöjda med myndigheternas återrapporteringar.<sup>96</sup>

### Var tredje länsstyrelse efterfrågar ett tydligare uppdrag

Riksrevisionens enkätundersökning visar att 12 av 21 länsstyrelser anser att de av riksdag och regering har fått tillräckliga förutsättningar att genom integrationsuppdraget (uppgifter i instruktion och regleringsbrev) uppnå det av riksdagen beslutade nationella integrationspolitiska målet. Av de åtta länsstyrelser som inte anser det är det vanligaste svaret att det behövs öronmärkta ekonomiska resurser specifikt för integrationsuppdraget, följt av behov av likalydande uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrevet för länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.<sup>97</sup> Därutöver efterfrågar vissa länsstyrelser en ökad tydlighet och bättre dialog med Regeringskansliet, och ger som exempel att informationen om införandet av de nya prestationsbaserade ersättningarna till kommunerna var ofullständig och kom för sent för att hinna förbereda kommunerna på detta i tid.

Även Arbetsförmedlingen anser att informationen från Regeringskansliet om aviserade förändringar generellt kommer sent och att detta påverkar myndighetens möjligheter att förbereda genomförandet av förändringarna. Till exempel fick myndigheten sent i processen ta del av de förordningsändringar som började gälla den 1 april 2014.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> Intervju med företrädare för Arbetsmarknadsdepartementet 2014-04-11.

<sup>97</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 1. Antal svarande: 21 varav Ja (12), Nej (8) och Vet ej (1). Fråga 1b Om nej – vad skulle i så fall behövas? Öronmärkta ekonomiska resurser specifikt för integrationsuppdraget (8), Likalydande uppdrag och återrapporteringskrav i regleringsbrevet för länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket (7), Förtydligande i länsstyrelsernas gemensamma regleringsbrev (4), Ökade ekonomiska resurser till länsstyrelsen generellt (2), Förtydligande i länsstyrelseinstruktion (1), samt Förtydligande i förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

<sup>98</sup> Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor 2014-04-07.

### **Befintliga styrmedel anses inte vara tillräckliga**

En majoritet av länsstyrelserna (17 av 21) anser att de styrmedel som de idag förfogar över inte är tillräckliga eller ändamålsenliga för uppgiften att verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna för att ta emot nyanlända. Med styrmedel avses bland annat uppgifter i instruktion, regleringsbrev och ekonomiska resurser.<sup>99</sup> Länsstyrelserna efterfrågar framför allt ökade ekonomiska resurser, såväl till det egna uppdraget som i form av § 37-medel att fördela till kommunerna för ett ökat mottagande.

Enligt intervjuade företrädare för länsstyrelserna centralt är det en utmaning att hantera ett utökat integrationsuppdrag utan att samtidigt få ökade ekonomiska resurser för detta. Medan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket har sina respektive "hemdepartement" tillhör länsstyrelserna "ingen och alla". Länsstyrelserna hör organisatoriskt till Socialdepartementet men återrapporterar sitt integrationsuppdrag till Arbetsmarknadsdepartementet. Dialogen med Arbetsmarknadsdepartementet anses fungera bra medan Socialdepartementet i större utsträckning borde vara mer delaktiga i de löpande dialogerna med länsstyrelserna kring integrationsuppdraget. Eftersom det finns målkonflikter i länsstyrelsernas arbete (inte bara för integrationsuppdraget) behövs det, enligt länsstyrelserna, bättre samordning inom Regeringskansliet. För att stärka styrningen efterfrågar länsstyrelserna bland annat att deras befintliga ansvar för mottagandet av ensamkommande barn skrivs in i länsstyrelseinstruktionen.<sup>100</sup>

### **3.4.2 Samordning och samverkan**

Antalet uppdrag och återrapporteringskrav kring etablering och integration har ökat sedan etableringsreformen trädde i kraft i december 2010. Flera uppdrag kring kartläggning, systemanalys och samverkan har getts till myndigheterna, som även själva har tagit initiativ till interna uppdrag och pilotprojekt i syfte att lösa de utmaningar som finns.

I december 2013 gav regeringen (Justitiedepartementet) Migrationsverket i uppdrag att genomföra en systemanalys från ansökan om asyl till bosättning eller återvändande.<sup>101</sup> Delrapporten, som kom i april 2014, fokuserade på processen fram till bosättning, vistelsetider i mottagningssystemet

<sup>99</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 2. Antal svarande: 21 varav Ja (2), Nej (17) och Vet ej (2).

<sup>100</sup> Intervju med företrädare för länsstyrelserna (ansvarigt länsråd och nationell samordnare) 2014-04-07.

<sup>101</sup> Regeringsbeslut Ju2013/8626/SIM, 2013-12-19. Förutom Migrationsverket har även Arbetsförmedlingen, Domstolsverket, Kriminalvården, länsstyrelserna, Rikspolisstyrelsen, Sveriges Kommuner och Landsting, Skolverket och Försäkringskassan deltagit. Slutredovisas 16 oktober 2014.

och kostnadseffektivitet.<sup>102</sup> Flera myndigheter har även medverkat i ett annat myndighetsgemensamt samverkansuppdrag kring en övergripande kartläggning av pågående utvecklingsinsatser.<sup>103</sup>

Förutom samverkansuppdrag till myndigheterna har regeringen även tillsatt två nationella samordnare med syfte att få kommunerna att ta emot fler nyanlända. Samordnarna, som ska avsluta sitt uppdrag i augusti 2014, ska besöka samtliga län och föra en dialog med länsstyrelser och kommuner om insatser för ett ökat mottagande.<sup>104</sup> Förutom myndighetsdialogen anordnar Regeringskansliet även årliga så kallade "stormöten" om etableringsuppdraget med ansvariga myndigheter.

#### **Snabbare utflöde från systemet är kostnadseffektivt**

Ett snabbare utflöde från mottagningsystemet genom en effektivare bosättningsprocess är lönsam såväl för den enskilde individen som för samhället. Migrationsverket har beräknat att en månads kortare vistelsetid i mottagningsystemet för de knappt 12 000 personer med uppehållstillstånd som befinner sig där i väntan på kommunplacering motsvarar i storleksordningen cirka 100 miljoner kronor.<sup>105</sup> Ett snabbare flöde i systemet förutsätter i sin tur att det finns en välfungerande samverkan mellan alla berörda myndigheter och aktörer med uppgifter kring nyanländas etablering.

### **3-5 Sammanfattande iakttagelser**

Förutsättningarna för arbete och egen försörjning ska vara en utgångspunkt när Arbetsförmedlingen fastställer länstal för mottagandet i länen och när länsstyrelserna träffar överenskommelser om mottagandet i kommunerna. Riksrevisionens granskning visar dock att det i praktiken är tillgången till lediga bostäder som styr till vilken kommun nyanlända som behöver hjälp med sin bosättning anvisas. I många av dessa kommuner saknas arbete eller utbildning inom pendlingsavstånd och tillgången till lokala insatser för etablering och integration är i vissa fall begränsad.

<sup>102</sup> Migrationsverkets delrapport *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats* (dnr. 1.1.2-2013-50372).

<sup>103</sup> Migrationsverkets rapport *Att arbeta tillsammans – redovisning av samverkansuppdraget mellan myndigheter i processen från ansökan till etablering med egen försörjning alternativt återvändande* (dnr. 1.3.4-2013-29627).

<sup>104</sup> De nationella samordnarna är kommunalråden Lars Stjernkvist (s) och Gunnar Hedberg (m).

<sup>105</sup> Beräkningen baseras på 11 775 personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende, en genomsnittlig vistelsetid på fyra månader (motsvarande 1,2 miljoner dygn) och en genomsnittlig boendedygnskostnad på 351 kronor. Migrationsverkets delrapport *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats* (dnr. 1.1.2-2013-50372), s. 64.

Även om en majoritet av Sveriges kommuner (276 av 290) under 2013 hade en överenskommelse med länsstyrelserna om mottagande av nyanlända är skillnaderna mellan enskilda läns och kommuners mottagande mycket stora. Skillnaden mellan de statliga planeringstalen och det faktiska mottagandet av nyanlända i kommunerna är ofta påtaglig. I många fall tar kommunerna emot betydligt fler nyanlända än vad som överenskommits, vilket påverkar kommunernas möjligheter att planera ett bra mottagande. I andra fall tar kommunerna endast emot ett fåtal nyanlända trots att de har mottagningskapacitet. De statliga styrmedlen anses av bland andra länsstyrelserna själva varken vara ändamålsenliga för att öka kommunernas mottagande av nyanlända eller för att uppnå en jämnare spridning av nyanlända mellan länen. I dagsläget avsätter ansvariga myndigheter mycket tid och resurser på att planera och förbereda mottagandet, insatser som i praktiken har liten effekt för det faktiska mottagandet.

Granskningen visar även att länsstyrelserna generellt gör en mer positiv bedömning av de så kallade § 37-medlens möjligheter att bidra till ett ökat kommunmottagande än vad de kommuner som har sökt själva gör. En majoritet av länsstyrelserna bedömer att medlen är effektiva för att öka kommunernas mottagningskapacitet men otillräckliga för de behov som bedöms finnas i länets kommuner. Samtidigt har knappt hälften av kommunerna (47 procent) under de senaste åren varken sökt eller beviljats § 37-medel.



## 4 Bosättningen av nyanlända

Detta kapitel redogör för Riksrevisionens iakttagelser gällande bosättningen av nyanlända samt Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets respektive bosättningsuppdrag för olika målgrupper.

### 4.1 Övergripande om bosättning

Asylsökande som kommer till Sverige kan antingen välja att ordna sitt boende själva eller få hjälp med detta från Migrationsverket.<sup>106</sup> Eget boende (förkortat EBO) innebär ett en person väljer bosättning själv och oftast bor den asylsökande inneboende hos anhöriga eller vänner. Anläggningsboende (förkortat ABO) innebär boende anordnat av Migrationsverket, vanligtvis en plats i en lägenhet som Migrationsverket hyr från ett allmännyttigt bostadsföretag. För att lösa akuta bostadssituationer upphandlar Migrationsverket även platser i tillfälliga anläggningsboenden. Det kan bland annat vara vandrarhem, campingplatser eller hotell. Valfriheten att bosätta sig själv (som regleras av 8 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.) gäller även om den asylsökande beviljas uppehållstillstånd. Sverige har ingen motsvarighet till den flyktingplaceringspolitik som finns i andra länder (bland annat Danmark och Norge).<sup>107</sup>

### 4.2 Arbetsförmedlingens bosättningsuppdrag

#### 4.2.1 Uppdrag och organisering

Den 1 december 2010 tog Arbetsförmedlingen över delar av bosättningsansvaret från Migrationsverket i samband med att regeringens etableringsreform trädde i kraft. Arbetsförmedlingen ska vid behov anvisa en nyanländ invandrare som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare plats för bosättning i en kommun.<sup>108</sup> I regleringsbrevet för 2013

<sup>106</sup> Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

<sup>107</sup> I Danmark är den nyanlända skyldig att bo i placeringskommunen i minst tre år för att inte förlora sin statliga ersättning. Undantaget är om den nyanlända har fått jobb i en annan kommun eller att den nya mottagarkommunen av annat skäl har accepterat att den nyanlända flyttar dit. Myrberg, Gunnar (2012) *Var ska de nyanlända bo? Perspektiv från Malmö och Århus på svensk och dansk flyktingplaceringspolitik* (Institutet för framtidsstudiers forskningsrapport 2012/2).

<sup>108</sup> Enligt 6 § förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

fick Arbetsförmedlingen i uppdrag att återrapportera vilka åtgärder som vidtagits för att fler nyanlända med uppehållstillstånd ska kunna lämna Migrationsverkets mottagande och påbörja sin etableringsprocess samt vilka åtgärder som vidtagits för att nyanlända som bosatts i glesbygdskommuner i högre utsträckning ska stanna kvar i kommunen under etableringsperioden.<sup>109</sup>

Arbetsförmedlarna vid de lokala arbetsförmedlingskontoren upprättar bosättningsärendena och myndighetens bosättningssektion i Norrköping (som hör till Avdelningen Integration och Etablering) håller i kommunkontakterna och matchar ärendena mot lämpliga mottagningskommuner.<sup>110</sup> Antalet helårsarbetskrafter uppgick till 12 under 2013 (en ökning från 8 under 2011).<sup>111</sup>

Arbetsförmedlingen är sammankallande för den *samverkansdelegation* i vilken länsstyrelserna, Migrationsverket, Försäkringskassan och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) ingår (se avsnitt 3.2.2).

#### 4.2.2 Nyanlända i etableringsuppdraget och ledtider

Drygt 31 000 personer omfattades av Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag i mars 2014. Antalet nya deltagare ökar med cirka 1 900 per månad. Antalet personer som har anmält behov av bosättning har ökat kraftigt från drygt 7 900 under 2012 till drygt 15 200 under 2013.<sup>112</sup>

I slutet av mars 2014 väntade cirka 11 300 nyanlända på en bosättningsanvisning från Arbetsförmedlingen. Cirka 6 300 av dem bor på något av Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO). De övriga cirka 5 000 har själva bosatt sig i en kommun (EBO) men har efter begäran om hjälp med bosättning av Arbetsförmedlingen bedömts ha behov av anvisning till en annan kommun.<sup>113</sup> Antalet personer som anvisades plats för bosättning uppgick till drygt 3 700 under 2012 och drygt 4 300 under 2013. En majoritet är personer i ABO. Mellan januari och mars 2014 har drygt 600 personer per månad anvisats en plats. 95 procent av dessa gäller anvisningar från ABO.

Ledtiderna i bosättningsprocessen varierar mellan olika moment. Från beviljat uppehållstillstånd till att en person anmäler behov om hjälp med bosättning tar det 35 dagar för personer i ABO och 56 dagar för personer i

<sup>109</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen (2013-10-24). Uppdrag 5b. Redovisades till Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) den 2 maj 2013.

<sup>110</sup> Arbetsförmedlingens totala kostnader för bosättningssektionen uppgick till 8,1 miljoner kronor 2013 (en ökning från 5,7 miljoner kronor 2011).

<sup>111</sup> Arbetsförmedlingens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor 2014-03-03.

<sup>112</sup> Arbetsförmedlingens återrapportering *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget* (2 maj 2014), s. 54ff.

<sup>113</sup> Arbetsförmedlingens återrapportering *Etablering av vissa nyanlända – bosättning för nyanlända inom etableringsuppdraget* (2 maj 2014), s. 9.

EBO. Den totala ledtiden (för ABO och EBO) från beviljat uppehållstillstånd till anvisad bosättning var 139 dagar 2013 (127 dagar 2012). Ledtiden från beviljat uppehållstillstånd till bosättning var för ABO och EBO 157 dagar 2013 (141 dagar 2012). Ledtiden är generellt kortare för personer i ABO.<sup>14</sup>

#### 4.2.3 Förändringar av bosättningsuppdraget

För att förbättra bosättningsprocessen aviserade regeringen i budgetpropositionen för 2014 ett antal förändringar. I syfte att minska andelen avböjda anvisningar och att korta ledtiderna till anvisning ska personer i eget boende från och med den 1 april 2014 endast anvisas bosättning om det finns särskilda arbetsmarknadsskäl.<sup>15</sup> Förslaget har dock inte genomförts på det sätt som regeringen aviserade.

Från och med den 1 april 2014 flyttas också etableringstidens start fram för personer som vistas på anläggningsboenden till dess att personen är kommunmottagen. Förändringen ger enligt regeringen individen ökade incitament att flytta från anläggningsboende på egen hand, vilket också väntas leda till att antalet avbrutna bosättningsärenden ökar ytterligare. I det fall personer som bor i anläggningsboende inte anvisas bosättning inom 12 månader är dock Arbetsförmedlingen skyldig att upprätta en etableringsplan trots att personen bor kvar i anläggningsboendet.<sup>16</sup>

#### 4.2.4 Anvisning av bosättning i en kommun

En nyanländ som beviljas uppehållstillstånd och som inte själv kan ordna sitt eget boende kan få hjälp av Arbetsförmedlingen med det. Förutsättningen är att den nyanlända omfattas av etableringslagen och har rätt att få en etableringsplan.<sup>17</sup> Arbetsförmedlingen ska då snarast möjligt anvisa den nyanlända en plats i en kommun som har träffat överenskommelse med en länsstyrelse om mottagande för bosättning. Personer i EBO kan anmäla behov av bosättning senast sex månader efter beviljat uppehållstillstånd. Nyanlända som redan bor i eget boende kan dock endast anvisas bosättning i en annan kommun än den som de är bosatta i.

Utgångspunkten när Arbetsförmedlingen väljer bosättningskommun är vad som har framkommit vid etableringssamtal med personen och

<sup>14</sup> Arbetsförmedlingens återrapportering *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget* (2 maj 2014), s. 54ff.

<sup>15</sup> Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 13, s. 29.

<sup>16</sup> Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 13, s. 29.

<sup>17</sup> Enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

förutsättningarna för arbete inom pendlingsavstånd.<sup>118</sup> Sedan början av 2014 gäller att nyanlända i eget boende endast har möjlighet att få anvisning av plats för bosättning om de har behov att flytta av arbetsmarknadsskäl.<sup>119</sup>

Innan en anvisning kan bli aktuell ska arbetsförmedlaren på det lokala arbetsförmedlingskontoret informera den nyanlända om bosättningsprocessen och vid behov upprätta ett bosättningsärende och bosättningsunderlag. Detta underlag skickas sedan till Arbetsförmedlingens bosättningssektion. När sektionen har hittat en plats för bosättning kallas den nyanlände och dennes familj till lokalkontoret för information om mottagningskommunen.

Arbetsförmedlingen erbjuder endast en bosättningsanvisning som den nyanlände kan tacka ja eller nej till. Tackar den nyanlände nej får denne ordna bosättning på egen hand. Knappt sju av tio nyanlända (68 procent) tackade ja till den anvisning de fick under 2013. Andelen var högre för anläggningsboende än för personer i eget boende. Enligt Arbetsförmedlingen tackar personerna i större utsträckning nej om anvisningen avser en mindre ort med lång resväg till en större stad, om personen redan är mottagen i en kommun eller om personen har fått vänta länge på anvisningen. Andelen som tackar ja till anvisning har dock ökat successivt och uppgick under inledningen av 2014 (januari–mars) till 76 procent.<sup>120</sup>

Även en kommun kan tacka ja eller nej till att ta emot en person som Arbetsförmedlingen presenterat för anvisning. Under 2013 tackade kommunerna ja till endast drygt en tredjedel av de presenterade bosättningsärendena.<sup>121</sup>

En nyanländ som väntar på anvisning kan när som helst ordna sin bosättning på egen hand och därmed avbryta sitt bosättningsärende. De långa väntetiderna gör att fler och fler avbryter sitt bosättningsärende. Under 2013 avbröt totalt drygt 5 405 personer sitt bosättningsärende, vilket motsvarar i genomsnitt drygt 450 per månad (att jämföra med knappt 120 per månad under 2012).<sup>122</sup> Arbetsförmedlingen bedömer att antalet personer som avbryter sin anvisning kommer att öka till 5 800 under 2014 och till omkring 8 000 personer år 2015.<sup>123</sup>

<sup>118</sup> 6 och 8 §§ förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

<sup>119</sup> Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 13, s. 29.

<sup>120</sup> Arbetsförmedlingens återrapportering *Etablering av vissa nyanlända – bosättning för nyanlända inom etableringsuppdraget* (2 maj 2014).

<sup>121</sup> Arbetsförmedlingens skriftliga svar på Riksrevisionens frågor 2014-03-03.

<sup>122</sup> Arbetsförmedlingens återrapportering, *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget* (2 maj 2014), s. 57.

<sup>123</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos (2014-04-24), s. 30.

### Många överenskomna anvisningsbara platser används inte

De anvisningsbara platser som enligt länsstyrelsernas överenskommelser med kommunerna bör finnas tillgängliga för mottagande i kommunerna delas av Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, och är därmed avsedda att användas för anvisning av nyanlända tillhörande båda dessa myndigheters målgrupper. Under 2013 fanns överenskommelser med kommunerna om totalt 7 602 sådana anvisningsbara platser.<sup>124</sup>

Riksrevisionens sammanställning av statistik från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket visar att endast knappt 65 procent av de platser som enligt överenskommelserna bör ha funnits tillgängliga användes av någon av de två myndigheterna för anvisning av nyanlända. Det innebär att var tredje överenskommen anvisningsbar plats (drygt 2 500) därmed inte användes av vare sig Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket för anvisning under 2013.

Av samtliga överenskomna anvisningsbara platser använde Arbetsförmedlingen cirka 37 procent.<sup>125</sup> Motsvarande andel för Migrationsverket var 27 procent. Detta innebär att av de överenskomna platser som användes för anvisning utnyttjade Migrationsverket två av fem platser och Arbetsförmedlingen tre av fem. Detta trots att antalet nyanlända som Migrationsverket ansvarar för att bosätta är betydligt färre än det antal som Arbetsförmedlingen ansvarar för. Företrädare för kommuner, som Riksrevisionen har intervjuat, menar att de nyanlända som Migrationsverket ansvarar för att bosätta ofta är i behov av mer stöd i mottagandet än övriga nyanlända, vilket innebär en särskild utmaning för Migrationsverket när de ska hitta plats för bosättning i en kommun till dessa individer.

Av Riksrevisionens sammanställning framgår också att det fanns 35 kommuner med anvisningsbara platser som inte fick en enda anvisning från vare sig Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket under 2013 (motsvarande 782 platser). Flera av dessa kommuner var dock storstadskommuner med ett högt mottagande av egenbosatta.

Att så många som drygt 2 500 av de platser som enligt överenskommelserna bör ha funnits tillgängliga för mottagande i kommunerna inte har använts, samtidigt som cirka 11 300 personer väntar på en bosättningsanvisning från Arbetsförmedlingen (varav 6 300 i anläggningsboende)<sup>126</sup>, innebär enligt Riksrevisionens bedömning ett effektivitetsproblem. Det bör dock understrykas

<sup>124</sup> Arbetsförmedlingens anvisningsstatistik för 2013.

<sup>125</sup> Den angivna andelen accepterade anvisningar bygger på Riksrevisionens sammanställning av Arbetsförmedlingens anvisningsstatistik för 2011, 2012 och 2013. Enligt Arbetsförmedlingens återrapportering *Etablering av vissa nyanlända – bosättning för nyanlända inom etableringsuppdraget* (2 maj 2014) uppgick denna andel till 68 procent under 2013.

<sup>126</sup> Arbetsförmedlingens återrapportering *Etablering av vissa nyanlända – bosättning för nyanlända inom etableringsuppdraget* (2 maj 2014), s. 9.

att dessa platser sällan står tomma i kommunerna utan istället används för att ta emot nyanlända som bosätter sig i kommunen på egen hand eller för andra kommuninvånare. Det är dessutom svårt att bedöma hur många av kommunernas anvisningsbara platser som verkligen fanns tillgängliga för inflyttning 2013.

Det kan finnas flera förklaringar till varför så många överenskomna anvisningsbara platser inte har använts. Arbetsförmedlingen menar att det huvudsakliga skälet är att de platser som kommunerna har angett i överenskommelserna inte motsvaras av en reell mottagningskapacitet. Det kan i så fall bero att platserna i praktiken inte finns, eller att de istället används för att ta emot nyanlända som bosatt sig i kommunen på egen hand. Riksrevisionens intervjuer med företrädare för länsstyrelser och kommuner bekräftar att det i vissa fall finns en skillnad mellan det antal anvisade nyanlända som kommunledningen kommer överens om med länsstyrelsen att ta emot och hur många nyanlända kommunen faktiskt har kapacitet att ta emot. Skillnaden kan bland annat förklaras av en diskrepans mellan politiska ambitioner och reell mottagningskapacitet.<sup>127</sup> Att många kommuner inte gör de överenskomna anvisningsbara platserna tillgängliga för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket innebär därmed, enligt Riksrevisionen, att myndigheterna har svårt att klara sina åtaganden.

I syfte att föra en dialog om kommunens möjligheter att ta emot nyanlända har Arbetsförmedlingens bosättningssektion som mål att kontakta alla kommuner med en överenskommelse minst en gång per månad. Drygt åtta av tio kommuner i Riksrevisionens kommunenkät som har överenskommelse om anvisningsbara platser anger också att Arbetsförmedlingen vid minst ett tillfälle under 2013 har hört av sig till kommunen med en förfrågan om att anvisa en nyanländ.<sup>128</sup> En av tio kommuner uppger dock att de inte har blivit kontaktade av Arbetsförmedlingens bosättningssektion med en sådan förfrågan någon gång under 2013, trots att de har haft en överenskommelse om anvisningsbara platser.

Kommunerna kan dock själva kontakta myndigheterna när de har lediga lägenheter och möjlighet att ta emot en person eller familj. Vissa kommuner gör också detta regelbundet medan andra väntar på att myndigheterna ska höra av sig. Det har dock även framförts att vissa kommuner, framför allt i glesbygden, med tillgängliga anvisningsbara platser inte längre är lika benägna att kontakta Arbetsförmedlingen efter tidigare erfarenheter av att många nyanlända har tackat nej till anvisningar. Det finns exempel på att fler än 20 nyanlända i följd har tackat nej till att bli anvisade till en och samma

<sup>127</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>128</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 10.

lägenhet i vissa kommuner.<sup>129</sup> I vissa fall innebär det att kommunerna istället tar kontakt med Migrationsverket för att få vidarebosatta, som inte kan tacka nej, anvisade till kommunen.<sup>130</sup> Detta, i kombination med att kontakterna med Migrationsverkets bosättningsfunktion av många kommuner upplevs fungera bättre, kan vara en förklaring till att Migrationsverket generellt lyckas bättre i sitt bosättningsuppdrag jämfört med Arbetsförmedlingen.

Oavsett vilken aktör som bär det huvudsakliga ansvaret är det, enligt Riksrevisionens bedömning, problematiskt att så många överenskomna anvisningsbara platser i praktiken inte används eller kan användas för anvisning av nyanlända i behov av hjälp med bosättning. Vid ett antagande om att 2 500 fler överenskomna anvisningsbara platser hade varit möjliga för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket att använda för anvisning av personer som i dagsläget bor i anläggningsboende motsvarar det en kostnadsbesparing i Migrationsverkets mottagningssystem med i storleksordningen 25 miljoner kronor per månad.<sup>131</sup>

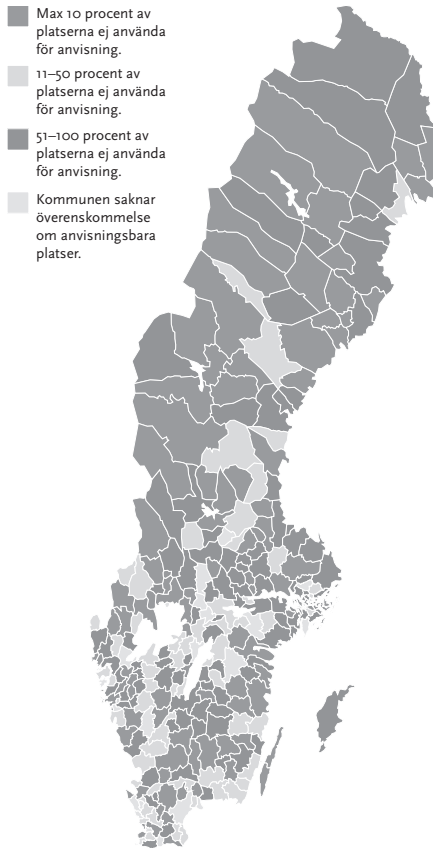
---

<sup>129</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>130</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>131</sup> Beräkningen baseras på 2 500 personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende samt en genomsnittlig boendedygnskostnad på 351 kronor multiplicerad med trettio dagar (en månad). Uppgiften om genomsnittlig boendedygnskostnad är hämtad från Migrationsverkets delrapport *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats* (dnr. 1.1.2-2013-50372), s. 64.

Figur 4.1 Kommunkarta över andel outnyttjade anvisningsbara platser.



**Avsaknad av information är ett skäl för kommuner att tacka nej**

En majoritet av de kommuner som valt att någon gång inte ta emot en person som presenterats för anvisning anger bostadsbrist som främsta skäl till detta. Vidare anger drygt 15 procent av dessa att anledningen var att Arbetsförmedlingens bosättningsunderlag saknade den information som kommunen behövde för att kunna ta ställning till ett mottagande. Av Riksrevisionens kommunintervjuer



framgår att kommunerna bland annat efterfrågar information om den anvisades födelseland, något som Arbetsförmedlingen av sekretessskäl inte anser sig kunna lämna ut. Dessa uppgifter anses av kommunerna vara viktiga för att planera för ett bra mottagande med tolkinsatser och samhällsinformation. I några fall har också information saknats i underlagen om de anvisades särskilda behov. Arbetsförmedlingens bedömning är dock att födelseland, som i kombination med språk i vissa fall kan visa på personens etniska ursprung, inte bör vara information som kommunen utgår ifrån när de tar ställning till om de kan ta emot en person eller inte. Att kommuner behöver information om födelseland för ett bra mottagande med tolkinsatser och samhällsinformation anser myndigheten inte vara ett relevant argument. Uppgifter om informationsspråk lämnas ut, vilket Arbetsförmedlingen menar borde vara tillräckligt. När kommunen har tackat ja till att ta emot en person/familj och ska förbereda mottagandet finns möjlighet att få mer information (kommunen har då kontaktuppgifter till personen).

Ett annat skäl till att kommuner tackar nej till att ta emot nyanlända på anvisning är att de redan anser sig ha tagit emot många nyanlända ur andra grupper (självbosatta, anhöriga, kvotflyktingar och ensamkommande barn), och att de därför saknar kapacitet att ta emot anvisningar. I några fall menar kommuner att de tagit emot nyanlända på anvisning från Migrationsverket istället för Arbetsförmedlingen på grund av att Migrationsverket har varit snabbare i handläggningen av sina bosättningsärenden.<sup>132</sup>

### **Problem för kommunerna när nyanlända tackar nej till anvisning**

I de fyra län som Riksrevisionen har besökt under granskningen är det många kommuner som ser det som problematiskt att nyanlända tackar nej till en anvisning i deras kommun. Att få nyanlända som anvisats från olika delar av Sverige att komma till och stanna kvar i glesbygdskommunerna kräver mycket arbete. Det faktum att många nyanlända tackar nej gör mottagningsarbetet tidskrävande. Kommunerna upplever att de inte får mer än sporadisk information från Arbetsförmedlingens bosättningssektion om varför de nyanlända tackar nej. Ibland får kommunen information om att nyanlända tackat nej till bosättning på grund av att de saknat landsmän i den anvisade kommunen. Svårigheten för kommunerna blir då att få en första nyanländ ur en viss grupp att bosätta sig i kommunen och stanna kvar. Några kommuner anser att det är en viktig uppgift för Arbetsförmedlingen att motivera nyanlända att flytta till de platser till vilka de blivit anvisade. Det finns också svårigheter med att få nyanlända att stanna kvar i kommunen efter genomförd bosättning genom anvisning. Några kommuner undrar om Arbetsförmedlingens information till de nyanlända om förutsättningarna för att leva och bo i den

<sup>132</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 12 och 13.

anvisade kommunen är tillräcklig när det ibland slutar med att anvisade personer kort tid efter anvisning flyttar ifrån mottagarkommunen.<sup>133</sup>

#### **Möjligheter att tacka nej till anvisning ifrågasätts**

Det har under granskningen framförts synpunkter på såväl nyanländas som kommuners möjligheter att tacka nej till anvisningar. Varken den nyanlände eller kommunen borde ha möjlighet att tacka nej.<sup>134</sup> Någon kommun menar att nyanlända under en viss inledande period inte bör få flytta från den anvisade kommunen utan att gå miste om möjligheterna att delta i etableringsinsatser och erhålla etableringsersättning. En annan kommun menar att istället för att tvinga kommuner att ta emot nyanlända borde ett system införas som innebär att de kommuner som inte tar emot betalar mer (dvs. att mottagandet skulle göras till en del av skatteutjämningsystemet).

#### **Kontakter med bosättningssektionen anses tillfredsställande**

Knappt 80 procent av kommunerna upplever att kontakten med Arbetsförmedlingens bosättningssektion (såväl muntlig som skriftlig) fungerar på ett tillfredsställande sätt. Av de knappt 20 procent som inte upplever det är de vanligaste anledningarna att det tar för lång tid för Arbetsförmedlingen att återkoppla till kommunen, hög personalomsättning bland handläggarna, brister i bosättningsunderlagen och otillräcklig information om nyanlända i behov av särskilt stöd. Även brister i samverkan mellan det lokala arbetsförmedlingskontoret, bosättningssektionen och kommunen nämns som problem som försvårar bosättningsarbetet.<sup>135</sup> Detta bekräftas av Riksrevisionens fallstudier i fyra län där det även har framförts synpunkter om att Arbetsförmedlingens bosättningssektion upplevs sakna tillräcklig kunskap om de lokala förutsättningarna för mottagande i olika län och kommuner. Kommunerna menar att ett väl fungerande samarbete genom nära relationer med bosättningssektionens handläggare är en förutsättning för att anvisningar ska kunna genomföras.<sup>136</sup>

#### **Få kommuner efterfrågar själva nyanlända med viss bakgrund**

Endast drygt 15 procent av kommunerna har vid något tillfälle under 2013 lämnat en förfrågan till Arbetsförmedlingens bosättningssektion med önskemål om att ta emot en nyanländ med en viss bakgrund (till exempel med en specifik utbildnings- eller yrkeskompetens). Av de som gjorde det kunde Arbetsförmedlingen i tre av fyra fall tillmötesgå denna förfrågan.<sup>137</sup> Resultaten

<sup>133</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>134</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>135</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 14 och 15.

<sup>136</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>137</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 16 och 17.

visar att få kommuner använder sig av möjligheten att efterfråga anvisning av nyanlända med specifik yrkeskompetens trots att det skulle kunna främja kommunens kompetensförsörjning.

### **Svag matchning mot den lokala arbetsmarknadens behov**

I samband med Riksrevisionens intervjuer med kommuner i olika län har det framkommit att kommuner anser att den matchning mot arbetsmarknaden som ska vara vägledande för Arbetsförmedlingens anvisningar i praktiken inte fungerar på lokal nivå. Mindre glesbygdskommuner har särskilt svårt att attrahera nyanlända och få dem att stanna kvar och etablera sig. Det stora inflödet av nyanlända gör att Arbetsförmedlingen, enligt de intervjuade kommunerna, i första hand anses prioritera bosättning framför en läns- eller kommunspecifik arbetsmarknadsmatchning. Enligt kommunerna har matchningen endast betydelse i de fall då den nyanlända har en specifik utbildnings- eller yrkesbakgrund (till exempel läkare eller ingenjör). För majoriteten av ärendena är Arbetsförmedlingens bedömning att den nyanlända har mer eller mindre likvärdiga möjligheter till etablering oavsett var i landet denne bosätts. Det beror till viss del också på att den kartläggning av såväl asylsökandes som nyanländas utbildnings- och yrkesbakgrund som Migrationsverket ska påbörja och Arbetsförmedlingen bygga vidare på i många fall är bristfällig. Det kan också bero på att nyanlända saknar grundskoleutbildning eller specifik yrkesbakgrund.<sup>138</sup>

### **Bristande myndighetssamverkan inför anvisning**

Flera av de kommuner som Riksrevisionen har varit i kontakt med under granskningen anser att det finns brister i dialogen mellan Arbetsförmedlingens bosättningssektion och Migrationsverket inför anvisning av nyanlända från anläggningsboenden till kommunerna. Enligt dessa kommuner förekommer det att personer som Arbetsförmedlingen anvisar bosättning redan visar sig ha flyttat ut från anläggningsboendet när bosättningen i kommunen ska ske. Detta skapar problem för kommunerna som förbereder mottagandet och som ibland får vänta länge på nyanlända som till slut kanske aldrig dyker upp.<sup>139</sup> Kommunerna får ibland även vänta länge på anvisningar av nyanlända på grund av att Arbetsförmedlingens interna uppdatering av bosättningsärenden släpar efter. Bosättningssektionen anvisar då plats för bosättning till nyanlända som inte längre anser sig behöva denna hjälp. Resultatet blir att kommunernas väntan på att ta emot på anvisning från bosättningssektionen förlängs ytterligare.<sup>140</sup>

<sup>138</sup> Detta visade också Riksrevisionens granskning av etableringsförberedande insatser för asylsökande (RiR 2012:23).

<sup>139</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>140</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

### Migrationsverkets lokala närvaro är viktig

Riksrevisionens kommunintervjuer i fyra län visar också att många kommuner bedömer att mottagandet i kommunerna underlättas av och ökar när Migrationsverket finns representerat lokalt med mottagningsenheter och servicekontor.<sup>141</sup> Detta beror enligt kommunerna på att nyanländas vilja att bosätta sig i en mindre kommun efter beviljat uppehållstillstånd bedöms vara högre om de redan under asyltiden har bott i en sådan kommun. I till exempel Jämtland anses de nya asylboenden som har etablerats i länet starkt ha bidragit till att kommunernas mottagande har ökat och att fler nyanlända har stannat kvar i länet efter beviljat uppehållstillstånd.<sup>142</sup> Att ansvariga myndigheter finns närvarande lokalt bedöms vara särskilt viktigt i län med stora geografiska avstånd. Även lokalt engagemang, samverkan mellan berörda aktörer och att nyanlända tidigt får kontakt med kommunen och lokalsamhället bedöms vara viktigt för att få nyanlända att stanna.<sup>143</sup>

### Krav på ordnat boende för egenbosatta nyanlända efterfrågas

Många kommuner som Riksrevisionen har intervjuat under granskningen ser problem med att det nuvarande regelverket där asylsökande och nyanlända själva kan välja eget boende i vilken kommun de vill i många fall försvårar deras etablering.<sup>144</sup> Kommuner med många egenbosatta nyanlända menar att möjligheten att bosätta sig på egen hand ger upphov till problem med bland annat trångboddhet, dyra boendelösningar, risk för hemlöshet och otrygga uppväxtmiljöer för barnen. Enligt dessa kommuner gör det nuvarande regelverket att det blir svårt för kommunerna att ha koll på inflyttningen av nyanlända, och därmed veta vilka som kan behöva erbjudas särskilt stöd.<sup>145</sup> Även mindre kommuner är kritiska till egenbosättningen, men då mot bakgrund av att denna möjlighet anses göra det svårt att få nyanlända att flytta till och stanna kvar i glesbyden.<sup>146</sup>

Även om endast ett fåtal av de aktörer som Riksrevisionen har intervjuat tar tydlig ställning mot det nuvarande regelverket kring nyanländas möjligheter att själva välja var de vill bosätta sig, är det betydligt fler som anser att det bör införas någon form av krav på ordnat boende för nyanlända som väljer att bosätta sig i eget boende.<sup>147</sup> När det gäller asylsökande som väljer eget

<sup>141</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>142</sup> Riksrevisionens intervjuer från fallstudie i Jämtlands län.

<sup>143</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>144</sup> Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

<sup>145</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>146</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>147</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

boende skulle Migrationsverket med en regeländring kunna kontrollera att de adresser som anges motsvaras av ett godtagbart boende. En sådan förändring skulle dock sannolikt medföra ett ökat behov av platser för asylsökande i anläggningsboende.<sup>148</sup>

I dagsläget är allt som krävs av en nyanländ som vill flytta till eget boende att denne uppger en bostadsadress till Migrationsverket. Någon kvalitetssäkring av den uppgivna bostadsadressen görs inte i dagsläget. Kommuner med stor inflyttning av egenbosatta nyanlända ger exempel på att det förekommer att upp till 20 nyanlända är skrivna i en tvårumslägenhet på samma adress, att kontrakt säljs och att nyanlända är skrivna på adresser utan att bo där (bland annat postboxadresser). Flera kommuner vittnar om att nyanlända som av olika skäl har fått en ohållbar bostadssituation till slut hamnar hos kommunens socialtjänst. Det kan till exempel handla om en barnfamilj som har blivit "utslängda på gatan" och fått lämna en lägenhet där de varit inneboende.

Som en följd av de långa ledtiderna i Arbetsförmedlingens bosättning av nyanlända och regeringens nya fokus att prioritera bosättning från anläggningsboenden väntas fler nyanlända ordna sitt eget boende. Detta, menar många kommuner, är ytterligare en anledning att införa ett krav på ordnat boende för nyanlända som väljer att bosätta sig på egen hand.<sup>149</sup>

#### 4.2.5 *Regionala utvecklingsprojekt kring bosättning och etablering*

Arbetsförmedlingen inledde i maj 2013 *Projekt bosättning och etablering Jämtland/Ådalen*. Syftet är att förbättra förutsättningarna för att nyanlända ska bosätta och etablera sig i glesbygdskommuner och att korta väntetiderna. Att projektet är inriktat mot Jämtlands och Västernorrlands län beror på att Migrationsverket har etablerat flera nya asylboenden där. En av slutsatserna hittills är att färre nyanlända tackar nej om anvisning till bosättning görs i samma kommun eller län som den nyanlända har bott i som asylsökande.<sup>150</sup>

#### **Lokalt organiserad bosättning efterfrågas**

Av Riksrevisionens kommunintervjuer framgår att många kommuner efterfrågar ökade möjligheter att kunna bosätta nyanlända från anläggningsboenden i samma kommun eller län direkt till kommunen utan att först gå via Arbetsförmedlingens centrala bosättning. Enligt kommunerna skulle en sådan process vara mer effektiv för att få nyanlända att tacka ja till och bosätta sig i glesbygden. Anvisningar som sker till en annan kommun än den där den nyanlända har vistats under asyltiden anses inte vara ändamålsenliga

<sup>148</sup> Uppgifter från Migrationsverket till Riksrevisionen i e-post 2014-06-05.

<sup>149</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>150</sup> Arbetsförmedlingens PM Projekt bosättning och etablering Jämtland/Ådalen, delrapport 2013-12-04.

och riskerar dessutom att påverka etableringen negativt.<sup>151</sup> Många kommuner pekar på att särskilt barnen drabbas negativt av de uppbrott sådana anvisningar innebär. Någon kommun uttrycker det så här:

”Jag upplever att många vill stanna i kommunen, barnen har börjat skolan och trivs med sina nya kontakter och vips ska de bosättas någon annanstans. Det är ett problem!”<sup>152</sup>

Även om många kommuner anser att samverkan med Arbetsförmedlingens bosättningsfunktion kring anvisningar av nyanlända fungerar tillfredställande, uppfattar kommunerna generellt att den centrala anvisningsprocessen tar alltför lång tid. Eftersom matchningen mot arbetsmarknaden i praktiken ändå inte anses fungera upplevs det som onödigt krångligt att handläggningen av bosättningsärenden för nyanlända som skulle kunna anvisas lokalt från ett anläggningsboende direkt till en närliggande kommun måste gå genom den centrala bosättningsfunktionen.<sup>153</sup>

Det förekommer att kommuner redan idag tar emot nyanlända efter en ”omvänd” bosättningsprocess. Denna innebär att kommunen först tar kontakt med det lokala anläggningsboendet och hör efter om det finns nyanlända där som kan tänka sig att stanna i kommunen (alternativt att den nyanlända själv hör av sig till kommunen med en förfrågan om att få stanna), och att kommunen sedan kontaktar Arbetsförmedlingens bosättningssektion för att få dessa personer anvisade till sig. Ofta fungerar ett sådant förfarande bättre för att få nyanlända att stanna på de mindre orterna, menar flera av de kommuner Riksrevisionen har intervjuat. Många kommuner anser därför att anvisningarna från anläggningsboenden i första hand borde ske till en kommun i närområdet. ”Närhetsprincipen” föreslås vara den styrande principen vid anvisning, snarare än matchning mot arbetsmarknaden.<sup>154</sup>

Även flera av de länsstyrelser som Riksrevisionen har varit i kontakt med under granskningen tror att en mer lokalt organiserad bosättning skulle kunna bidra till att effektivisera bosättningsarbetet. Någon länsstyrelse föreslår att alla kommuner bör ha ett visst antal asylplatser som länkas ihop med ett antal kommunplatser, och att anvisningarna i första hand bör prövas mot möjligheterna till bosättning i närliggande kommuner, därefter mot länet och i sista hand mot hela landet.<sup>155</sup>

<sup>151</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>152</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 27.

<sup>153</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>154</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>155</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

### Projekt för vidareflytt till glesbygdskommuner efterfrågas

Flera kommuner efterfrågar också någon form av "vidarebosättningsprojekt" för att få nyanlända som redan har tagits emot i en kommun att flytta till en annan kommun som bedöms ha bättre förutsättningar för etablering och integration. Liknande projekt har funnits i bland annat Södertälje (i samarbete med Arbetsförmedlingen), i Malmö (JOBBO) och i Östergötland. Erfarenheterna från denna typ av projekt visar att en ökad ömsesidig matchning mellan den nyanlände och mottagarkommunen i många fall fungerar bra.<sup>156</sup>

## 4.3 Migrationsverkets bosättningsuppdrag

### 4.3.1 Uppdrag och organisering

Migrationsverket har ansvar för att bosätta kvotflyktingar och nyanlända som inte har rätt till etableringsplan. Utöver bosättningsuppdraget ska Migrationsverket även anvisa kommuner att ta emot asylsökande ensamkommande barn och ungdomar.<sup>157</sup>

*Vidarebosatta flyktingar (kvotflyktingar)* är utländska medborgare som före resan till Sverige beviljats uppehållstillstånd inom den årliga flyktingkvot som regeringen fastställer. Antalet vidarebosatta uppgår till cirka 1 900 personer per år.<sup>158</sup>

*Nyanlända som inte har rätt till etableringsplan och som inte har rätt till en etableringsplan* uppgår till drygt 100 personer per år. I denna grupp ingår gymnasieungdomar 18–20 år och personer över 65 år, samt personer med en prestationsförmåga som bedömts understiga 25 procent. Dessutom ingår personer som har varit folkbokförda i mer än ett år med ett tidigare uppehållstillstånd.

*Ensamkommande barn och ungdomar (barn utan vårdnadshavare)*<sup>159</sup> är en grupp som har ökat under de senaste åren. Under 2013 inkom cirka 3 850 asylansökningar från ensamkommande barn och cirka 2 000 beviljades uppehållstillstånd under året.<sup>160</sup> Det är länsstyrelsen som förhandlar och Migrationsverket som tecknar överenskommelse med kommunerna om mottagande av ensamkommande barn.

<sup>156</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>157</sup> Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>158</sup> 5 kap. 2 § utlänningslagen (2005:716).

<sup>159</sup> Barn under 18 år som kommer till Sverige utan föräldrar eller andra vårdnadshavare räknas som ensamkommande. 7 § förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

<sup>160</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-04-24, s. 29 och Migrationsverkets årsredovisning 2013, s. 149.

Organisatoriskt ansvarar Migrationsverkets Verksamhetsområde Mottagning för bosättningsuppdragets genomförande och bosättningsärendena handläggs av Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet i Norrköping. Antalet helårsarbetskrafter på enheten uppgick till 28 under 2013 (24 under 2012). Av dessa arbetade fem med bosättning och 15 med statsbidrag.<sup>161</sup>

#### 4.3.2 *Regelförändringar för mottagande av ensamkommande barn*

Antalet asylansökningar från ensamkommande barn och ungdomar har liksom det totala antalet asylsökande ökat de senaste åren. Enligt Migrationsverkets prognos väntas omkring 4 400 ensamkommande barn söka asyl i Sverige under 2014 och lika många under 2015.<sup>162</sup> Omkring 3 400 av dem beräknas bli beviljade uppehållstillstånd under 2014, och cirka 2 900 under 2015. Det genomsnittliga antalet inskrivna ensamkommande barn i Migrationsverkets mottagningssystem förväntas vara 2 600 under 2014 för att sedan sjunka till 2 400 under 2015. Verket uppskattar att behovet av platser kommer att uppgå till omkring 7 800, varav cirka 2 100 för asylsökande ensamkommande barn.<sup>163</sup>

Den 1 april 2014 hade 287 kommuner en överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn innefattande totalt 4 816 platser.<sup>164</sup> Av dessa ska minst 1 326 vara tillgängliga för asylsökande ensamkommande barn medan övriga avses för barn med uppehållstillstånd.<sup>165</sup> Tillgången till platser för asylsökande ensamkommande barn och barn med beviljade uppehållstillstånd motsvarar därmed inte behovet av platser. För att lösa platsbristen ändrades lagstiftningen den 1 januari 2014 för att ge Migrationsverket utvidgade möjligheter att anvisa en kommun att ordna boende för ensamkommande barn. Genom lagändringen kan alla kommuner anvisas att ta emot ensamkommande barn oavsett om kommunen har en överenskommelse eller inte.<sup>166</sup> Sedan januari 2014 sker anvisning av ensamkommande barn till en kommun enligt en prioritetsordning i fyra steg. Vid fördelningen används så kallade fördelningstal.

<sup>161</sup> Uppgifter från Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet i e-post 2014-04-15. Enhetens förvaltningskostnader uppgick till 13,5 miljoner kronor 2012 och 17 miljoner kronor 2013.

<sup>162</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-04-24, s. 29.

<sup>163</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-04-24, s. 29-31.

<sup>164</sup> <http://www.migrationsverket.se/download/18.220d99db144da03853b4a62/1396959210564/Aktuellt+om+april+2014.pdf>

<sup>165</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 2014-04-24, s. 29.

<sup>166</sup> <http://www.migrationsverket.se/download/18.220d99db144da03853b4a62/1396959210564/Aktuellt+om+april+2014.pdf>



#### 4.3.3 *Migrationsverkets anvisningar av vidarebosatta och nyanlända utan rätt till etableringsplan*

Migrationsverket ska anvisa vidarebosatta (kvotflyktingar) och nyanlända utan rätt till etableringsplan plats för bosättning i en kommun som har träffat överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande. Migrationsverket delar kommunernas anvisningsbara platser med Arbetsförmedlingen.

Migrationsverket startade hösten 2013 ett projekt för att öka och stärka mottagandet av kvotflyktingar (SMAK). Projektet, som medfinansieras av Europeiska flyktiondfonden, genomförs i samarbete med länsstyrelserna och syftar till att utveckla en ny arbetsmodell för att bland annat ta fram mer effektiva sätt att arbeta med bosättning av de personer som har särskilda behov av anpassade bostäder eller stora vårdinsatser, eftersom de idag ofta får vänta lång tid på bosättning.<sup>167</sup>

#### **Sex av tio kommuner har kontaktats av Migrationsverket**

Av de kommuner som hade en överenskommelse med länsstyrelsen om att ta emot nyanlända på anvisning under 2013 uppger drygt 60 procent att Migrationsverket någon gång under året kontaktat kommunen med en förfrågan om anvisning av vidarebosatta. Knappt 20 procent av kommunerna uppger att de inte har blivit kontaktade av Migrationsverket. Fyra av samtliga svarande kommuner uppger att de inte blev kontaktade, men att kommunen själv tagit kontakt med Migrationsverket för att ta emot vidarebosatta.<sup>168</sup> Två av tre tillfrågade kommuner tog någon gång under 2013 emot en anvisad vidarebosatt.<sup>169</sup>

#### **Bostadsbrist största hindret för mottagande av vidarebosatta**

Tre av fyra kommuner som blev kontaktade om anvisning men som valde att inte ta emot någon vidarebosatt under 2013 hänvisar till bristen på bostäder som skäl för detta. Det gäller särskilt lägenheter anpassade för personer med särskilda behov. Samtidigt anser hälften av de kommuner som avböjt anvisning av vidarebosatta att bristen på personella resurser hindrat kommunen från att kunna erbjuda ett bra mottagande.<sup>170</sup>

<sup>167</sup> Migrationsverkets informationsblad om SMAK-projektet 2014-02-03.

<sup>168</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 18.

<sup>169</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 19.

<sup>170</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna, fråga 21–22.

### **Bosättningsunderlag för vidarebosatta håller god kvalitet**

Endast två kommuner anger att anledningen till att kommunen inte tagit emot en anvisad vidarebosatt var att Migrationsverkets bosättningsunderlag saknade den information som kommunen behövde för att kunna ta ställning till ett mottagande.<sup>171</sup> Fler kommuner är generellt nöjda med Migrationsverkets bosättningsunderlag jämfört med Arbetsförmedlingens. En förklaring till detta kan vara att Migrationsverkets underlag även innehåller uppgifter om den vidarebosattes medborgarskap, vistelseland och modersmål, uppgifter som många kommuner efterfrågar.

### **Kommunerna är nöjda med kontakterna med Migrationsverket**

Fler kommuner är generellt nöjda med Migrationsverkets bosättningsfunktion jämfört med Arbetsförmedlingens. Drygt 92 procent av kommunerna upplever att kontakten med Migrationsverket (såväl muntlig som skriftlig) fungerar på ett tillfredsställande sätt<sup>172</sup> jämfört med 77 procent för Arbetsförmedlingen.

Denna bild bekräftas av Riksrevisionens kommunintervjuer i vilka kommuner framfört att väl utarbetade rutiner och god kommunikation mellan kommunen och Migrationsverket kring bosättning av vidarebosatta underlättar mottagandet. Mottagandet av vidarebosatta anses dock av många kommuner innebära mer arbete jämfört med andra nyanlända eftersom individer ur denna grupp ofta står längre ifrån arbetsmarknaden. Själva bosättningsprocessen bedöms dock vara enklare för denna grupp eftersom vidarebosatta inte har möjlighet att tacka nej till anvisning i en viss kommun. Det gör också att vissa kommuner, till exempel i Jämtland, tar emot förhållandevis många vidarebosatta då dessa i många fall enligt kommunerna är de enda som stannar kvar i länet efter anvisning.

Det finns dock en viss oro från flera aktörer för att en ökad anhöriginvandring och förändringarna i lagstiftningen kring mottagandet av asylsökande ensamkommande barn kommer att innebära att mottagandet av vidarebosatta, som till skillnad från de två andra grupperna går att välja bort, kommer att nedprioriteras av kommunerna. Detsamma gäller i län som tidigare har haft ett stort mottagande av vidarebosatta och där nya tillfälliga anläggningsboenden har upphandlats.<sup>173</sup>

<sup>171</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 20.

<sup>172</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 22.

<sup>173</sup> Synpunkter från bland annat Migrationsverket 2014-02-24.

#### 4.3.4 *Migrationsverkets anvisningar av ensamkommande barn*

Sedan den 1 januari 2014 har Migrationsverket möjlighet att anvisa asylsökande ensamkommande barn till samtliga kommuner.

##### **Nästan alla kommuner tar emot ensamkommande barn**

Av de kommuner som svarat på Riksrevisionens enkät har en majoritet (över 90 procent) erfarenhet av att ha tagit emot ensamkommande barn och ungdomar under 2013. De kommuner som inte tog emot ur denna grupp anger att skälen varit att kommunen saknat överenskommelse om platser för sådant mottagande, brist på bostäder, avsaknad av tydliga direktiv från kommunledningen, bristande politisk vilja att ta emot, minskad mottagningskapacitet eller att kommunen inte ännu lyckats slussa ut redan mottagna barn till eget boende.<sup>174</sup>

##### **Välfungerande överenskommelseprocess för anvisningar**

Knappt 80 procent av kommunerna upplever att processen för att teckna överenskommelse med Migrationsverket om platser för mottagande av ensamkommande barn fungerade på ett tillfredsställande sätt. Av de kommuner som inte upplever det anser några att Migrationsverket visat liten förståelse för kommunens möjligheter att på kort tid bygga upp en mottagningskapacitet.<sup>175</sup>

##### **Var tredje kommun anser sig sakna mottagningskapacitet**

Något fler än hälften av kommunerna (55 procent) anser att de idag har beredskap och kapacitet för att möta Migrationsverkets utökade möjligheter att från och med den 1 januari 2014 anvisa ensamkommande barn även till kommuner som saknar överenskommelse. 30 procent av kommunerna anger att de saknar beredskap och mottagningskapacitet. 70 procent av kommunerna kommer dock inte att som en konsekvens av detta ta emot färre anvisade nyanlända vuxna.<sup>176</sup> Av Riksrevisionens kommunintervjuer framgår att det finns olika åsikter om införandet av denna "tvångslagstiftning". En del kommuner har haft svårt att på kort tid bygga upp en välfungerande mottagningsverksamhet medan andra är positiva till att fler kommuner är med och delar på ansvaret för mottagandet.

<sup>174</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 44–45.

<sup>175</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 48–49.

<sup>176</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 52–53.

#### 4.3.5 *Migrationsverkets etablering av anläggningsboenden*

Migrationsverket har anläggningsboenden i många av Sveriges kommuner. Med anläggningsboende (ABO) avses vanligtvis platser i lägenheter som verket hyr från kommunala allmännyttiga bostadsföretag. Med nuvarande höga inflöde av asylsökande har verket på kort tid etablerat flera nya ABO men även upphandlat platser i tillfälliga anläggningsboenden (ABT). Det kan vara vandrarhem, campingplatser och hotell.

#### **Få kommuner får regelbundet information om nyetableringar**

En majoritet av länsstyrelserna (17 av 21) har en regelbunden dialog med Migrationsverket när nya anläggningsboenden öppnas i länet.<sup>177</sup> De fyra som inte har det ser samtliga ett behov av det.<sup>178</sup> Däremot får endast knappt en fjärdedel av kommunerna regelbundet information från Migrationsverket innan ett anläggningsboende eller ett tillfälligt anläggningsboende öppnas i kommunen. Drygt en tredjedel anger att de inte får någon sådan information medan två av fem kommuner inte känner till om den lämnas eller inte.<sup>179</sup> Av de kommuner som menar att de inte får regelbunden information innan nya anläggningsboenden etableras anger en majoritet (två av tre kommuner) att de har framfört ett behov av detta till Migrationsverket lokalt och/eller centralt.<sup>180</sup> Av Riksrevisionens kommunintervjuer framgår att kommunerna efterfrågar en ökad dialog med Migrationsverket inför nyöppnande av ABO för att bättre kunna planera mottagandet och insatser inom bland annat förskola och skola. Flera exempel har getts om när kommunen någon dag före ankomst har fått information om att en busslast med ett 50-tal nyanlända är på väg till kommunen eller fått information om detta via lokaltidningen. I något fall hade problem med en oseriös privat aktör som Migrationsverket upphandlat tillfälliga platser av kunnat undvikas om verket hade haft en dialog med kommunen om detta. Andra kommuner har framfört att när Migrationsverket hyr ett större antal lägenheter från allmännyttan för asylsökande så försvarar det för kommunen att ställa anvisningsbara platser till förfogande för nyanlända med uppehållstillstånd.<sup>181</sup>

Enligt Migrationsverket kan de på grund av upphandlingssekretess, enligt lagen om offentlig upphandling (LOU), inte i förväg lämna ut information till kommuner i vilka nya boenden kan komma att etableras. Kommuner har inte heller möjlighet att påverka antalet boendeplatser som kan bli resultatet av en upphandling. Detta har, enligt Migrationsverket, mötts av negativa reaktioner

<sup>177</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna, fråga 21.

<sup>178</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna, fråga 21b.

<sup>179</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 24.

<sup>180</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 25.

<sup>181</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

från vissa kommuner.<sup>182</sup> Det överensstämmer även med den bild som Riksrevisionen har fått från genomförda kommunintervjuer.<sup>183</sup>

#### 4.3.6 Förslag om alternativa boendeformer

Bristen på lämpliga bostäder där nyanlända kan bo efter beviljat uppehållstillstånd är ett återkommande hinder för mottagande i kommunerna. För att bidra till att lösa boendefrågan och sänka statens kostnader för nyanlända med uppehållstillstånd i anläggningsboende pågår olika insatser i flera regioner och internt inom myndigheterna. Migrationsverket presenterar i sin redovisning av det samverkansuppdrag som bedrivs mellan berörda myndigheter flera förslag på försöksverksamheter med boendeformer som skulle kunna bidra till att fler nyanlända kan bosättas i kommunerna.<sup>184</sup> Så kallade "PUT-boenden" och överlåtelse av ABO-lägenheter är två av förslagen. PUT-boenden, dvs. boenden för nyanlända med permanent uppehållstillstånd, föreslås vara finansierade av staten (exempelvis genom Migrationsverket) och avse ett tillfälligt boende som Migrationsverket upphandlar av en privat aktör eller som kommunen iordningställer. Förslaget om överlåtelse av ABO-lägenheter innebär att lägenheter i Migrationsverkets anläggningsboende görs möjliga att överlåta till den nyanlända när denna fått permanent uppehållstillstånd, om matchningen mellan den nyanlända och kommunen är lämplig.<sup>185</sup>

#### 4.3.7 Migrationsverkets möjligheter att äga boenden

Migrationsverket har i dagsläget inte möjlighet att äga boenden eller fastigheter. Verket tecknar därför avtal med både privata och kommunala fastighetsägare och står för hyreskostnaderna.<sup>186</sup> På grund av bostadsbristen är det idag svårt för Migrationsverket att hitta tillräckligt många lägenhetsplatser för såväl asylsökande som personer med beviljade uppehållstillstånd som väntar på kommunplacering. Det innebär att verket även måste upphandla platser i tillfälliga anläggningsboenden. Det kan handla om vandrarhem, stugbyar och hotell. I dagsläget finns det cirka 11 000 sådana upphandlade platser på många olika orter i landet. Dessa platser är cirka fyra gånger dyrare än platser i vanliga lägenhetsboenden.<sup>187</sup>

<sup>182</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2013, s. 70.

<sup>183</sup> Riksrevisionens fallstudier i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>184</sup> Migrationsverkets rapport Att arbeta tillsammans – redovisning av samverkansuppdraget mellan myndigheter i processen från ansökan till etablering med egen försörjning alternativt återvändande (dnr. 1.3.4-2013-29627).

<sup>185</sup> Bilaga 4 Boendeformer 1, till Migrationsverkets rapport Att arbeta tillsammans – redovisning av samverkansuppdraget mellan myndigheter i processen från ansökan till etablering med egen försörjning alternativt återvändande (dnr. 1.3.4-2013-29627).

<sup>186</sup> Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos (2014-04-24), s. 28.

<sup>187</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2013, s. 69.

Enligt företrädare för Migrationsverket, som Riksrevisionen har intervjuat, har information om en tänkbar lösning att kunna äga och driva boenden i egen regi framförts till Regeringskansliet (Justitiedepartementet). Förutom lägre kostnader på sikt kan en sådan möjlighet innebära en ökad framförhållning i verkets planering och ett bättre resursutnyttjande av befintliga boendeplatser i mottagningsystemet. Det kan också innebära en ökad dialog med kommuner i vilka tillfälliga anläggningsboenden etableras.<sup>188</sup>

#### 4.4 Övergripande om myndigheternas bosättningsansvar

##### 4.4.1 *Hinder för utskrivning från anläggningsboende påverkar flödet*

Eftersom Arbetsförmedlingens måluppfyllelse försväras av en hög ärendebalans är det positivt för myndigheten om en nyanländ inte begär hjälp med, tackar nej till eller avbryter sin bosättning. Att färre nyanlända anvisas bosättning genom Arbetsförmedlingen innebär dock samtidigt ökade svårigheter för Migrationsverket att få nyanlända som tackat nej till anvisning att flytta från anläggningsboendet. Nyanlända som vistas anläggningsboende och som tackar nej till en anvisad plats för bosättning förlorar rätten till fortsatt hjälp med logi från Migrationsverket. Dessa nyanlända ska omedelbart lämna anläggningsboendet. I praktiken uppstår dock ibland problem med att få personer att lämna anläggningsboendet, vilket medför ökade kostnader för Migrationsverket.

Migrationsverket kan i dagsläget inte skriva ut en person som inte på egen hand ordnar sitt boende eller begär hjälp med bosättning. Arbetsförmedlingen kan samtidigt inte ställa krav på att personen ska anmäla behov av hjälp med bosättning, eftersom detta enligt förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare är frivilligt. Av 8 § i samma förordning framgår att en bosättningsanvisning ska göras snarast möjligt. Detta förutsätter dock att en nyanländ först anmält ett behov av sådan hjälp. Enligt företrädare för Migrationsverket, som Riksrevisionen har intervjuat, har sannolikt alla nyanlända som bor i anläggningsboende ett behov av hjälp med bosättning. Arbetsförmedlingen borde därför påbörja ett bosättningsärende för samtliga nyanlända i anläggningsboende. Om en nyanländ efter att ett bosättningsärende har öppnats själv hittar egen bostad och kan presentera en adress dit personen kan flytta skulle bosättningsprocessen kunna avbrytas. Men en nyanländ skulle, enligt Migrationsverket, inte ha möjlighet att kunna avbryta ett bosättningsärende utan att först presentera en adress att flytta till.<sup>189</sup>

<sup>188</sup> Intervju med företrädare för Migrationsverket centralt 2014-04-11.

<sup>189</sup> Riksrevisionens intervju med företrädare för Migrationsverket centralt 2014-04-11.

### **Kommunerna efterfrågar en ansvarig bosättningsmyndighet**

Av Riksrevisionens kommunenkät framgår att en majoritet av kommunerna (68 procent) anser att det vore bättre om en myndighet hade det samlade ansvaret för samtliga grupper av nyanlända med behov av bosättning i kommunerna, istället för att ansvaret som idag är uppdelat mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Endast 14 kommuner (5 procent) anser inte att ansvaret borde ligga på en myndighet medan omkring 30 procent av kommunerna är osäkra på vilken organisering som vore bäst.<sup>190</sup>

De vanligaste argumenten för en ansvarig bosättningsmyndighet är att en myndighetskontakt skulle underlätta kommunens arbete, skapa en helhetssyn och öka förutsägbarheten. Flera kommuner menar att den konkurrens om lediga lägenheter som idag råder mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverkets respektive bosättningsfunktioner skulle kunna undvikas om en myndighet fick ett samlat ansvar. De anvisningsbara platserna skulle kunna användas bättre, det skulle skapa en mer likvärdig hantering jämfört med idag, och det bedöms även kunna påskynda bosättningsprocessen.

Enligt flera kommuner borde Arbetsförmedlingen komma in i processen först då den nyanlända är på plats i kommunen för att då kunna fokusera fullt ut på att få den nyanlända i arbete.<sup>191</sup> Flera kommuner bedömer att Migrationsverket har starkare incitament att få utflödet av nyanlända från anläggningsboenden att gå snabbare, eftersom de ansvarar för dessa boenden och hela processen från ansökan till beslut om uppehållstillstånd. De har även möjlighet att bedöma var platser vid anläggningsboenden behöver frigöras och vilka vidarebosatta som snabbt behöver plats i en kommun. Migrationsverket anses av många kommuner även ha bättre kunskaper och ökad helhetssyn om flyktingfrågor än Arbetsförmedlingen. Detta motiverar, enligt flera kommuner, att Migrationsverket borde ha det samlade ansvaret för bosättningen av samtliga grupper av nyanlända.

En ansvarig myndighet skulle också innebära att kompetensen om förutsättningarna för mottagande i kommunerna samlas och att myndigheten skulle få en mer samlad bild av ärendena med ett platshanteringsystem istället för två. Hinder för informationsöverföring och sekretess mellan myndigheter skulle också kunna undvikas. Det skulle också innebära en förenklad process med färre inblandade aktörer och moment. Som exempel beskriver en kommun kontakterna kring bosättning på följande sätt:

”Idag kontaktar bosättningsenheten kommunen eller kommunen bosättningsenheten om lediga platser. Bosättningen [bosättningsenheten] tar kontakt med [Arbetsförmedlingens lokala] etableringshandläggare

<sup>190</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 26.

<sup>191</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 27.

som i sin tur ringer kommunen och ville ha tydligare information inför träffen med individen. Etableringshandläggaren lämnar svar till bosättningen [bosättningsenheten] som informerar kommunen. Därefter tar anläggningsboendet kontakt med kommunen om flytt. Kommunerna måste ha kontakt med bosättningen [bosättningsenheten], [Arbetsförmedlingens lokala] etableringshandläggare, Migrationsverkets asylboende [anläggningsboende] och individer.”

Denna bild bekräftas även av Riksrevisionens genomförda intervjuer med såväl kommuner som berörda myndigheter. Även intervjuade företrädare för Migrationsverket centralt anser att en myndighet borde ha det samlade bosättningsansvaret.<sup>192</sup> Intervjuade företrädare för Arbetsförmedlingen centralt menar att det som motiverar att myndigheten ska ha kvar sitt nuvarande bosättningsuppdrag är om det finns ett tydligt arbetsmarknadsperspektiv i bosättningen.<sup>193</sup>

#### 4.4.2 Länsstyrelsernas informationsportal om bosättning

Länsstyrelserna har av regeringen fått i uppdrag att skapa en gemensam webbplats (informationsverige.se) för samhällsinformation till nyanlända med syfte att bland annat informera om boende i olika kommuner. Länsstyrelsen i Västra Götalands län samordnar länsstyrelsernas arbete. I maj 2014 var endast 53 av 290 kommuner representerade med kommuninformation på webbplatsen. Endast var tredje länsstyrelse (7 av 21) bedömer att denna webbplats är ett ändamålsenligt verktyg för att nyanlända lättare ska kunna söka bostad själva. Fyra svarar nej och tio länsstyrelser kan inte besvara frågan.<sup>194</sup> Av Riksrevisionens kommunintervjuer framgår att få kommuner ser denna webbplats som en bra kanal för kommuninformation.<sup>195</sup>

## 4.5 Sammanfattande iakttagelser

En nyanländ som beviljas uppehållstillstånd och som inte själv kan ordna sin bosättning på egen hand kan få hjälp av Arbetsförmedlingen med det. Utgångspunkten ska bland annat vara förutsättningarna för arbete inom pendlingsavstånd. Migrationsverket ansvarar för bosättning av vidarebosatta och nyanlända som inte omfattas av Arbetsförmedlingens uppdrag. Verket anvisar en kommun för asylsökande ensamkommande barn.

<sup>192</sup> Intervju med företrädare för Migrationsverket centralt 2014-04-11.

<sup>193</sup> Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingens huvudkontor 2014-04-07.

<sup>194</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna, fråga 23.

<sup>195</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.



Riksrevisionens granskning visar att många av de anvisningsbara platser som enligt länsstyrelsernas överenskommelser med kommunerna bör finnas tillgängliga i kommunerna inte användes för anvisning av vare sig Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket under 2013. Det beror bland annat på att många nyanlända tackar nej eller avbryter sin bosättning men även på att kommunerna kan tacka nej till att ta emot nyanlända. Det är också tillgången till lediga lägenheter, och inte förutsättningarna för arbete inom pendlingsavstånd, som i praktiken påverkar till vilken kommun nyanlända anvisas. Istället för en centralt organiserad bosättningsprocess efterfrågar många kommuner en mer lokalt anpassad bosättning, där nyanlända i första hand tas emot från anläggningsboenden i det egna länet. Detta eftersom kommunerna bedömer att en sådan process ökar förutsättningarna för att nyanlända ska stanna kvar efter beviljat uppehållstillstånd. Vikten av att Migrationsverket finns representerat lokalt och har en bra dialog med kommunerna lyfts också fram som en förutsättning för en effektiv bosättning. Behovet av att nyanlända som väljer att bosätta sig själva har ett godtagbart eget boende framhålls som viktigt av flera intervjuade aktörer. Såväl kommuner som länsstyrelserna och Migrationsverket anser också att en enda myndighet, istället för som idag två, bör ha ett samlat bosättningsansvar för alla nyanlända i behov av bosättning.



## 5 Mottagandet i kommunerna

Detta kapitel redogör för Riksrevisionens iakttagelser gällande mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn i kommunerna, efter att de anvisats plats för bosättning eller på egen hand flyttat till en kommun. Det gäller iakttagelser som har koppling till de insatser som kommunerna och Arbetsförmedlingen ansvarar för att erbjuda nyanlända och ensamkommande efter att de bosatts i en kommun.

### 5.1 Bakgrund

Även efter det att etableringsreformen trädde i kraft den 1 december 2010 har kommunerna en central roll i mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn som bosätter sig i Sverige. Mottagandet gäller samtliga grupper av nyanlända, dvs. såväl anvisade nyanlända från anläggningsboenden som nyanlända som bosätter sig själva samt anhöriga till dessa, vidarebosatta och ensamkommande barn. Kommunerna ansvarar för att det finns bostäder dit nyanlända kan flytta, att vid behov ge praktisk hjälp till nyanlända i samband med bosättningen och i övrigt säkerställa att kommunen har beredskap för och kapacitet att ta emot nyanlända och ensamkommande barn. Inom ramen för kommunernas ansvar ligger också att bidra till ett gott mottagande genom att erbjuda nyanlända vuxna utbildning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering (SO) och annan kommunal vuxenutbildning, samt att ge barn och unga insatser inom förskola och skola. Kommuner i vilka Migrationsverket har anläggningsboenden ska dessutom erbjuda vissa insatser till asylsökande som väntar på beslut i sitt ärende. För ensamkommande barn har kommunerna ansvar för att ordna med boende, skola och andra insatser för att stödja barnen under uppväxten fram till att de kan flytta till eget boende och försörja sig på egen hand. Vidare har Arbetsförmedlingen ansvar för att samordna etableringsinsatser för nyanlända som omfattas av etableringslagen och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.

#### 5.1.1 Kommunernas organisering av mottagandet

Kommunernas organisation för flyktingmottagande varierar och beror bland annat på kommunens och mottagandets storlek. Organisatoriskt kan ansvaret vara fördelat mellan olika nämnder och förvaltningar och vanligtvis finns det minst en person som på handläggarnivå operativt ansvarar för området.

### Minskade resurser för flyktmottagandet

Något fler än hälften av kommunerna (58 procent) svarar i Riksrevisionens kommunenkät att de har minskat resurserna (har färre helårsarbetskrafter) i kommunens organisation för flyktmottagande jämfört med innan etableringsreformen trädde i kraft den 1 december 2010. 10 procent har ökat resurserna medan 32 procent har oförändrade resurser.<sup>196</sup> Flera kommuner beskriver en utveckling där kommunen först minskade resurserna för att idag vara tillbaka på en högre nivå eftersom de anser att Arbetsförmedlingen och etableringslotsarna inte klarar av att fullgöra sina uppdrag och att kommunen därför behöver gå in med stöd. Citatet nedan visar vad flera kommuner uttrycker:

”Inledningsvis var beskedet från staten att kommunens uppdrag i mottagandet i stort sett skulle upphöra. Nu är vi tillbaka till ett läge där kommunen har huvudansvaret i praktiken igen men bara en mindre del av ersättningen.”

Däremot har endast drygt var sjätte kommun en strategi för hur arbetet med mottagandet av nyanlända ska planeras, genomföras och följas upp.<sup>197</sup>

## 5.2 Mottagandet av nyanlända

### Kommunernas inställning till mottagande varierar

Kommunerna i de län Riksrevisionen har besökt inom ramen för granskningen skiljer sig åt i sin inställning till mottagande av nyanlända. Glesbygdskommuner ser generellt mer positivt på mottagandet eftersom de uppfattar att det bidrar till en positiv befolkningsutveckling och tillväxt som bland annat ger möjlighet att kunna ha kvar nödvändig samhällsservice, till ökad internationalisering, och till att säkra kompetensförsörjning på arbetsmarknaden. En annan drivkraft för detta mottagande är för många kommuner den humanitära aspekten, dvs. solidaritet med människor i behov av skydd och stöd.<sup>198</sup>

### Utmaningar för den kommunala verksamheten

Flera av de kommuner som Riksrevisionen har intervjuat under granskningen har dock framfört att ett högt mottagande av såväl anvisade som självbosatta innebär utmaningar för den kommunala verksamheten. Det kan handla om att med kort varsel ordna platser inom barnomsorgen, starta upp

<sup>196</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 30. Antal svarande: 253 varav *Minskade resurser/färre helårsarbetskrafter* (146), *Oförändrade resurser/lika många helårsarbetskrafter* (81) och *Ökade resurser/fler helårsarbetskrafter* (26).

<sup>197</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 32. Antal svarande: 256 varav Ja (160), Nej (81) och Vet ej (15).

<sup>198</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

förberedelseklasser och grundskoleklasser, anställa fler specialpedagoger, utöka överförmyndarverksamheten, förstärka kommunens socialtjänst m.m. Även ökade kostnader för försörjningsstöd förs fram som ett problem för nyanlända som inte blir självförsörjande efter de statliga etableringsinsatserna. Det finns kommuner som uttrycker en oro för att denna utveckling kan gynna främlingsfientliga tendenser lokalt och att det kan leda till sociala spänningar och påverka den sociala sammanhållningen.

### **Ökade kostnader för försörjningsstöd oroar kommuner**

Av de kommuner som besvarat Riksrevisionens enkät uppskattar knappt 60 procent att över hälften av de nyanlända som kommunen tagit emot och som efter 24 månader lämnat etableringsformen fortfarande inte är etablerade på arbetsmarknaden och självförsörjande. För dessa betalar kommunen ut kompletterande försörjningsstöd. En fjärdedel av kommunerna avstår i enkäten från att göra någon sådan uppskattning, medan endast en av sex kommuner uppskattar att färre än hälften av de nyanlända som kommunen mottagit och som lämnat etableringsformen blivit självförsörjande.<sup>199</sup> Siffrorna indikerar att många kommuner uppfattar att ett högt mottagande av nyanlända riskerar att föra med sig ökade kostnader för kommunen i form av utbetalningar av försörjningsstöd.

Flera av kommunerna i de län som Riksrevisionen besökt under granskningen menar att kommunernas oro för att mottagandet av nyanlända ska leda till ökade kostnader för försörjningsstöd dämpar kommunernas vilja att ta emot nyanlända för bosättning.<sup>200</sup>

### **Bostadsbrist främsta hindret för mottagande**

Såväl länsstyrelser som de kommuner som Riksrevisionen har intervjuat framhåller bristen på bostäder i kommunerna som det främsta hindret för mottagande av nyanlända. I framför allt glesbygdskommuner är bristen på kommunikationer till centralorten ett reellt problem. Långa pendlingsavstånd till etableringsinsatser, lotsar, utbildning och arbete innebär att nyanlända i många fall väljer att flytta till centralorten istället.<sup>201</sup>

Det är dock inte alla kommuner som har brist på lediga bostäder. En rapport från Boverket visar att mindre än hälften av landets kommuner (43 procent) har brist på bostäder, medan cirka 13 procent har ett överskott (huvudsakligen inlandskommuner med färre än 25 000 invånare). Samtidigt fanns det 2012 cirka 5 800 outhyrda allmännyttiga lägenheter (0,7 procent av beståndet). Det fanns också 238 lägenheter som inte kunde hyras ut och därför revs. Drygt

<sup>199</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 96. Antal svarande: 253.

<sup>200</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>201</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

70 procent av kommunerna upplever att det är svårt att tillgodose behovet av bostäder för flyktingar och 114 kommuner uppger att flyktingar har särskilt svårt att få en bostad. Det största hindret är bristen på hyresrätter. Sextio procent av de kommuner som har allmännyttiga samarbetar regelbundet med denna. Av dessa använder sig ungefär en lika stor andel av förtur för flyktingar till allmännyttans bostäder för att lösa deras boendesituation, medan 14 procent anger att flyktinghushållen själva förväntas lösa sina bostadsbehov.<sup>202</sup>

### Samverkan med bostadsbolag kan bidra till fler platser

En ökad samverkan mellan kommunen och allmännyttiga och privata bostadsföretag kring bosättningen av nyanlända har av flera intervjuade kommuner lyfts fram som ett sätt att lösa bostadssituationen. Inom ramen för en sådan samverkan kan såväl ägardirektiv till kommunala bostadsbolag som information, garantier, bostadsstödande värdar och "boskolor" för nyanlända ingå. Några kommuner Riksrevisionen varit i kontakt med har anställt egna boendevärdar för att ge asylsökande och nyanlända stöd. Flera kommuner menar att samverkan med bostadsföretag har visat sig fungera bra där sådan funnits, och att det därför vore positivt om fler kommuner tog liknande initiativ.<sup>203</sup>

Av de kommuner som besvarat Riksrevisionens enkät, och som anger att det i deras kommun finns ett allmännyttigt bostadsföretag, uppger dock endast 1 av 5 kommuner (20 procent) att kommunstyrelsen gett ägardirektiv om att avsätta en viss andel lediga lägenheter till gruppen nyanlända. Drygt 6 procent anger att kommunen saknar ett allmännyttigt bostadsföretag.<sup>204</sup> I en av kommunerna som Riksrevisionen besökt under granskningen har kommunstyrelsen beslutat att avsätta 10 procent av det allmännyttiga bostadsföretagets bestånd till nyanlända.<sup>205</sup>

Knappt 30 procent av de kommuner som besvarat Riksrevisionens enkät uppger att de regelbundet samverkar med såväl det allmännyttiga bostadsföretaget i kommunen som privata fastighetsägare kring bosättning av nyanlända. Ytterligare 44 procent av kommunerna uppger att de endast samverkar med allmännyttan, och ytterligare 6 procent att de endast samverkar med privata bostadsföretag kring bosättning av målgruppen. Sammanlagt uppger därmed 80 procent av de kommuner som besvarat Riksrevisionens enkät att någon form av samverkan med antingen allmännyttan eller privata hyresvärdar sker i den egna kommunen.<sup>206</sup>

<sup>202</sup> Boverket (Rapport 2013:19) *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013*, s. 14–28.

<sup>203</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>204</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 33.

<sup>205</sup> Riksrevisionens intervjuer från fallstudie i Jämtlands län.

<sup>206</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 34.

Några av de intervjuade kommunerna anser att det generellt är svårare att få till samverkan om bosättning av nyanlända med privata hyresvärdar än med de allmännyttiga företagen. I en kommun har samarbetet med privata hyresvärdar brutits efter missnöje med sena hyresbetalningar från nyanlända (som haft sin grund att Försäkringskassan betalar ut etableringsersättning till nyanlända den 10:e i stället för i slutet av månaden). En av de intervjuade kommunerna, som har ett etablerat samarbete med privata bostadsföretag, menar att det faktum att kommunen gått in som garant för de nyanlända hyresgästerna varit avgörande för att företagen valt att hyra ut bostäder till nyanlända. Enligt denna kommun är det "den lilla kommunens styrka" att det i mindre kommuner ofta går att hitta lösningar för bosättning av nyanlända utan att beslut om ägardirektiv för allmännyttan behöver fattas.<sup>207</sup>

### 5.3 Arbetsförmedlingens etableringsinsatser och samverkan med kommuner

#### Mer lokal samverkan efterfrågas

Som framgår av avsnitt 3.3.2 har nästan tre av fyra kommuner som besvarat Riksrevisionens enkät en lokal överenskommelse (LÖK) med Arbetsförmedlingen och eventuellt andra aktörer i kommunen. De flesta kommuner som har en LÖK anser att den är ett bra och användbart styrmedel för lokal samverkan kring mottagandet av nyanlända.<sup>208</sup>

Av Riksrevisionens intervjuer med kommuner i fyra län framgår att det finns en hel del synpunkter på hur Arbetsförmedlingen genomför sitt etableringsuppdrag på lokal nivå. Flera kommuner efterfrågar en bättre dialog och närmare samverkan med Arbetsförmedlingen lokalt och anser att kommunernas kunskaper och erfarenheter, från att tidigare ha ansvarat för introduktionen av nyanlända, inte tas tillvara.<sup>209</sup> En del av synpunkterna rör hur Arbetsförmedlingen har organiserat sitt arbete såväl lokalt som centralt. Att Arbetsförmedlingens organisation med tio marknadsområden inte överensstämmer med läns- och kommunindelningen samt att etableringshandläggare inte finns på alla lokalkontor är två exempel som lyfts fram, då detta anses försvåra dialogen.<sup>210</sup>

<sup>207</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>208</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 37.

<sup>209</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>210</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

### 5.3.1 *Arbetsförmedlingens resursanvändning*

Arbetsförmedlingens totala förvaltningskostnader för etableringsuppdraget (i vilket bosättningsuppdraget ingår) uppgick till drygt 704 miljoner kronor 2013. Anslaget används för förvaltningskostnader med anledning av uppdraget enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.<sup>211</sup>

I regleringsbrevet för 2013 tilldelades Arbetsförmedlingen knappt 1,8 miljarder kronor att använda för ersättningar till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare.<sup>212</sup> Av det tilldelade anslaget använde Arbetsförmedlingen knappt 930 miljoner kronor för bland annat kostnader för program och övriga insatser för personer som omfattas av lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Det utgående överföringsbeloppet, dvs. den summa som Arbetsförmedlingen inte använde för avsedda ändamål uppgick till 853 miljoner kronor 2013. I anslaget ingår bland annat kostnader för ersättning till lots (370 mnkr), förberedande utbildning (312 mnkr), arbetsmarknadsutbildning (117 mnkr), samt tolkkostnader (79 mnkr). Eftersom kostnader för ersättning till lots är en rättighet (och utgör cirka 40 procent av anslaget) finns en marginal avseende programmedel eftersom Arbetsförmedlingen måste kunna säkerställa att det finns möjlighet att ersätta leverantörer av lotstjänster.

Med insatser för vissa nyanlända invandrare avses, enligt Arbetsförmedlingen, bland annat kurskostnader för förberedande utbildningar och arbetsmarknadsutbildningar för deltagare inom etableringsuppdraget. Trots att kostnaderna för förberedande utbildningar och arbetsmarknadsutbildningar har ökat kraftigt sedan 2011 har Arbetsförmedlingen inte fullt ut kunnat använda de resurser som riksdag och regering har tilldelat myndigheten för att ge nyanlända etableringsinsatser som underlättar och påskyndar deras etablering.<sup>213</sup>

#### **Svårt att fylla etableringsplanerna med programinsatser**

Enligt Arbetsförmedlingen beror överskottet (853 miljoner kronor) på att många av de tidiga insatserna i etableringsuppdraget inte innebär en belastning på anslaget för programmedel förrän efter en viss tid in i etableringsplanen. En annan förklaring är en kombination av Arbetsförmedlingens lägre förvaltningsanslag för arbetsförmedlare inom etableringsuppdraget och ett högt inflöde av deltagare. Detta har, enligt Arbetsförmedlingen, som konsekvens att arbetsförmedlarna har svårare att hinna med att ta fram individuella planer

<sup>211</sup> Anslag 1:1:2 *Nyanländas etablering* inom utgiftsområde 14.

<sup>212</sup> Anslagspost 1:4 *Ersättningar till etableringslotsar och insatser för vissa nyanlända invandrare* inom utgiftsområde 13. Totalt disponibelt belopp för 2013 var 1 783 000 000 kronor.

<sup>213</sup> Arbetsförmedlingens svar på Riksrevisionens skriftliga frågor 2014-03-03. Kostnaderna för förberedande utbildningar ökade från 65 till 312 miljoner kronor mellan 2011 och 2013. Motsvarande för arbetsmarknadsutbildningar var en ökning från 0 till 117 miljoner kronor. Den totala anslagsförbrukningen var 121 mnkr (2011), 442 mnkr (2012) och 929 mnkr (2013).



innehållande programinsatser, vilket resulterar i ett lägre användande av denna anslagspost. Ytterligare en förklaring är att Arbetsförmedlingen har svårt att finna lämpliga programinsatser för nyanlända som bor på anläggningsboende och har en etableringsplan. Dessa orter, som i många fall ligger avsides, har inte det utbud av insatser som är nödvändigt. Detta leder också till ett lägre användande av programanslaget. Enligt Arbetsförmedlingens bedömning kommer just denna problematik att upphöra på sikt i och med förändringarna i regelverket från och med den 1 april 2014 då etableringsplan ska upprättas först när den nyanlände har bosatts i en kommun.

Uppgifter om överskottet uppdelat per län har inte gått att få fram då Arbetsförmedlingen, enligt uppgift, inte har någon redovisning per län utan endast redovisar för hela myndigheten.<sup>214</sup> Av Riksrevisionens intervjuer med kommunföreträdare i de fyra län som har besökts framgår dock att det för vissa av länen kan handla om betydande belopp som inte har använts för etableringsinsatser för nyanlända i det länet.<sup>215</sup> En förklaring som dessa kommuner har fått från lokala arbetsförmedlingschefer är att myndighetens centrala upphandling försvårar möjligheten att erbjuda regionalt och lokalt anpassade insatser. Flera kommuner menar att det vore mer ändamålsenligt om Arbetsförmedlingen hade möjlighet att upphandla etableringsinsatser från kommunerna istället för att genomföra nationella upphandlingar som inte alltid anses ta hänsyn till lokala och regionala behov (se 5.3.2 nedan). Av intervjuer med företrädare för Arbetsförmedlingen har också framkommit att det minskade förvaltningsanslaget för etableringsuppdraget innebär att färre etableringshandläggare kommer att hantera fler ärenden framöver i ett läge då inflödet av nyanlända ökar.<sup>216</sup>

### 5.3.2 Arbetsförmedlingens överenskommelser och upphandlingar

Enligt förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program får Arbetsförmedlingen ingå överenskommelser om samarbeten med kommuner om arbetsmarknadspolitiska insatser och aktiviteter för vissa kategorier av arbetssökande. Det gäller bland annat för dem som ingår i etableringsuppdraget och för övriga nyanlända. Enligt regelverket gäller detta endast om lagen (2007:1091) om offentlig upphandling inte är tillämplig. Enligt regelverket gäller detta endast om lagen (2007:1091) om offentlig upphandling inte är tillämplig alternativt om det efter genomgången upphandlingsförfarande visar sig att

<sup>214</sup> Arbetsförmedlingens svar på Riksrevisionens skriftliga frågor 2014-03-03.

<sup>215</sup> Till exempel intervju med Växjö kommun (2013-05-29) och Norrköpings kommun (2014-01-31).

<sup>216</sup> I exempelvis marknadsområde Södra Götaland (Skåne och Blekinge) kommer sju-åtta av 100 etableringshandläggare att försvinna, varav två i Malmö. Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen Integration i Malmö 2014-01-23.

det inte finns några lämpliga leverantörer. Denna form av överenskommelser görs antingen centralt eller på det lokala kontoret inom respektive marknadsområde. En sådan överenskommelse består i att personer inskrivna på Arbetsförmedlingen får delta i kommunens *befintliga* insatser och aktiviteter och att Arbetsförmedlingen ersätter kommunen för dess faktiska kostnader för detta.

Däremot bedömer Arbetsförmedlingen att det mesta talar för att myndigheten inte får *upphandla* arbetsmarknadspolitiska insatser och aktiviteter från kommuner eller kommunala bolag. Det går dock, enligt Arbetsförmedlingen, inte att helt utesluta situationer där detta skulle vara möjligt och en bedömning måste alltid göras i varje enskilt fall. Enligt regelverket har vem som helst rätt att, oavsett organisationsform, *lämna* anbud i en upphandling (även kommuner). Det är dock, enligt Arbetsförmedlingen, en annan fråga om myndigheten efter genomförd upphandling kan *tilldela* ett kontrakt till en kommun. Anledningarna till detta är, enligt Arbetsförmedlingen, flera:

*För det första* anses det vara tveksamt om det ryms inom den kommunala kompetensen att en kommun levererar den typen av tjänster som Arbetsförmedlingen upphandlar. Detta bland annat eftersom Arbetsförmedlingens tjänster, enligt uppgift, alltid har ett nationellt upptagningsområde vilket skulle göra att kommunen måste ta emot även andra kommuners invånare. Även självkostnadsprincipen bedöms av Arbetsförmedlingen kunna utgöra ett hinder i detta sammanhang.

*För det andra* ingår det i Arbetsförmedlingens uppdrag att inte snedvrída konkurrensen på arbetsmarknaden.<sup>27</sup> Det finns enligt Arbetsförmedlingen en risk för detta eftersom kommuner och i vissa fall även kommunala bolag kan anses ha otillbörliga konkurrensfördelar gentemot privata leverantörer.

*För det tredje* talar de omständigheter som lyfts i punkterna ovan, enligt Arbetsförmedlingen, för att det inte är förenligt med de grundläggande principerna för upphandling att tilldela kontrakt. Arbetsförmedlingens samlade bedömning avseende de tjänster som upphandlas inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är att kommuner och kommunala bolag inte konkurrerar på likvärdiga villkor som privata leverantörer. Tilldelning av kontrakt till desamma bedömer Arbetsförmedlingen därmed inte vara förenligt med exempelvis likabehandlingsprincipen enligt LOU.

*För det fjärde* vill Arbetsförmedlingen i möjligaste mån undvika att upphandlingar överklagas eller att ingångna avtal måste ogiltigförklaras och att nyanlända därmed riskerar att bli utan insatser.

---

<sup>27</sup> Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen § 3 pt. 6

Möjligheten att tilldela kontakt till kommunala bolag måste enligt Arbetsförmedlingen alltid bedömas från fall till fall och med bakgrund i de grundläggande principerna för upphandling. Arbetsförmedlingens bedömning avseende de tjänster som upphandlas inom ramen för den arbetsmarknadspolitiska verksamheten är att det inte är möjligt att tilldela kontrakt till varken kommuner eller kommunala bolag. Även om den möjligheten fanns är det dock, enligt Riksrevisionens bedömning, få kommuner som i dagsläget kan erbjuda insatser för nyanlända genom ett kommunalt bolag.

Det finns dock, enligt Arbetsförmedlingen, fall där myndigheten efter genomgången upphandlingsförfarande har tilldelat kontrakt till en kommun. I dessa fall har kommunen varit enda anbudsgivare eller enda kvalificerade anbudsgivare. Arbetsförmedlingen har dock inte antagit några anbud från kommuner gällande nyanländas etablering under 2011, 2012 eller 2013. För kommunala bolag har Arbetsförmedlingen inte kunnat lämna något underlag. Antalet lämnade anbud är också få. Under 2011 lämnades endast ett anbud (Växjö kommun, Yrkessvenska). Detsamma gäller för 2012 (Jämtlands gymnasieförbund/kommunförbund, Grundläggande moduler) och 2013 (Jämtlands gymnasieförbund/kommunförbund, Meritportföljen).

Enligt Arbetsförmedlingen finns det situationer där en kommun ur ett kvalitetsperspektiv skulle kunna vara den bästa leverantören av en viss tjänst. Det finns, enligt Arbetsförmedlingen, områden där kommunerna har en spetskompetens och erfarenhet som inte finns på den privata marknaden. Det skulle också kunna tänkas uppstå samordningsvinster för deltagare i en given tjänst som en privat leverantör inte kan tillhandahålla.

Arbetsförmedlingen ser flera hinder för upphandling från kommuner men menar att om inriktningen är att kommuner i högre grad ska kunna utföra tjänster åt Arbetsförmedlingen så borde en lösning sökas i möjligheterna att ingå överenskommelser och inte teckna avtal efter upphandlingsförfarande.<sup>218</sup>

## 5.4 Myndighetssamverkan och sekretess

Under granskningen har flera av de intervjuade aktörerna framfört att frågor om myndighetssamverkan kring informationsöverföring och sekretess upplevs som ett hinder för en effektiv bosättningsprocess.

### 5.4.1 Arbetsförmedlingens bosättningsunderlag

I de bosättningsunderlag som Arbetsförmedlingen upprättar ingår uppgifter om bland annat namn, personnummer och kön. Även "informationsspråk" anges

<sup>218</sup> Svar från Arbetsförmedlingens huvudkontor på frågor om upphandling och sekretess 2014-03-26.

men däremot saknas uppgifter om födelseland. Arbetsförmedlingen bedömer att det inte finns några uppgifter som skulle kunna underlätta bosättningen som myndigheten idag inte får inhämta. Samtidigt efterfrågar vissa kommuner mer information i bosättningsunderlagen, bland annat om födelseland, allmänt hälsotillstånd och barns fritidssysselsättning. Arbetsförmedlingen lämnade tidigare ut uppgifter om födelseland men har nu valt att utelämna det då detta inte bedöms vara relevant för bosättningen. Däremot lämnas "informationspråk" (det språk den nyanlända får information på från myndigheterna) ut då det bedöms vara viktig information för kommunen. Enligt Arbetsförmedlingen begärs alltid samtycke in från den arbetssökande för att lämna ut nödvändig information till kommunen.<sup>219</sup> Flera av de kommunföreträdare som Riksrevisionen har intervjuat ser dock ett behov av att fler uppgifter lämnas i underlagen till kommunen för att kommunerna ska kunna förbereda ett bra mottagande. En sådan efterfrågad uppgift är den nyanländas födelseland. Detta bedöms av kommunerna vara viktigt bland annat för att förbereda tolkinsatser och samhällsorientering men också för att undvika eventuella etniska spänningar som kan förekomma i kommunen. Arbetsförmedlingens bedömning är att födelseland inte bör framgå av bosättningsunderlagen eftersom denna information i kombination med språk i vissa fall kan visa på personens etniska ursprung. Arbetsförmedlingen anser inte att kommunerna ska ha möjlighet att välja invånare utifrån etnicitet (se även avsnitt 4.2.4).

#### 5.4.2 Information från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen

Rutinerna för hur information överlämnas från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen tas fram på lokal nivå. Enligt ett gemensamt framtaget metodstöd för lokal samverkan bör Migrationsverkets mottagningsenheter och handläggande Arbetsförmedlingskontor upprätta rutiner som underlättar för den enskilde individen att så fort som möjligt skrivas in på Arbetsförmedlingen och erbjudas etableringssamtal och etableringsinsatser.

Enligt Arbetsförmedlingen skulle myndighetens bosättningsarbete underlättas om den nyanlända hade hunnit få ett samordnings- eller personnummer från Skatteverket redan vid etableringssamtalet. Då skulle inget manuellt ärende behöva upprättas vilket skulle vara tidssparande. Arbetsförmedlingen efterfrågar också en möjlighet att kunna överföra information om bosättning elektroniskt till Migrationsverket. Idag informerar Arbetsförmedlingen Migrationsverket när en person tackar ja eller nej till en anvisning eller avbryter sitt bosättningsärende. Enligt nuvarande regelverk får Arbetsförmedlingen inte skicka dessa uppgifter elektroniskt. Det vore därför, enligt Arbetsförmedlingen, önskvärt med en förordningsförändring som tillåter Arbetsförmedlingen att automatiskt överföra dessa uppgifter till Migrationsverket då det skulle spara

<sup>219</sup> Svar från Arbetsförmedlingens huvudkontor på frågor om upphandling och sekretess 2014-03-26.

tid för Arbetsförmedlingen och minska risken för felaktigheter i den manuella rutinen. Detta kräver förändringar i förordning (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare och förordning (2002:623) om behandling av personuppgifter i den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.<sup>220</sup>

#### 5.4.3 *Information från Migrationsverket till kommunerna*

Endast en av fyra kommuner som besvarat Riksrevisionens enkät uppger att de regelbundet får information från Migrationsverket när en nyanländ har beviljats permanent uppehållstillstånd för att kunna planera och förbereda mottagandet i kommunen.

För de personer som Migrationsverket anvisar lämnas information till kommunerna via bosättningsunderlag från myndigheten centralt. Motsvarande gäller för nyanlända som Arbetsförmedlingen anvisar från anläggningsboende.

Eftersom rutinerna för hur information överlämnas från Migrationsverket till kommunerna för nyanlända som beviljas uppehållstillstånd och ordnar sin bosättning på egen hand tas fram på lokal nivå, innebär det att vissa kommuner får denna information medan andra får besked om att den inte kan lämnas ut med hänvisning till sekretess. Det innebär att kommunerna ibland får veta om nyinflyttade egenbosatta nyanlända via Arbetsförmedlingen, ibland från Migrationsverket, ibland från etableringslots eller sfi-lärare och ibland upptäcker kommunerna nyanlända som bosatt sig i kommunen först från sina egna utbetalningslistor för försörjningsstöd eller när statsbidragen för mottagandet betalas ut. I andra fall får kommunen information först om den nyanlända själv tar kontakt med kommunen. Många kommuner efterfrågar därför information om vilka personer med uppehållstillstånd som vistas i kommunen.<sup>221</sup>

#### 5.4.4 *Myndigheternas statistik*

##### **Otydlig statistik om mottagandet av nyanlända**

Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna har ansvar för statistik inom sina respektive ansvarsområden. Det har under granskningen, såväl vid Riksrevisionens egen sammanställning av statistik som vid intervjuer med företrädare för kommuner, framkommit att det finns en otydlighet i statistiken. Det gäller dels svårigheten att få en samlad överblick av det planerade och faktiska mottagandet, dels skillnader i myndigheternas redovisning. Exempelvis finns skillnader i Arbetsförmedlingens och Migrationsverkets redovisning av överenskomna anvisningsbara platser och planeringstal för självbosatta, siffror som borde vara desamma för bägge myndigheterna då de

<sup>220</sup> Svar från Arbetsförmedlingens huvudkontor på frågor om upphandling och sekretess 2014-03-26.

<sup>221</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna, fråga 41.

bygger på uppgifter från länsstyrelserna.<sup>222</sup> En del kommuner har också framfört att Migrationsverkets siffror över kommunmottagna inte överensstämmer med kommunens egen statistik av överenskomna anvisningsbara platser och det faktiska mottagandet under respektive år. Eftersom statistikuppgifterna ligger till grund för det nya prestationsbaserade ersättningsystemet är det därför särskilt viktigt att inrapportering och sammanställning av dessa uppgifter sker på ett systematiskt och tillförlitligt sätt.

## 5.5 Kommunernas stöd för nyanländas etablering

Flera av de kommuner som Riksrevisionen har intervjuat framför att det är en särskild utmaning att ta emot nyanlända som exempelvis har en funktionsnedsättning, lider av trauma eller psykisk ohälsa. De anser att det i dagsläget ofta saknas resurser och individanpassade insatser för mottagandet av dessa personer. Individer med särskilda behov förmår inte att ta det egna ansvar som krävs för att samordna insatser de är i behov av och etableringsreformens utgångspunkt "egenansvar med professionellt stöd" är därför inte anpassad för dem, menar vissa kommuner. Bland annat anser flera kommuner att landstinget behöver involveras mer i mottagandet av nyanlända med särskilda behov.<sup>223</sup>

Kommunföreträdare som Riksrevisionen har intervjuat framhåller också att det tar lång tid för lågutbildade nyanlända att bli självförsörjande. De insatser som erbjuds nyanlända anses av flera kommuner i dagsläget inte som tillräckligt differentierade för att möta behoven hos olika grupper. Enligt kommunerna drabbar detta särskilt individer med kort utbildningsbakgrund. Mot bakgrund av detta efterfrågar vissa kommuner att etableringstiden förlängs (från nuvarande 24 månader), särskilt för nyanlända med kortare utbildningsbakgrund.<sup>224</sup>

Även barn bedöms av flera kommuner vara en grupp bland de nyanlända som i dagsläget saknar tillräckligt stöd. För att ta emot nyanlända barn är samarbetet med skola och barnomsorg viktigt, men underfinansiering av dessa verksamheter riskerar, enligt flera kommuner, att påverka kvaliteten i mottagandet av barnen negativt.<sup>225</sup>

<sup>222</sup> Riksrevisionens sammanställning av statistikuppgifter från Arbetsförmedlingen och Migrationsverket gällande överenskomna anvisningsbara platser (2014-05-23). Utgår ifrån Arbetsförmedlingens anvisningsstatistik för 2011, 2012 och 2013 i e-post till Riksrevisionen 2014-03-14, samt Migrationsverkets uppgifter om överenskommelser 2013 och 2014 (uppdaterad 140512) i e-post 2014-05-16.

<sup>223</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>224</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>225</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

### 5.5.1 *Otydligt ansvar för socialt stöd och helheten i mottagandet*

I praktiken utgör kommunerna ofta den sammanhållande länken i mottagandet av nyanlända, enligt kommunerna själva. Flera av de kommuner som Riksrevisionen har intervjuat framhåller att de tar ett stort ansvar för att ge nyanlända socialt stöd. Vad "socialt stöd" innebär, och vilken aktör som bär huvudansvaret för att erbjuda nyanlända detta, är dock inte tydligt för ett flertal av dessa kommuner. Myndigheternas utgångspunkt vid framtagandet av det gemensamma metodstödet för lokal samverkan har varit att det på central nivå inte är möjligt att definiera innebörden av socialt stöd. I metodstödet ger myndigheterna istället rekommendationer för vad man på lokal nivå borde utgå ifrån i utformandet av samarbetet.

Kommunerna menar att Arbetsförmedlingen i och med sitt ansvar för att samordna etableringsinsatser, och för att vara "stödande och pådrivande i förhållande till berörda parter",<sup>226</sup> också har ansvar för att se till helheten kring nyanländas situation och ge individerna socialt stöd. Flera av de kommuner som Riksrevisionen har intervjuat upplever dock att Arbetsförmedlingen inte lever upp till det ansvaret.<sup>227</sup> Detta innebär, enligt dessa kommuner, att det i dagsläget inte finns någon aktör som ansvarar för att ha en helhetssyn på de nyanländas situation och se till så att individer inte "hamnar mellan stolarna".<sup>228</sup>

### 5.5.2 *Kommuner efterfrågar utökat ansvar för nyanländas etablering*

Arbetsförmedlingen ska samordna etableringsinsatser och vara stödande och pådrivande i förhållande till berörda parter för nyanländas etablering under de första två åren efter beviljat uppehållstillstånd. Kommunerna har bland annat ansvar för sfi, samhällsorientering och kommunal vuxenutbildning. Därefter kan nyanlända som uppfyller vissa kvalifikationer anvisas till jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för ungdomar om de uppfyller övriga villkor för inskrivning i dessa program. Först om den nyanlände därefter ännu inte har etablerats på arbetsmarknaden och blivit självförsörjande eller studerar blir det kommunens ansvar att stödja den nyanlände. Trots detta uppfattar flera kommuner som Riksrevisionen har intervjuat att de ofta behöver stödja nyanlända redan under de två första åren av etablering. Vissa kommuner väljer att erbjuda nyanlända insatser även under dessa år eftersom de menar att de i slutändan ändå får ta ansvar för de individer som inte kommit i egen försörjning när etableringstiden löpt ut. Flera kommuner i de län som Riksrevisionen besökt menar att de har starkare incitament att bidra till

<sup>226</sup> 3 § lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

<sup>227</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>228</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

nyanländas etablering än övriga berörda aktörer, och att de därför bör återfå ett större ansvar för nyanländas etablering även under de första åren.<sup>229</sup>

## 5.6 Mottagandet av ensamkommande barn

Av Riksrevisionens enkätundersökning framgår att samtliga länsstyrelser bedömer att åtminstone ett fåtal av kommunerna i det egna länet har en tillräckligt god beredskap och kapacitet för att ta emot ensamkommande barn, givet den lagändring som trädde ikraft den 1 januari 2014. 16 av 21 länsstyrelser bedömer att samtliga eller ett flertal kommuner i det egna länet har en tillräckligt god beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn, medan fem länsstyrelser menar att endast ett fåtal kommuner i det egna länet har sådana förutsättningar.<sup>230</sup> Av Riksrevisionens intervjuer i fyra län har uppgifter framkommit om att vissa kommuner placerar de ensamkommande barn som har anvisats till kommunen i andra kommuner än den egna. Kommunen som barnet anvisats till ersätter den kommun som tar emot barnet, och hanterar på så sätt det utökade kravet på mottagande.

Länsstyrelserna har vidtagit ett antal åtgärder för att skapa fler platser för ensamkommande barn i länet. Det handlar bland annat om dialogmöten på olika nivåer, medverkan i den nationella arbetsgruppen för ensamkommande barn (i vilken även Sveriges Kommuner och Landsting medverkar), samt uppbyggnad av stödstrukturer.

För att skapa fler platser i kommunerna ser dock flera länsstyrelser ett behov av att bland annat se över regelverket för HVB-hem (hem för vård eller boende) för att hitta alternativa boendeformer för barn som inte behöver särskilt stöd. HVB-hem är behandlingshem som drivs av privata vårdgivare, kommuner eller landsting. De tar emot personer för vård eller behandling och boende. Tillstånd för att bedriva verksamheten ges av Inspektionen för vård och omsorg (IVO) som också har ett tillsynsansvar.<sup>231</sup> Att nuvarande regelverk är anpassat efter andra behov än vad de flesta ensamkommande barn och ungdomar har försvårar ett ökat mottagande.<sup>232</sup> Denna bild bekräftas även av Riksrevisionens kommunintervjuer där förutsättningarna för att ge ensamkommande barn ett bra mottagande varierar och där regelverket kring bland annat HVB-hem också lyfts upp som något som behöver ses över.<sup>233</sup> I februari 2014 överlämnade utredningen om tvångsvård för barn och unga förslag till förändringar

<sup>229</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.

<sup>230</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna, kompletterande svar till fråga 24.

<sup>231</sup> Statens institutionsstyrelse (SIS) <http://www.stat-inst.se/faktabank/hvb-hem/> (2014-06-01).

<sup>232</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna, kompletterande svar till fråga 26.

<sup>233</sup> Riksrevisionens fallstudier med intervjuer i Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland.



som bland annat berör placeringen i HVB-hem.<sup>334</sup> Utredningens förslag remissbehandlas för närvarande.

## 5-7 Sammanfattande iakttagelser

Samtidigt som många kommuner efter etableringsreformens ikraftträdande har minskat resurserna i kommunens organisation för flyktingmottagande så är behoven av stöd och insatser fortsatt stora. Detta gäller såväl under de två år som Arbetsförmedlingen ansvarar för nyanländas etablering som efter denna period. Många kommuner ser utmaningar i mottagandet, bland annat när det gäller att få nyanlända självförsörjande. Bostadsbristen bedöms av kommunerna vara det största hindret för mottagandet. En bra samverkan med såväl kommunala som privata fastighetsägare har dock visat på goda exempel.

Granskningen visar också att Arbetsförmedlingen inte har använt 853 miljoner kronor för avsedda ändamål under 2013. En förklaring till att anslaget inte har kunnat användas fullt är att regeringen har minskat Arbetsförmedlingens förvaltningsanslag för etableringsuppdraget, med resultatet att det har blivit svårare för arbetsförmedlarna att hinna med att ta fram individuella etableringsplaner innehållande programinsatser. Detta har inneburit att nyanlända inte har kunnat få etableringsinsatser i den omfattning som hade varit ändamålsenlig för att underlätta och påskynda deras etablering.

De kommuner som Riksrevisionen har intervjuat menar att de statliga medlen för etableringsinsatser skulle kunna användas mer effektivt om Arbetsförmedlingen i större utsträckning hade haft möjlighet att genom överenskommelser med kommuner utnyttja deras arbetsmarknadspolitiska insatser.<sup>335</sup> Att Arbetsförmedlingen endast får ingå sådana överenskommelser med kommuner om offentlig upphandling inte är tillämplig får till följd att de insatser kommunerna menar att de kunnat erbjuda inte används.

Vidare visar granskningen att endast var fjärde kommun regelbundet får information från Migrationsverket när en egenbosatt nyanländ i kommunen har beviljats uppehållstillstånd.

En majoritet av länsstyrelserna bedömer att samtliga eller ett flertal kommuner i det egna länet har en tillräckligt god beredskap och kapacitet för mottagande av ensamkommande barn. Ett hinder för mottagandet är avsaknaden av alternativa boendeformer till HVB-hem för ensamkommande barn.

<sup>334</sup> SOU 2014:3 *Boende utanför det egna hemmet – placeringsformer för barn och unga*. Delbetänkande av utredningen om tvångsvård för barn och unga.

<sup>335</sup> Förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program.



## 6 Statsbidrag till kommuner och landsting för flyktingmottagande

Detta kapitel redogör för Riksrevisionens iakttagelser gällande det statliga ersättningssystemet och statsbidragen till kommuner och landsting för mottagandet av personer som har beviljats uppehållstillstånd.<sup>236</sup> Vidare redogörs för Migrationsverkets handläggning, beslut och utbetalning av statsbidragen.

### 6.1 Det statliga ersättningssystemet

Kommuner och landsting har rätt till särskild statlig ersättning för vissa av de kostnader som de har för personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd. Det är Migrationsverket som beslutar om och betalar ut statsbidragen.<sup>237</sup> Vilka ersättningar kommuner och landsting kan få regleras av förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.<sup>238</sup> Vissa ersättningar betalas ut utan ansökan och andra behöver kommuner och landsting ansöka om.

Under 2013 betalade Migrationsverket ut knappt 5,9 miljarder kronor i statliga ersättningar till kommuner och landsting för mottagande av nyanlända med beviljade uppehållstillstånd. Det är en ökning med 40 procent jämfört med 2012 då knappt 4,2 miljarder kronor betalades ut.<sup>239</sup> Huvuddelen av ersättningarna betalades ut till kommunerna (5,7 miljarder kronor). För 2014 har Migrationsverket tilldelats drygt 7,3 miljarder kronor och regeringen

<sup>236</sup> Eftersom granskningen endast avser mottagande och bosättning av personer som har beviljats uppehållstillstånd ingår inte statsbidrag till kommuner och landsting för asylsökande (under utgiftsområde 8 i statsbudgeten). De statsbidrag som granskats ingår i utgiftsområde 13.

<sup>237</sup> Det är Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet i Norrköping som har det organisatoriska ansvaret för handläggningen av statsbidrag. Enheten hör till Verksamhetsområdet Mottagning och har 28 helårsarbetskrafter (varav 15 arbetar med statsbidrag). Enhetens förvaltningskostnader uppgick till 13,5 miljoner kronor 2012 och 17 miljoner kronor 2013.

<sup>238</sup> Vissa ersättningar utbetalas fortfarande enligt förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

<sup>239</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2013, Bilaga 12, s. 158 samt s. 72. I detta ingår även ersättningar för mottagande av kvotflyktingar (anslaget 1:3 inom utgiftsområde 8). Inräknat statsbidrag till kommuner och landsting för asylsökande (inom utgiftsområde 8) betalade Migrationsverket 2013 ut sammanlagt 8,8 miljarder kronor (en ökning med 27 procent jämfört med 2012 då nära 6,9 miljarder kronor betalades ut).

bedömer att anslaget behöver öka till 8 miljarder kronor under 2015.<sup>240</sup> Mer än hälften av de utbetalade statsbidragen (drygt 3,2 miljarder kronor) avser ersättningar för särskilda kostnader för barn utan vårdnadshavare (ensamkommande barn och ungdomar). Det är en kraftig ökning sedan 2011 (från drygt 1,5 miljarder kronor).<sup>241</sup>

Hur mycket ersättning som kommuner och landsting kan få beror huvudsakligen på hur många personer med beviljade uppehållstillstånd som tas emot.<sup>242</sup> De tre kommuner som fick högst ersättning under 2013 var Stockholm (355 miljoner kronor), Göteborg (224 miljoner kronor) och Malmö (157 miljoner kronor). De tre landsting/regioner som fick mest i ersättning var Östergötland (42 miljoner kronor), Västra Götaland (13 miljoner kronor) och Skåne (12 miljoner kronor).<sup>243</sup>

---

<sup>240</sup> Regeringens budgetproposition för 2014, utgiftsområde 13, s. 13.

<sup>241</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2013, Bilaga 12, s. 158.

<sup>242</sup> Enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar.

<sup>243</sup> Sammanställning av uppgifter från Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet i e-post 2014-02-17.

**Tabell 6.1** Antal mottagna och utbetalad statlig ersättning 2013 per län.

Län	Mottagna 2013	Utbetalat (mnkr)
Blekinge	623	89,3
Dalarna	1 398	218,9
Gotland	14	13,7
Gävleborg	1 883	223,5
Halland	434	74,2
Jämtland	807	152,9
Jönköping	1 563	194,6
Kalmar	924	168,2
Kronoberg	1 375	205,9
Norrbottnen	567	182,6
Skåne	3 192	564,2
Stockholm	5 174	972,4
Södermanland	1 791	195,6
Uppsala	749	184,1
Värmland	857	227,2
Västerbotten	794	283,7
Västernorrland	853	180,5
Västmanland	1 539	165,2
Västra Götaland	6 180	862,1
Örebro	1 282	241,4
Östergötland	2 212	326,5
<b>Hela landet</b> <sup>243</sup>	<b>34 211</b>	<b>5 727 680 778 kr</b>

<sup>244</sup> Migrationsverket *Överenskommelser om flyktmottagande och mottagna 2013 och 2014* (2014-04-03). Uppgifter från Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet i e-post 2014-02-17. Avser Migrationsverkets utbetalade statliga ersättningar till kommuner i respektive län. Den ersättning som betalades ut under 2013 avser inte enbart mottagna under 2013 utan även mottagna under tidigare år.

## 6.2 Ersättningar till kommuner som betalas ut utan ansökan

### 6.2.1 Grundersättning för flyktingmottagande

Kommuner som har en överenskommelse med länsstyrelsen i sitt län om mottagande av nyanlända får en årlig grundersättning (motsvarande fem prisbasbelopp). Ersättningen (motsvarande 222 000 kronor för 2014) ges för att kommunen ska kunna upprätthålla en basorganisation för flyktingmottagandet.<sup>245</sup> Som en konsekvens av införandet av prestationsbaserade ersättningar har grundersättningen för 2014 halverats jämfört med 2013 då den motsvarade tio prisbasbelopp. Införandet av en grundersättning till kommuner med överenskommelse om mottagande motiverades med att flyktingmottagandet kräver en viss basorganisation som inte är direkt relaterad till det antal flyktingar som kommunen tar emot och att kostnaden för sådana basresurser relativt sett normalt är högre i mindre kommuner än i större.<sup>246</sup>

#### Viss oro för konsekvenserna av halverad grundersättning

Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna visar att drygt 80 procent anser att kommunens organisation för flyktingmottagande inte kommer att påverkas av halveringen av den årliga grundersättningen (från tio till fem prisbasbelopp). Endast ett fåtal kommuner planerar att avveckla tjänsten som flykting- och integrationshandläggare eller minska tjänstgöringsgraden.<sup>247</sup> Samtidigt uttrycker flera, framför allt mindre, kommuner en oro för att halveringen kan komma att påverka organisationen i framtiden. Nedan ett citat som visar vad flera kommuner uttrycker:

”Halveringen av grundersättningen slår hårt mot kommunen. För en kommun som idag har lågt mottagande blir detta extra känsligt. Det medför att kapaciteten att verka för ett ökat mottagande begränsas och prioriteras ner.”<sup>248</sup>

### 6.2.2 Schablonersättning

För varje mottagen nyanländ får kommunen en *schablonersättning* som betalas ut under en tvåårsperiod. Ersättningen ska täcka kommunens initiala kostnader för mottagande och praktisk hjälp vid bosättning, särskilda introduktionsinsatser

<sup>245</sup> Migrationsverkets webbplats <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statliga-ersattningar/Ersattning-utan-ansokan-for-personer-med-tillstand.html> (2014-04-15).

<sup>246</sup> Prop. 1989/90:105, om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m., s. 21.

<sup>247</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 76. Antal svarande: 202 varav *Tjänsten som flykting- och integrationshandläggare kommer att avvecklas (17), Fler nyanlända från ABO kommer att tas emot för att kompensera för det ekonomiska bortfall som en halvering av grundersättningen kommer att innebära (21) och Kommunens organisation kommer inte att påverkas av denna förändring (164)*.

<sup>248</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 76.

eller merkostnader i skola, förskola, fritidshem och barnomsorg, utbildning i svenska för invandrare, samhällsorientering, tolk, andra kommunala insatser för att underlätta etablering i samhället, samt vissa kostnader för ekonomiskt bistånd och administration. Schablonbeloppet för 2014 är 82 900 kronor för barn och vuxna under 65 år och 51 900 kronor för vuxna över 65 år. Om den nyanlända flyttar till en annan kommun under de första 24 månaderna efter mottagandet kan ersättningen delas mellan flera kommuner. Schablonersättningen är tänkt att täcka kommunernas kostnader för försörjningsstöd för en genomsnittlig etableringstid på 3,5 år.<sup>249</sup> Migrationsverket utgår alljämt från propositionens intentioner och den tidsram som anges.<sup>250</sup>

### Schablonersättningen täcker inte kommunernas alla kostnader

Knappt 55 procent av kommunerna i Riksrevisionens enkätundersökning anser att schablonersättningen per mottagen flykting inte är tillräcklig för att kompensera kommunens kostnader för mottagandet. Endast 35 kommuner anser att ersättningen är tillräcklig för såväl barn, barn och vuxna som äldre medan drygt 50 kommuner har svarat vet ej på frågan.<sup>251</sup>

Något fler, drygt 60 procent, av kommunerna anser att de idag inte får full kostnadstäckning för de kostnader, för framför allt försörjningsstöd, som de har för flyktingmottagandet under de i genomsnitt 3,5 år som ersättningen är tänkt att räckta till.<sup>252</sup> Vanligast är att kommunerna anser att ersättningen inte täcker kostnader för försörjningsstöd följt av särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola och fritidshem, utbildning i svenska för invandrare, mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning, tolkning och samhällsorientering. Denna bild bekräftas även av Riksrevisionens kommunintervjuer.

### 6.2.3 Införandet av prestationsbaserade ersättningar

Som ett incitament för att stimulera kommunerna att ta emot fler nyanlända införde regeringen den 1 januari 2014 en ny form av ersättning – *prestationsbaserad ersättning för högt mottagande*. Ersättningen betalas ut till de kommuner som under föregående år tog emot fler nyanlända, i förhållande till sin folkmängd, än vad som motsvarar medianvärdet för ett sådant mottagande

<sup>249</sup> Prop. 1989/90:105 om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m., s. 17. Denna proposition är alljämt vägledande för det statliga ersättningsystemet.

<sup>250</sup> Intervju med företrädare för Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet 2013-12-20.

<sup>251</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 64. Antal svarande: 256 varav Ja, för samtliga åldersgrupper (35), Ja, men endast för barn och ungdomar 0–19 år (9), Ja, men endast för vuxna 20–64 år (10), Ja, men endast för vuxna över 65 år (11), Nej (138) och Vet ej (53).

<sup>252</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 60. Antal svarande: 257 varav Ja (39), Nej (162) och Vet ej (56).

hos samtliga kommuner. Rätt till ersättning förutsätter dock att kommunen senast den 1 januari träffat en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande för innevarande år. De kommuner som kan få ersättning delas in i tre grupper. Den tredjedel som under föregående år tog emot flest nyanlända i förhållande till sin folkmängd har rätt till 15 000 kronor per under innevarande år bosatt nyanländ, den tredjedel som tog emot näst flest har rätt till 10 000 kronor per nyanländ och den resterande tredjedelen har rätt till 5 000 kronor per bosatt nyanländ. Lessebo var den kommun i Sverige som under 2013 hade det högsta mottagandet i förhållande till sin befolkningsmängd (2,13 procent motsvarande 171 mottagna av 8 017 kommuninvånare). Under 2014 kan de kommuner som inte hade en sådan överenskommelse vid årsskiftet, men som träffar en överenskommelse innan den 1 juli 2014, också få ersättning med 5 000 kronor för varje nyanländ (sju av de 145 kommunerna).<sup>253</sup>

Den 1 januari 2014 infördes även en *prestationsbaserad ersättning efter anvisning* som innebär att en kommun som har träffat en överenskommelse om mottagande med länsstyrelsen kan få 15 000 kronor extra för varje kvotflyktning eller person som tas emot från Migrationsverkets anläggningsboende. Syftet är att öka utflödet av anläggningsboende inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem.

#### **Förändringen förväntas ha en marginell effekt på mottagandet**

Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna visar att en majoritet (knapp 70 procent) anser att införandet av prestationsbaserade ersättningar inte kommer att innebära att kommunen kommer att ta emot fler anvisade nyanlända under 2014 jämfört med tidigare år.<sup>254</sup> De vanligaste orsakerna till detta är att kommunen saknar beredskap och mottagningskapacitet (bland annat brist på lediga lägenheter), att ersättningsnivåerna är för låga som incitament för att öka mottagandet, att kommunen endast kommer att få del av den lägsta ersättningsnivån, samt att kommunen redan tar emot många självbosatta.

Införandet av en prestationsbaserad ersättning efter anvisning anser drygt hälften av de kommuner som besvarat Riksrevisionens enkätundersökning inte kommer att bidra till att kommunen kommer att ta emot fler anvisade nyanlända från anläggningsboenden under 2014 jämfört med tidigare år.<sup>255</sup>

Även länsstyrelserna har generellt svårt att bedöma om införandet av prestationsbaserade ersättningar kommer att bidra till ett ökat

<sup>253</sup> Migrationsverkets webbplats <http://www.migrationsverket.se/download/18.7c00d8e6143101d166d1c47/1396507410899/Prestationsbaserad+ers%C3%A4ttning+2014.pdf> (2014-04-15).

<sup>254</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 67. Antal svarande: 256 varav Ja (19), Nej (176) och Vet ej (61).

<sup>255</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 70. Antal svarande: 253 varav Ja (34), Nej (144) och Vet ej (75).



kommunmottagande.<sup>256</sup> De fyra länsstyrelser som svarar att denna förändring inte bedöms öka kommunernas mottagande anser bland annat att det inte finns någon garanti för att en kommun som ökar sitt mottagande hamnar i den grupp kommuner som får den högsta ersättningen och att den osäkerhet som detta kan medföra gör att kommunen väljer att inte ta emot fler nyanlända. Nedan ett citat som visar vad flera kommuner uttrycker:

”Den prestationsbaserade ersättningen är relativ i förhållande till rikets medianvärde för mottagande och blir därför ett lotteri. Kommunen vet inte om man kommer att få del av den prestationsbaserade ersättningen eller ej. Det medför svårigheter att budgetera för verksamheten och kan därmed skapa svårigheter att klara det kommunala åtagandet.”<sup>257</sup>

#### 6.2.4 Ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd

För tiden innan den första statliga etableringsersättningen betalas ut till den nyanlände får kommuner *ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd*. Kommuner som tar emot nyanlända som har bostad i eget boende (EBO) under asyltiden får 3 000 kronor för barn och ungdomar och 4 000 kronor för vuxna. För kvotflyktingar eller nyanlända som har bostad i anläggningsboende (ABO) får kommunen 3 000 kronor för barn och ungdomar och 7 500 kronor för vuxna.

#### ”Glapp” mellan statliga ersättningssystem påverkar kommunerna

Drygt 60 procent av kommunerna i Riksrevisionens enkätundersökning anser att den ersättning för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd som lämnas idag inte täcker kommunens initiala kostnader för mottagandet.<sup>258</sup>

Ersättningen för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd är tänkt att täcka kommunens kostnader fram till dess att den nyanlände får statlig etableringsersättning utbetald av Försäkringskassan. Eftersom Migrationsverket betalar ut dagersättning enligt LMA<sup>259</sup> till den nyanlände i förskott medan etableringsersättningen betalas ut i efterskott (vanligtvis den 10:e i månaden istället som för övriga transfereringar den 25:e) uppstår ett ”glapp” mellan de olika ersättningssystemen. Förutom skillnader i utbetalningsdatum uppstår det även ett glapp mellan förskotts- och efterskottsutbetalningarna. Det är i denna period som många kommuner behöver utbetala kompletterande försörjningsstöd. Under 2013 var mediantiden 38 dagar från det att den

<sup>256</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 15. Antal svarande: 21 varav Ja (5), Nej (4) och Vet ej (12).

<sup>257</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 15.

<sup>258</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 65. Antal svarande: 256 varav Ja (59), Nej (157) och Vet ej (40).

<sup>259</sup> Enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

nyanlände skrevs in på Arbetsförmedlingen till dess att etableringsersättning vid medverkan till upprättande av etableringsplan betalades ut.<sup>260</sup>

Av Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna framgår att knappt 80 procent svarar att det är vanligt förekommande att de går in med kompletterande försörjningsstöd i "glappet". Ytterligare ett antal kommuner svarar att det förekommer men att det är relativt ovanligt.<sup>261</sup> Enligt intervjuade företrädare för Migrationsverket har "glappet" varit ett känt problem sedan etableringsreformen trädde i kraft i december 2010.<sup>262</sup> En annan konsekvens av "glappet" är, enligt intervjuade kommunföreträdare, att vissa nyanlända får svårt att betala sin hyra i tid. Det kan i sin tur påverka fastighetsägares vilja att upplåta lägenheter åt nyanlända och innebära att kommunen måste gå in med hyresgarantier.

### Fler nyanlända riskerar att drabbas av "glappet"

Fram till och med den 1 april 2014 har nyanlända med uppehållstillstånd, men som fortfarande väntar på kommunplacering, kunnat få en etableringsplan upprättad och därmed etableringsersättning innan de har hunnit flytta till en anvisad plats i en kommun. Från och med detta datum kommer nyanlända som fått uppehållstillstånd istället att få en etableringsplan först då de har kommunplacerats. Det innebär, enligt intervjuade kommunföreträdare, att fler nyanlända kommer att drabbas av "glappet". När etableringsreformen trädde i kraft var regeringens intention att nyanlända efter beviljat uppehållstillstånd snabbt skulle kommunplaceras. När etableringen nu senareläggs kommer det, enligt Migrationsverket, att bli ännu viktigare att "glappschablonen" täcker kommunernas initiala kostnader.<sup>263</sup>

Regeringen och ansvariga myndigheter har sedan etableringsreformen trädde i kraft i december 2010 fortfarande inte lyckats lösa "glappet". Intentionerna med reformen var att de nyanlända skulle få stöd av Arbetsförmedlingen att bli självförsörjande och inte vara i behov av kommunalt försörjningsstöd.

<sup>260</sup> Arbetsförmedlingen *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget*, s. 36. Avser september 2013 – mars 2014.

<sup>261</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 95. Antal svarande: 258 varav Ja, och det är vanligt förekommande (205). Ja, men det är relativt ovanligt (45). Nej (4) och Vet ej (4).

<sup>262</sup> Intervju med företrädare för Migrationsverket 2014-04-07.

<sup>263</sup> Intervju med företrädare för Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragshuset 2013-12-20.

### 6.2.5 Ersättningar för mottagande av ensamkommande barn

Ersättningar för mottagande av ensamkommande barn ges till kommuner som har träffat en överenskommelse om boendeplatser. De får då en årlig ersättning på 500 000 kronor för att organisera mottagandet.<sup>264</sup> Kommunen får därutöver 1 600 kronor per överenskommen plats och dygn och ytterligare 300 kronor per dygn för varje överenskommen plats som är belagd. Ersättningen för plats och belagd plats regleras av två olika förordningar beroende på om den ensamkommande är asylsökande eller har beviljats uppehållstillstånd. Därutöver får kommunen en extra schablonersättning på 30 000 kronor för ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd. Den extra schablonen är bland annat tänkt att ersätta kostnader för administration och för god man.

För ensamkommande barn med beviljade uppehållstillstånd som är placerade på en plats som inte ingår i en överenskommelse får kommunen i regel ersättning för sina faktiska kostnader.

#### Varannan kommun anser sig få sina kostnader täckta

Drygt hälften av kommunerna i Riksrevisionens enkätundersökning anser att de idag får full kostnadstäckning för de kostnader som de har för mottagandet av ensamkommande *asylsökande* barn. 28 procent svarar nej och 22 procent vet ej.<sup>265</sup> Det vanligaste svaret hos dem som svarar nej är att de inte får full kostnadstäckning för vårdkostnader. Flera kommuner anser att schablonersättningen på 1 900 kronor per plats och dygn inte är tillräcklig för att köpa platser på HVB-hem (som kan kosta upp till 5 000 kronor per plats och dygn) samt att kommunen inte får ersättning för bland annat utredningskostnader.

För mottagandet av ensamkommande barn med *uppehållstillstånd* anser knappt hälften av kommunerna att de idag får full kostnadstäckning för sina kostnader. Knappt 30 procent svarar nej och 22 procent vet ej.<sup>266</sup> Ersättning för vård och boende för kommunplacerade ensamkommande barn är den vanligaste ersättning som kommunerna anser att de inte får full kostnadstäckning för. Detsamma gäller kostnader för skola, tolk, överförmyndare och särskilt förordnad vårdnadshavare. Nedan ett citat som visar vad flera kommuner uttrycker:

”Det går inte att driva HVB för 1600 kr + 300 kr/dygn som vi får i ersättning enligt överenskommelsen (till exempel är motsvarande summa vi får betala staten när vi köper platser av dem via SiS cirka 5000 kr/dygn). Barnen/

<sup>264</sup> Enligt förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

<sup>265</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 81. Antal svarande: 254 varav Ja (125), Nej (73) och Vet ej (56).

<sup>266</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 84. Antal svarande: 253 varav Ja (122), Nej (55) och Vet ej (75).

ungdomarna är aktuella hos kommunen under flera år, och under hela tiden krävs handläggarresurser. Kostnader för dessa ersätts inte i tillräcklig utsträckning.<sup>267</sup>

### Schablonersättningen täcker inte kostnaderna för hvb-boende

Av intervjuer med företrädare för kommuner i de fyra län som Riksrevisionen har besökt under granskningen framgår att många är kritiska till nivån på schablonersättningen jämfört med tidigare när de kunde få sina faktiska kostnader ersatta. Vidare anses lagstiftningen kring HVB-hem vara kostnadsrivande. Samtidigt som många ensamkommande ungdomar anses kunna ta hand om sig själva och inte behöva tillsyn dygnet runt ställer lagstiftningen krav på att ungdomarna måste bo i enskilda rum med ständig personaltillsyn. Exempelvis fick Norrköpings kommun ett påpekande från IVO för att ungdomarna bodde i fyrbäddsrum istället för i enkelrum. Det finns en inställning från myndigheterna att ungdomarna inte klarar sig själva, vilket enligt kommunen, de flesta gör. Ett alternativ till HVB-hem skulle istället kunna vara internatboenden eller motsvarande. Norrköpings kommun har haft dygnskostnader på 87 000 kronor i det initiala uppbyggnadsskedet av boendena, något som kommunen anser inte är rimligt. Detta oavsett om det har handlat om ett eller 20 barn under ett dygn. Enligt kommunen är det inte försvarligt att driva ett ankomstboende med så höga kostnader. Om de 1 900 kronor/dygn som kommunen får ska täcka kostnaderna behöver därför, enligt kommunen, även kravbilderna ändras (bemanning, utbildad personal, rumspacering, standard m.m.).<sup>268</sup>

Även Migrationsverket gör bedömningen att den standard för mottagandet av ensamkommande barn som Socialstyrelsen har satt upp för vårdboenden är hög i förhållande till de behov som finns. Verket har framfört att det inte handlar om barn utan om unga vuxna som behöver tas emot i en lärande miljö, men Socialdepartementet gör en annan bedömning. Enligt Migrationsverket kan den stora kostnadsökningen för mottagandet av barn utan vårdnadshavare (förutom ett ökat antal ungdomar och de krav som ställs på boende och vård) även förklaras av att verket numera betalar ut statlig ersättning under i genomsnitt ett år längre i mottagningssystemet jämfört med tidigare. Det beror på att åldersgränsen för ersättning ändrades från 18 till 21 år 2007 för att följa föräldrabalken och innebär att Migrationsverket kan ersätta kostnader för vård och boende upp till 21 års ålder under förutsättning att vården påbörjats före 18 års ålder.<sup>269</sup>

<sup>267</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 84.

<sup>268</sup> Intervju med företrädare för Norrköpings kommun 2014-01-31.

<sup>269</sup> Intervju med företrädare för Migrationsverket 2014-04-07.

### Särskild förordning kan skapa ökad klarhet

Av granskningen framgår också att det råder en otydlighet om vilka kostnader som Migrationsverket kan ersätta. Ersättning ska ges för vård och normal drift av boendet, däremot inte för till exempel utrustning, möbler eller en socialsekreterares eller tolks insatser. Det finns, enligt intervjuade företrädare för Migrationsverket, även vissa svårigheter kring gränsdragningar mellan vilka kostnader som kan ersättas för barn utan vårdnadshavare som är asylsökande respektive med uppehållstillstånd. Enligt Migrationsverket borde det därför finnas en särskild förordning som enbart gäller för barn utan vårdnadshavare (något som fanns tidigare). Vidare borde samma typer av kostnader ersättas såväl under asyltiden som efter uppehållstillstånd. Detta skulle, enligt verket, underlätta för såväl verket som för kommunerna.<sup>270</sup>

## 6.3 Ersättningar till kommuner som betalas ut efter ansökan

### 6.3.1 *Ersättning för ekonomiskt bistånd, stöd och service samt hälso- och sjukvård*

Kommunerna kan ansöka om ersättning för ekonomiskt bistånd och stöd och service (enligt 18–20 §§ SFS 2010:1122). Migrationsverket beviljar ersättning kalenderårsvis i efterskott för nyanlända med nedsatt eller ingen prestationsförmåga samt för ungdomar (18–21 år) utan föräldrar i landet som går i gymnasium. Kommunerna kan också söka ersättning för stöd och service (hemtjänst) motsvarande 75 procent av kostnaden (enligt 22 § SFS 2010:1122).

För nyanlända med ett varaktigt vårdbehov kan kommunerna söka ersättning för insatser enligt LSS, assistansersättning enligt socialförsäkringsbalken, bostadsanpassningsbidrag eller hälso- och sjukvård. En förutsättning är att kommunens kostnader uppgår till 60 000 kronor under en 12-månadersperiod (24–27 §§ SFS 2010:1122).

### 6.3.2 *Ersättning för ensamkommande barn*

För de ensamkommande barn med uppehållstillstånd som inte belägger en plats enligt överenskommelse (se avsnitt 6.2.5) kan kommunen söka ersättning enligt 29 § SFS 2010:1122.

### 6.3.3 *Ersättning för vissa särskilda eller extraordinära insatser*

Kommuner kan också ansöka om *ersättning för vissa särskilda eller extraordinära insatser* (enligt 32 § SFS 2010:1122). Migrationsverket lämnar ersättning i mån av tillgång på medel (som efter omfördelning uppgick till 76 miljoner kronor 2013)

<sup>270</sup> Intervju med företrädare för Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet 2013-12-20.

utifrån en fastställd prioriteringsordning. Ersättning kan beviljas löpande för kostnader i samband med mottagandet av vidarebosatta. Övriga ansökningar om ersättning för särskilda kostnader handlägger Migrationsverket i regel i oktober månad och betalar ut ersättning i slutet av året.

#### **Kommunerna ersätts endast till viss del**

Ersättning för vissa särskilda eller extraordinära kostnader är det enda ersättningsslag kommunerna kan använda för att söka ersättning för de kostnader som inte kan ersättas på annat sätt enligt ersättningsförordningen. Sedan 2007 har detta varit ett ramanslag på 60 miljoner kronor per år som inte har fått överskridas. Under 2013 fick Migrationsverket in ansökningar från kommunerna på motsvarande drygt 130 miljoner kronor. En omfördelning av medel från anslaget för ersättning för vissa hyreskostnader innebar att verket hade sammanlagt 76 miljoner kronor att fördela 2013. Trots resursförstärkningen kunde verket endast ersätta 66,4 procent av kommunernas ansökningar. Det är en minskning från 2012 då motsvarande beviljandeandel uppgick till 82,3 procent.<sup>271</sup> Företrädare för Migrationsverket, som Riksrevisionen har intervjuat, menar att det skulle behövas mer resurser för denna anslagspost för att svara upp mot kommunernas behov.

I Riksrevisionens kommunenkät uppger drygt 40 procent av kommunerna att det förekommer att de inte får full ersättning från Migrationsverket för vissa särskilda kostnader.<sup>272</sup> Detta bekräftas av uppgifter om Migrationsverkets utbetalningar som Riksrevisionen har tagit del av och som visar på skillnader mellan olika kommuner.

Det förekommer, enligt Migrationsverket, att det finns olika åsikter mellan kommunerna och verket om vilka kostnader som kan ersättas. När verket avslår ansökningar beror det, enligt verket, på att dessa kostnader inte kan ersättas enligt ersättningsförordningen.<sup>273</sup>

#### **6.3.4 Ersättning för vissa hyreskostnader**

Kommuner kan få *ersättning för vissa hyreskostnader* för bostäder som stått tomma i väntan på personer som av Migrationsverket eller Arbetsförmedlingen anvisats plats för bosättning i en kommun. Villkoret är att personen ska ha varit inskriven hos och bott i något av Migrationsverkets anläggningsboenden. Kommunen kan få högst 12 000 kronor per bostad och period. Möjligheten att få denna ersättning infördes den 1 februari 2013.

<sup>271</sup> Sammanställning av uppgifter från Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet i e-post 2014-02-17.

<sup>272</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 66. Antal svarande: 254 varav Ja (106), Nej (60) och Vet ej (88).

<sup>273</sup> Intervju med företrädare för Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet 2013-12-20.

Av Migrationsverkets årsredovisning för 2013 framgår att verket endast har betalat ut knappt 760 000 kronor av de 15 miljoner kronor som anvisades för detta ändamål. Det innebär ett anslagsutnyttjande på 5 procent. Enligt Migrationsverket beror detta på att det är få kommuner som ansöker om denna ersättning.<sup>274</sup> Statistik från Migrationsverket som Riksrevisionen har tagit del av visar att verket under 2013 handlade 195 ärenden (varav 52 beviljades ersättning) från ett 30-tal kommuner. Två kommuner (Östersund och Kalmar) fick hälften av det samlade utbetalade beloppet.<sup>275</sup>

Regeringens motiv till att införa en möjlighet för kommuner att få kostnadstäckning för hyreskostnader som uppstått innan nyanlända haft möjlighet att flytta in var att ytterligare stimulera kommunernas mottagningskapacitet och förbättra förutsättningarna att ta emot nyanlända.<sup>276</sup> Eftersom Migrationsverket endast får lämna ersättning i mån av tillgång på medel uppmanas kommuner på verkets webbplats att ansöka om ersättning snarast möjligt eftersom de inte kan få ersättning för dessa kostnader när verkets anslag är slut även om de i övrigt uppfyller kriterierna.<sup>277</sup> Detta skulle kunna innebära att kommuner som tar emot nyanlända och återsöker sent på året kan riskera att bli utan ersättning om pengarna är slut. Migrationsverket menar att risken för att medlen skulle ta slut dock är liten, mot bakgrund av det hittills låga söktrycket och en anslagsförstärkning om 500 000 kronor för 2014.

### Hyresersättning har hittills haft liten effekt på mottagandet

Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna visar att ingen av de 21 länsstyrelserna anser att införandet av hyreskostnadsersättningen har underlättat för dem att träffa överenskommelser med kommunerna.<sup>278</sup> Denna bild bekräftar i flera av de intervjuer som Riksrevisionen har genomfört med företrädare för olika kommuner. Svaren från Riksrevisionens enkätundersökning till kommunerna visar dock att drygt 40 procent av kommunerna har ansökt om ersättning för vissa hyreskostnader.<sup>279</sup> Brist på lediga lägenheter och avsaknad av mottagande från anläggningsboende är de vanligaste orsakerna till att kommuner inte har ansökt om ersättning för hyreskostnader.

<sup>274</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2013, s. 134 och 145 (not 45).

<sup>275</sup> Bearbetade uppgifter från Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet i e-post 2014-02-17.

<sup>276</sup> Regeringens budgetproposition för 2013, utgiftsområde 13, s. 29.

<sup>277</sup> Migrationsverkets webbplats <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statliga-ersattningar/Sok-ersattning-for-personer-med-tillstand/Ersattning/Tomhyra.html> (2014-04-18).

<sup>278</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till länsstyrelserna om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 14. Antal svarande: 21 varav Ja (0), Nej (18) och Vet ej (3).

<sup>279</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 78. Antal svarande: 257 varav Ja (111), Nej (133) och Vet ej (13).

Ett upplevt problem är att kommuner som har förberett en lägenhet åt en nyanländ som sedan väljer att tacka nej till den anvisade platsen inte får någon ersättning, eftersom ersättningen kan beviljas först när en kvotflykting eller nyanländ från anläggningsboende tackat ja.<sup>280</sup> Detta minskar särskilt mindre glesbygdskommuners incitament att hålla lägenheter tillgängliga eftersom de inte kan garanteras ersättning.

Enligt Migrationsverket har mer än hälften av de inkomna ansökningarna gällt personer som kommunerna inte kan ansöka om ersättning för (t.ex. egenbosatta eller nyanlända som flyttar från andra kommuner). Syftet med införandet av ersättningen var att få kommunerna att ta emot fler nyanlända från anläggningsboenden.<sup>281</sup>

## 6.4 Ersättningar till landsting och regioner

Landsting och regioner kan få ersättning för vissa kostnader för hälso- och sjukvård för nyanlända personer och deras anhöriga. Ersättning kan lämnas för bland annat extraordinära kostnader för vårdinsatser (i mån av tillgång på medel), hälsoundersökningar (schablonersättning på 2 070 kronor) samt för varaktig vård. Villkoren för det sistnämnda är bland annat ett vårdbehov som bedöms vara i minst tre år och där de sammanlagda kostnaderna för hälso- och sjukvård är minst 60 000 kronor per person under en tolv månadersperiod.<sup>282</sup> Under 2013 betalade Migrationsverket ut sammanlagt drygt 151 miljoner kronor till landstingen och regionerna (en ökning från knappt 85 miljoner kronor 2012).<sup>283</sup>

### 6.4.1 Landstings och regioners återsökningar av statsbidrag

Riksrevisionen har tillfrågat samtliga landsting och regioner om återsökningar av statliga ersättningar för nyanlända med uppehållstillstånd som har folkbokförts i länet.<sup>284</sup> Resultatet visar att 20 av 21 landsting och regioner (alla förutom Gotland) under 2013 har återsökt kostnader för hälsoundersökningar för nyanlända från Migrationsverket. Samtidigt har 16 av 21 återsökt kostnader för varaktig vård. Endast ett landsting (Örebro) uppger att de har återsökt extraordinära kostnader för vårdinsatser, men denna ansökan avslogs i sin helhet av Migrationsverket.

<sup>280</sup> Intervju med ansvariga för länsstyrelsernas integrationsuppdrag 2014-04-07.

<sup>281</sup> Intervju med Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet 2013-12-20.

<sup>282</sup> Migrationsverkets webbplats <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Landsting/Statliga-ersattningar/Sok-ersattning-for-personer-med-tillstand.html> (2014-04-16).

<sup>283</sup> Sammanställning av uppgifter från Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet i e-post 2014-02-17, även bilaga 12 till Migrationsverkets årsredovisning för 2013, s. 158.

<sup>284</sup> Enligt 33–36 §§ förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlännningar. Frågorna avsåg inte kostnader för asylsökande eller andra utlänningar. Samtliga landsting och regioner har besvarat frågorna (se bilaga 2).



### **Avsaknad av information försvårar återsökningar**

Av svaren framgår vidare att inget landsting/region får information från Migrationsverket om vilka nyanlända som har folkbokförts i länet. Orsaken är att Migrationsverket inte har någon uppgiftsskyldighet för nyanlända med uppehållstillstånd motsvarande den myndigheten har för asylsökande, varför de inte får lämna vidare uppgifter om samtliga nyanlända med uppehållstillstånd som landstingen eventuellt kan komma att ha kostnader för. Enligt flera landsting/regioner hänvisar Migrationsverket istället till respektive kommun i länet för att få tillgång till dessa uppgifter. Kommunerna får, till skillnad från landsting/regioner, via listor från Migrationsverket som visar vad kommunerna får i ersättning för varje individ uppgifter om vilka nyanlända som har fått uppehållstillstånd och blivit folkbokförda (namn och personnummer). Enligt Region Skåne har regionen i flera år försökt att få dessa uppgifter från Migrationsverket men hänvisats till kommunerna. Vissa kommuner har valt att lämna ut uppgifterna medan andra har hänvisat till sekretess. Konsekvenserna av detta är att regionen inte kan söka ersättning för kostnader som regionen har rätt att få ersatta från staten eftersom man inte får information om vilka individer man kan söka ersättning för.

### **Svårigheter att erbjuda hälsoundersökningar**

En konsekvens av att landstingen/regionerna inte får uppgifter om vilka personer som har folkbokförts i länet är att dessa inte kan erbjudas en kostnadsfri hälsoundersökning. En hälsoundersökning är viktig såväl utifrån ett smittskyddsperspektiv som för att etablera en kontakt med den svenska sjukvården och tidigt kunna identifiera eventuella behov av vård. Att vissa landsting/regioner får tillgång till dessa uppgifter medan andra inte får det innebär samtidigt en risk för godtycklighet och rättsosäkerhet. Enligt ett landsting hade flera smittskyddsfall kunnat undvikas om dessa hade identifierats i en tidigare hälsoundersökning.

### **Behov av förändringar i regelverk och rutiner**

Flera landsting/regioner framför behov av förändringar i nuvarande rutiner och regelverk. Det gäller bland annat Migrationsverkets handläggningstider, behov av mer samverkan mellan landstingen/regionerna när en patient med pågående återsökningsärende flyttar över länsgränsen och en ökad tydlighet om vilka kostnader som Migrationsverket kan ersätta. En förklaring till att få landsting/regioner återsöker extraordinära kostnader är den oklarhet som förefaller råda kring vad som avses med detta. Ett exempel är landstinget i Östergötland som, sedan fyra ansökningar avslogs 2010, har slutat att återsöka extraordinära kostnader. Innan 2011 kunde landsting/regioner och kommuner tillsammans återsöka kostnader för varaktig vård som uppgick till minst 60 000 kronor medan kommuner och landsting från 2011 var för sig måste nå

en kostnad på 60 000 kronor. Då fanns också ökade incitament för parterna att samverka. Enligt landstinget i Kronoberg finns det behov av främjande samverkan eftersom en person som är vårdkrävande i en kommun oftast är vårdkrävande även hos landstinget.<sup>285</sup>

Flera landsting/regioner anser att de inte får kostnadstäckning för hälsoundersökningen och att den istället för en schablonersättning borde baseras på faktiska kostnader. Som exempel har Region Skåne räknat ut att genomsnittskostnaden för en hälsoundersökning är 3 600 kronor (schablonersättningen är 2 070 kr).<sup>286</sup>

## 6.5 Migrationsverkets handläggning av statsbidrag

Migrationsverkets interna mål är att samtliga ansökningar från kommuner och landsting ska handläggas inom tre månader. Den genomsnittliga handläggningstiden/ledtiden har kortats från nio månader 2011 till sex månader 2012 och tre månader 2013. En ökad standardisering och fler medarbetare har, enligt Migrationsverket, bidragit till kortare ledtider. De ärenden som tar längst tid att handlägga är ärenden om särskilda/extraordinära kostnader. Det är också den ersättningstyp för vilken Migrationsverket behöver begära in flest kompletteringar från kommunerna då de ofta anses vara bristfälliga och saknar underlag. Ersättningar för mottagande av ensamkommande barn utgjorde 58 procent av samtliga inkomna ärenden 2013. Det är vanligt att kommunerna behöver komplettera inskickade ansökningar och detta kan, enligt verket, leda till längre handläggning. Enligt Migrationsverket kan den i vissa kommuner höga personalomsättningen på de funktioner som hanterar statsbidrag och återsökningar även leda till att kommunerna missar att återsöka ersättningar som de är berättigade till.<sup>287</sup>

I syfte att förenkla har Migrationsverket gjort en översyn av informationen på sin webbplats och arbetar även med att införa e-tjänster för ansökningar av statsbidrag för kommuner, landsting och regioner. Enligt verket beräknas en fullt fungerande e-tjänst vara på plats under 2014.<sup>288</sup> Införandet skulle ha varit genomfört under hösten 2013 men har av olika anledningar blivit försenat, och är en tjänst som många kommuner och landsting/regioner efterfrågar.

<sup>285</sup> Intervju med företrädare för landstinget i Kronoberg 2013-05-29.

<sup>286</sup> Svar från Region Skåne till Riksrevisionen på frågor till landsting och regioner om återsökning av kostnader för hälso- och sjukvård av nyanlända som är folkbokförda (2014-04-08).

<sup>287</sup> Uppgifter från Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet i e-post 2014-03-03 samt intervju med företrädare för Migrationsverket 2013-12-20 och 2014-04-07.

<sup>288</sup> Migrationsverkets webbplats <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Statliga-ersattningar/E-tjanst-for-statsbidrag.html> (senast uppdaterad 2014-01-24), 2014-05-02.

### **Varannan kommun är nöjd med Migrationsverkets handläggning**

Drygt hälften av kommunerna i Riksrevisionens enkätundersökning upplever att Migrationsverkets handläggning av ersättningar för nyanlända med uppehållstillstånd (såväl schablonersättningar som återsökningsbara ersättningar) fungerar på ett tillfredsställande sätt.<sup>289</sup> Samtidigt anser drygt var tredje kommun att handläggningen inte är tillfredsställande. De vanligaste orsakerna till detta anses vara långa handläggningstider/ledtider, att verket endast ersätter en viss andel av de återsökningsbara ersättningarna, samt att handläggningen anses vara krånglig och informationen otydlig. De ersättningar som kommunerna upplever vara särskilt otydliga eller svåra att ansöka om eller handlägga är extraordinära kostnader och vissa kostnader för mottagandet av ensamkommande barn.

Av intervjuer med företrädare för kommuner i de fyra län som Riksrevisionen har besökt under granskningen framgår också att det finns olika uppfattningar om ersättningssystemet och Migrationsverkets handläggning av statsbidragen. Vissa upplever systemet och handläggningen som krånglig, oförutsägbar och administrativt betungande. Det anses vara svårt för särskilt mindre kommuner, som inte har lika stora administrativa resurser, att hålla reda på alla olika ersättningstyper och vilka kostnader de kan få ersättning för. Det upplevs som krångligt att återsöka ersättningar och det kräver mycket administration från kommunens sida. Det förekommer även att kommuner får ligga ute med stora summor när Migrationsverkets utbetalningar kan ske mer än ett år efter ansökan.

### **Uppföljning av statsbidragen saknas**

I samband med att det nuvarande statliga ersättningssystemet trädde i kraft avsattes särskilda resurser för uppföljning och utvärdering av systemet. Uppföljningen skulle avse såväl måluppfyllelse som effekter på kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Statens invandrarverk (nuvarande Migrationsverket) fick huvudansvaret för en sådan uppföljning. Regeringen utgick ifrån att uppföljning även skulle ske i varje kommun.<sup>290</sup> Motivet till att införa en kostnadsuppföljning var bland annat att olika komponenter i ersättningssystemet kan behöva justeras fortlöpande om de visar sig medföra oönskade effekter. En avsedd effekt av omläggningen av systemet var att kommunerna genom att få en statlig schablonersättning skulle arbeta mer aktivt för en snabbare arbetsmarknads-etablering.<sup>291</sup> Även dåvarande Integrationsverket följde upp statsbidragen till kommunerna.

<sup>289</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 87. Antal svarande: 257 varav Ja (134), Nej (94) och Vet ej (29).

<sup>290</sup> Prop. 1989/90:105, s. 30.

<sup>291</sup> Prop. 1989/90:105, s. 31.

Idag följer varken regeringen eller Migrationsverket upp om de statsbidrag som årligen betalas ut till kommuner och landsting (5,9 miljarder kronor 2013) används för avsedda ändamål och effekterna på kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Migrationsverket har inget sådant uppdrag och genomför inte heller några egeninitierade uppföljningar eller utvärderingar i detta avseende. Dävarande Integrationsverket genomförde dock tidigare vissa kostnadsuppföljningar.<sup>292</sup>

Inte heller Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet) gör någon uppföljning av Migrationsverkets utbetalningar av statsbidrag (inom utgiftsområde 13). Däremot gör Justitiedepartementet vissa uppföljningar av verkets utbetalningar av statsbidrag för asylsökande (inom utgiftsområde 8). Migrationsverket har även fått ett uppdrag i regleringsbrevet för 2013 att följa kostnaderna för mottagandet av ensamkommande barn med löpande åiterrapporter.<sup>293</sup>

#### **Migrationsverket har möjlighet att återkräva ersättningar**

Migrationsverket har möjlighet att återkräva utbetalade medel som inte har använts för avsedda ändamål.<sup>294</sup> Det gäller endast ersättning för vissa särskilda kostnader samt ersättning för extraordinära kostnader för vårdinsatser. Enligt Migrationsverket är sådan uppföljning inte aktuell eftersom det handlar om möjlighet att återkräva medel som betalas ut i förskott.<sup>295</sup> Endast ett fåtal kommuner uppger att Migrationsverket vid minst ett tillfälle under 2013 har beslutat att återkräva ett felaktigt utbetalat belopp eller återkräva medel som inte har använts för avsett ändamål.<sup>296</sup>

## **6.6 Kommunernas administration av ersättningar**

Vilken nämnd, förvaltning eller funktion som har det administrativa ansvaret för hanteringen av statsbidrag (schablonersättningar och återsökningar) kan variera mellan olika kommuner. I mindre kommuner kan det vara en person (flykting-/integrationshandläggare eller motsvarande) som administrerar statsbidragen. I större kommuner kan ansvaret vara delat mellan olika funktioner.

<sup>292</sup> Intervju med företrädare för Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet 2013-12-20.

<sup>293</sup> Intervju med företrädare för Justitiedepartementet 2014-04-08.

<sup>294</sup> 39 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

<sup>295</sup> Intervju med företrädare för Migrationsverket 2014-04-07.

<sup>296</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 91. Antal svarande: 257 varav Ja (11), Nej (213) och Vet ej (33).

### Viss underfinansiering och merkostnader för mottagandet

I samband med Riksrevisionens intervjuer med kommunföreträdare har det framkommit att det finns kostnader som kommunerna anser att de idag inte får täckta. Den upplevda underfinansieringen eller de merkostnader som mottagandet skapar återfinns inom bland annat skolans och socialförvaltningens ansvarsområden. Det kan handla om bland annat förebereidelseklasser och ökad personaltäthet inom skolan. Exempelvis bedömer Östersunds kommun att merkostnaderna för kommunens mottagande (som staten inte ersätter) uppgår till omkring 12–15 miljoner kronor per år, varav drygt 9 miljoner kronor rör skolans område.

Drygt 45 procent av kommunerna svarar i Riksrevisionens enkätundersökning att de idag inte får ersättning för de eventuella merkostnader som det kan innebära om Migrationsverket har etablerat anläggningsboenden med många platser i kommunen. Ungefär en lika stor andel svarar vet ej.<sup>297</sup> Eventuella merkostnader kan bland annat uppstå inom förskola, skola och svenskundervisning för invandrare under tiden den asylsökande väntar på beslut i sitt ärende eller på kommunplacering. Ersättning för dessa kostnader regleras av förordning (2002:118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

### Kommunernas interna uppföljning av statsbidragen

Drygt 70 procent av kommunerna följer internt upp hur statsbidragen för flyktingmottagande används (till exempel uppdelat på olika nämnder och förvaltningar) och hur stor andel av till exempel schablonersättningen som går till olika insatser (sfi, samhällsorientering, förskola/skola med mera).<sup>298</sup> Av dem som inte gör det svarar flera kommuner att arbete med detta pågår.

## 6.7 Sammanfattande iakttagelser

Kommuner och landsting har rätt till statlig ersättning för vissa av de kostnader som de har för personer som har beviljats uppehållstillstånd. Det är Migrationsverket som beslutar om och betalar ut statsbidragen. Under 2013 betalade Migrationsverket ut knappt 5,9 miljarder kronor i statliga ersättningar till kommuner och landsting för mottagande av nyanlända med beviljade uppehållstillstånd.

Riksrevisionens granskning visar att drygt hälften av kommunerna anser att den schablonersättning som de får per mottagen flykting inte är tillräcklig

<sup>297</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 73. Antal svarande: 246 varav Ja (11), Nej (111) och Vet ej (130).

<sup>298</sup> Riksrevisionens enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända, fråga 93. Antal svarande: 258 varav Ja (184), Nej (44) och Vet ej (30).

för att kompensera kommunens kostnader för mottagandet. Drygt sex av tio kommuner anser att de idag inte får full kostnadstäckning för de kostnader som de har för flyktingmottagandet under de i genomsnitt 3,5 år som ersättningen är tänkt att räcka till. Särskilt det så kallade "glappet" i utbetalningarna mellan två statliga ersättningsystem får konsekvenser för kommunerna som i många fall får kompensera detta med försörjningsstöd.

Samtidigt finns det variationer i användningen av olika anslag. Medan Migrationsverket endast kunde ersätta kommunernas särskilda kostnader med i genomsnitt 66 procent kunde endast 5 procent av anslaget för ersättning för hyreskostnader användas.

Granskningen visar vidare att avsaknaden av information till landsting och regioner om vilka nyanlända som har folkbokförts i länet gör det svårt att kalla de nyanlända till hälsoundersökningar och även att återsöka hälso- och sjukvårdskostnader.

Av Riksrevisionens granskning framgår också att varken regeringen eller Migrationsverket gör någon uppföljning av de drygt 5,9 miljarder kronor som årligen betalas ut till kommuner, landsting och regioner för mottagande av nyanlända (inom utgiftsområde 13).

## 7 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat de statliga insatserna för mottagande och bosättning av nyanlända invandrare i kommunerna. Granskningen har inriktats på de åtgärder som regeringen och ansvariga myndigheter har vidtagit för att skapa förutsättningar för ett ändamålsenligt mottagande och en effektiv bosättningsprocess. Granskningen har omfattat regeringen, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och länsstyrelserna. I detta kapitel redovisar Riksrevisionen sina slutsatser och rekommendationer.

### 7.1 Riksrevisionens övergripande bedömning

Antalet asylsökande som kommer till Sverige har ökat kraftigt under de senaste åren. Prognoser visar på ett fortsatt högt mottagande även under kommande år. Samtidigt väntar allt fler personer med redan beviljade uppehållstillstånd på en kommun som har beredskap och kapacitet att ta emot dem. Ett högt mottagande av såväl asylsökande som anhöriga ställer stora krav på beredskap och flexibilitet från alla berörda aktörer. Ansvariga myndigheter har en svår utmaning att klara sina respektive uppdrag med bibehållen kvalitet och effektivitet. Tre principer är vägledande för mottagandet. Riksdagen har uttalat att flyktmottagandet är ett nationellt åtagande,<sup>299</sup> samt att det är önskvärt att mottagandet av nyanlända fördelas bättre mellan landets kommuner och anpassas till tillgången på arbete och försörjning. För nyanlända som behöver hjälp med sin bosättning ska arbetsmarknadsperspektivet vara en utgångspunkt. Den fördelningsmodell som Arbetsförmedlingen utgår ifrån vid fastställandet av mottagningsbehovet i respektive län (genom så kallade länstal) tar därför i första hand hänsyn till länens arbetsmarknadsläge.

Givet det historiskt höga inflödet av personer som kommer till Sverige för att söka asyl eller återförenas med sina anhöriga bedömer Riksrevisionen att det finns ett betydande utrymme att effektivisera nuvarande system. Mottagnings- och bosättningsystemet är inte organiserat på ett sätt som gör att berörda aktörer klarar av att möta det i dagsläget höga asylmottagandet utan att flödet i systemet påverkas negativt. Allt fler nyanlända med uppehållstillstånd blir kvar i anläggningsboenden i väntan på kommunplacering, vilket leder till en försenad etablering för den enskilda och stora kostnader för

<sup>299</sup> Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2006/07:AU1, utgiftsområdena 13 och 14, s. 45.

staten. Granskningen visar att det finns potentiella effektiviseringsvinster för staten om fler nyanlända med uppehållstillstånd snabbare kan lämna Migrationsverkets mottagningsssystem och anvisas en plats för bosättning i en kommun. Den länsvisa fördelningen av mottagningsbehovet som Arbetsförmedlingen beräknat, återspeglas endast i begränsad utsträckning i det faktiska mottagandet, samtidigt som matchning mot arbetsmarknaden i ett specifikt län i praktiken har visat sig vara svår att genomföra för en majoritet av de nyanlända. Det statliga ersättningsystemet bedöms i vissa delar inte heller främja ett ökat mottagande. Sammantaget visar detta, enligt Riksrevisionens bedömning, på behov av förändringar av nuvarande system. Nedan utvecklas de övergripande slutsatserna i detalj.

## 7.2 Statliga insatser har liten effekt på kommunernas samlade mottagande

Riksrevisionens granskning visar att det nuvarande systemet för mottagande och bosättning bygger på två parallella principer. Å ena sidan finns en valfrihet i bosättningen som gör att nyanlända kan välja att bosätta sig i vilken kommun de vill. Å andra sidan finns en statlig planering för att få nyanlända som behöver hjälp med sin bosättning att bosätta sig i en kommun där de bedöms ha goda förutsättningar att bli självförsörjande. När cirka 85 procent av de nyanlända för närvarande väljer att ordna eget boende eller flytta till anhöriga, får de statliga insatserna i praktiken liten effekt om syftet även är att åstadkomma ett jämnare mottagande mellan landets kommuner.<sup>300</sup> Det innebär också att utflyttningen från Migrationsverkets anläggningsboenden till stora delar sker utan den planering som Arbetsförmedlingen ska ansvara för när det gäller att hitta plats för bosättning där det också finns arbeten och kommuner som kan ta emot.

Granskningen visar således att de statliga insatserna endast till viss del har betydelse för det faktiska mottagandet. De resurser som ansvariga myndigheter avsätter för att beräkna mottagningsbehov, ta fram och fastställa länstal samt träffa överenskommelser och förhandla om kommunal har därför potential att användas på ett mer effektivt sätt. För den nyanlända innebär det faktum att det faktiska mottagandet inte återspeglar länstälens fördelning (som utgår ifrån ett tydligt arbetsmarknadsperspektiv) att individens möjligheter till bosättning i en kommun där denne ges bäst förutsättningar till etablering på arbetsmarknaden inte tas tillvara.

<sup>300</sup> Migrationsverkets delrapport *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats* (dnr. 1.1.2-2013-50372), s. 55.



### 7.2.1 *Läns- och kommunal har svaga styreffekter*

Förutsättningar för förvärsarbete ska vara en utgångspunkt när Arbetsförmedlingen fastställer länstal och när länsstyrelserna träffar överenskommelser om kommunal. Riksrevisionens granskning visar att medan detta perspektiv gäller för fastställandet av länstal så återspeglas det inte i samma utsträckning vid överenskommelser om kommunal. Kommuntalen återspeglar istället i första hand platser för anvisning utifrån tillgången till bostäder. Länstalen visar den fördelning av platser som Arbetsförmedlingen bedömer utgöra den bästa matchningen av nyanlända gentemot arbetsmarknaden. Att kommundalen inte återspeglar länstalens fördelning av mottagandet innebär att arbetsmarknadsperspektivet inte till fullo kommer till uttryck i länsstyrelsernas överenskommelser med kommunerna om dessa. Om syftet är att hjälpa samtliga nyanlända i behov av bosättning att komma till en kommun där de har bäst förutsättningar att etableras på arbetsmarknaden borde, enligt Riksrevisionens bedömning, länstalen ha en starkare styreffekt och kommundalen i större utsträckning överensstämma med dessa.

## 7.3 **Bosättningsprocessen kan göras mer effektiv**

### 7.3.1 *Bostadsbristen är det huvudsakliga hindret för mottagande*

Riksrevisionens granskning visar att bostadsbrist är det huvudsakliga hindret för mottagandet, följt av, en av kommunerna upplevd, otillräcklig statlig ersättning. Ett hinder för mottagandet är också den osäkerhet som finns hos många kommuner för att Arbetsförmedlingen inte ska klara sitt etableringsuppdrag lokalt och oro för att nyanlända efter etableringstiden inte ska vara självförsörjande och därmed orsaka kostnader för kommunen i form av försörjningsstöd. Även brister i Migrationsverkets dialog med kommunerna när nya anläggningsboenden etableras och när nyanlända med beviljade uppehållstillstånd flyttar till kommunen upplevs som ett hinder.

### 7.3.2 *En myndighet bör få ett samlat bosättningsansvar för nyanlända*

När Arbetsförmedlingen väljer bosättningskommun ska utgångspunkten vara vad som har framkommit vid etableringssamtal med den nyanlända samt förutsättningarna för arbete inom pendlingsavstånd. Riksrevisionens granskning visar dock att det främst är tillgången till lediga lägenheter och nyanländas vilja att acceptera anvisning som i praktiken styr till vilken kommun nyanlända som behöver hjälp med sin bosättning anvisas. En majoritet av de nyanlända bedöms inte vara "matchningsbara". Det betyder att de bedöms kunna bosättas i samtliga av landets kommuner utan ett specifikt arbetsmarknadsperspektiv i matchningen. När en majoritet av de nyanlända har en utbildnings- och yrkesbakgrund som inte är tillräckligt

specifik för att en matchning mot arbetsmarknaden ska bli aktuell, och när det på grund av bland annat brist på bostäder i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar i praktiken är svårt att få genomslag för principen om ett arbetsmarknadsperspektiv i bosättningen, saknas skäl för att Arbetsförmedlingen ska ha kvar sitt nuvarande bosättningsuppdrag. Att ansvaret för bosättningen av samtliga nyanlända (inom och utanför etableringsuppdraget, vidarebosatta och ensamkommande barn) i dagsläget är uppdelat mellan två myndigheter innebär enligt Riksrevisionen att myndigheternas befintliga resurser inte används på ett effektivt sätt. Bristande helhetssyn över behovet av bosättning och konkurrens om lediga boendeplatser är två exempel på att nuvarande ansvarsfördelning inte fungerar. Genom att samla ansvaret för bosättning av samtliga nyanlända till en myndighet skulle bosättningsprocessen, enligt Riksrevisionens bedömning, kunna effektiviseras och tilldelade resurser användas mer effektivt.

### 7.3.3 *En närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen bör i större utsträckning tillämpas*

En utmaning i bosättningsarbetet är att många nyanlända tackar nej till en anvisning eller avbryter sin bosättningsprocess. En ökad närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen skulle, enligt Riksrevisionens bedömning, kunna bidra till att fler nyanlända kan anvisas plats snabbare i en kommun efter beviljat uppehållstillstånd och att fler bosätter sig på mindre orter, samtidigt som kontinuiteten i de statliga etableringsinsatserna förbättras. Tillämpningen av en sådan princip innebär att nyanlända i första hand bör matchas till kommuner i det län där de är anläggningsboende. Den försöksverksamhet som Arbetsförmedlingen har genomfört i Jämtland och Ådalen under 2013 och 2014 har visat på goda resultat i form av att fler nyanlända snabbare kunnat anvisas plats för bosättning utan att arbetsmarknadsperspektivet i bosättningen försvagats, och att nyanlända i högre utsträckning valt att stanna i mindre kommuner. Dessa erfarenheter bör, enligt Riksrevisionens bedömning, kunna användas som utgångspunkt för att i högre utsträckning använda en sådan "omvänd" bosättningsprocess vid anvisning av nyanlända även i andra delar av landet. Riksrevisionens bedömning är också att principen om matchning mot den nationella arbetsmarknaden i första hand bör tillämpas för individer som har en utbildnings- och yrkesbakgrund som är tillräckligt specifik för att en sådan matchning ska bli aktuell.

### 7.3.4 *Många överenskomna anvisningsbara platser används inte*

Riksrevisionens granskning visar att många av de anvisningsbara platser som enligt länsstyrelsernas överenskommelser med kommunerna bör finnas tillgängliga för mottagande i kommunerna inte har använts. Endast knappt 65 procent av de drygt 7 600 platser som enligt överenskommelserna bör ha

funnits tillgängliga användes av Arbetsförmedlingen eller Migrationsverket för anvisning av nyanlända under 2013. Det innebär att var tredje överenskommen anvisningsbar plats (drygt 2 500) därmed inte användes av någon av de två myndigheterna.

Att så många platser inte har använts, samtidigt som cirka 11 300 personer väntar på en bosättningsanvisning från Arbetsförmedlingen (varav 6 300 i anläggningsboende)<sup>301</sup>, innebär enligt Riksrevisionens bedömning ett effektivitetsproblem. Det bör dock understrykas att dessa platser sällan står tomma i kommunerna utan istället används för att ta emot nyanlända som bosätter sig i kommunen på egen hand eller för andra kommuninvånare. Att många kommuner inte gör de överenskomna anvisningsbara platserna tillgängliga för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket innebär dock, enligt Riksrevisionen, att myndigheterna har svårt att klara sina åtaganden.

Vid ett antagande om att 2 500 fler överenskomna anvisningsbara platser hade varit möjliga för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket att använda för anvisning av personer som i dagsläget bor i anläggningsboende motsvarar det en kostnadsbesparing i Migrationsverkets mottagningssystem med i storleksordningen 25 miljoner kronor per månad.<sup>302</sup>

## 7.4 Ökade statsbidrag ställer krav på uppföljning

Kommuner och landsting har rätt till statlig ersättning för vissa av de kostnader som de har för personer som har ansökt om eller beviljats uppehållstillstånd. Det är Migrationsverket som beslutar om och betalar ut statsbidragen. Under 2013 betalade Migrationsverket ut knappt 5,9 miljarder kronor i statliga ersättningar till kommuner och landsting för mottagande av nyanlända med beviljade uppehållstillstånd. Det är en ökning med 40 procent jämfört med 2012 då knappt 4,2 miljarder kronor betalades ut.<sup>303</sup>

<sup>301</sup> Arbetsförmedlingens återrapportering *Etablering av vissa nyanlända – bosättning för nyanlända inom etableringsuppdraget* (2 maj 2014), s. 9.

<sup>302</sup> Beräkningen baseras på 2 500 personer med uppehållstillstånd i anläggningsboende samt en genomsnittlig boendedygnskostnad på 351 kronor multiplicerad med trettio dagar (en månad). Uppgiften om genomsnittlig boendedygnskostnad är hämtad från Migrationsverkets delrapport *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats* (dnr. 1.1.2-2013-50372), s. 64.

<sup>303</sup> Migrationsverkets årsredovisning för 2013, bilaga 12, s. 158 samt s. 72. I detta ingår även ersättningar för mottagande av kvotflyktingar (anslaget 1:3 inom utgiftsområde 8). Inräknat statsbidrag till kommuner och landsting för asylsökande (inom utgiftsområde 8) betalade Migrationsverket 2013 ut sammanlagt 8,8 miljarder kronor (en ökning med 27 procent jämfört med 2012 då nära 6,9 miljarder kronor betalades ut).

#### 7.4.1 *Statsbidragen anses inte ge kommunerna kostnadstäckning*

Riksrevisionens granskning visar att en majoritet av kommunerna anser att den statliga ersättningen i vissa delar inte täcker kommunernas kostnader för mottagandet. Knappt sju av tio kommuner bedömer inte heller att införandet av prestationsbaserade ersättningar kommer att innebära att kommunen tar emot fler anvisade nyanlända under 2014 jämfört med tidigare år. Granskningen visar också att knappt 80 procent av kommunerna anser att det är vanligt förekommande att de får gå in med kompletterande försörjningsstöd i det så kallade "glappet" mellan de statliga ersättningssystemen i övergången mellan Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Detta "glapp" riskerar att bli ett större problem efter det att nyanlända efter den 1 april 2014 kommer att påbörja sina etableringsinsatser först efter kommunplacering. Att många kommuner behöver betala ut försörjningsstöd för nyanlända i övergången mellan de statliga ersättningssystemen främjar, enligt Riksrevisionens mening, inte ett ökat mottagande och borde kunna samordnas bättre av berörda myndigheter.

#### 7.4.2 *Obalans i anslagsutnyttjandet*

Granskningen visar vidare att regeringens satsning på ersättning för vissa hyreskostnader hittills har haft en liten effekt med få ansökningar och ett litet anslagsutnyttjande. Endast 5 procent av anslagsposten utnyttjades under 2013. Ingen av de 21 länsstyrelserna anser att införandet av ersättning för hyreskostnader har underlättat för dem att träffa överenskommelser om mottagande med kommunerna.

Samtidigt överstiger söktrycket för ersättningar för vissa särskilda kostnader vida anslaget. Det är det enda ersättningsslag kommunerna kan använda för att söka ersättning för kostnader som inte kan ersättas på annat sätt enligt ersättningsförordningen. Trots en överföring av medel kunde Migrationsverket endast ersätta 66,4 procent av kommunernas ansökningar 2013 (en minskning från 82,3 procent 2012).<sup>304</sup> Det innebär att många kommuner endast har fått en viss andel eller inga av sina ersättningsbara kostnader ersatta. Detta kan, enligt Riksrevisionens bedömning, påverka kommunernas vilja att öka sitt mottagande.

#### 7.4.3 *Avsaknad av uppgifter försvårar återsökningar av statsbidrag*

Riksrevisionens granskning visar också att inget landsting och ingen region får information från Migrationsverket om vilka nyanlända som har folkbokförts i länet. Orsaken är att Migrationsverket inte har något uppdrag eller någon skyldighet att delge landstingen/regionerna dessa uppgifter. Konsekvenserna är att landstingen/regionerna inte kan kalla nyanlända till hälsoundersökningar och inte heller återsöka hälso- och sjukvårdskostnader.

<sup>304</sup> Sammanställning av uppgifter från Migrationsverkets Bosättnings- och statsbidragsenhet i e-post 2014-02-17.

#### 7.4.4 *Otillräcklig uppföljning av hur statsbidragen används*

Riksrevisionens granskning visar att varken regeringen eller Migrationsverket följer upp om de statsbidrag som årligen betalas ut till kommuner och landsting (5,9 miljarder kronor 2013) för mottagandet av nyanlända vuxna används för avsedda ändamål, och effekterna på kostnadsfördelningen mellan stat och kommun. Migrationsverket har inget sådant uppdrag och genomför inte heller några egeninitierade uppföljningar eller utvärderingar i detta avseende. För mottagandet av ensamkommande barn har Migrationsverket fått i uppdrag av regeringen att följa kostnadsutvecklingen. Avsaknaden av uppföljning även för nyanlända vuxna innebär, enligt Riksrevisionen, en risk för att statliga medel inte används för avsedda ändamål. Det är därför angeläget att regeringen uppdrar åt ansvarig myndighet att göra en samlad uppföljning av statsbidragens användning.

### 7.5 **Olika förutsättningar för kommunernas mottagande**

#### 7.5.1 *Arbetsförmedlingen bör använda befintliga resurser bättre*

Riksrevisionens granskning visar att en viktig förutsättning för ett bra mottagande i kommunerna är att det finns lokala individuellt anpassade insatser för att underlätta nyanländas etablering. Det har under granskningen framkommit att det finns en oro för vad som händer om inte Arbetsförmedlingen klarar av sitt etableringsuppdrag. Tillgången till lokala etableringsinsatser varierar och Arbetsförmedlingens upphandlingar försvårar för kommunerna att erbjuda sina tjänster. Enligt Arbetsförmedlingen medför gällande regelverk begränsningar i de möjligheter som myndigheten har att genom upphandling tilldela kontrakt till kommuner och kommunala bolag eller sluta överenskommelser med dessa om tillhandahållande av etableringsinsatser. Detta trots att myndigheten bedömer att kommuner i vissa fall kan erbjuda mer kvalitativa insatser för nyanlända. Under 2013 skickade Arbetsförmedlingen tillbaka 853 miljoner kronor av anslagna medel till statskassan. En förklaring till detta är att Arbetsförmedlingens lägre förvaltningsanslag för arbetsförmedlare inom etableringsuppdraget i kombination med ett högt inflöde av deltagare har lett till att arbetsförmedlarna har haft svårt att hinna med att ta fram individuella etableringsplaner innehållande programinsatser. Att anslagna medel i den här storleksordningen inte används för avsedda ändamål är, enligt Riksrevisionens bedömning, otillfredsställande särskilt mot bakgrund av de behov som finns av kvalitativa insatser för nyanlända på lokal nivå.

#### 7.5.2 *Otydligt ansvar för det sociala stödet och helhetsperspektivet*

Arbetsförmedlingen har ansvar för att samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter för nyanländas etablering. Kommunerna har ansvar för att bland annat erbjuda nyanlända

praktisk hjälp vid bosättning. Granskningen visar att kommunerna upplever att det finns en oklarhet kring ansvarsfördelningen mellan berörda aktörer för att ge nyanlända socialt stöd. Myndigheterna har samtidigt kommit fram till att det på central nivå inte är möjligt att definiera innebörden av socialt stöd. De ger i sitt gemensamt framtagna metodstöd för lokal samverkan därför istället rekommendationer för vad de berörda aktörerna på lokal nivå bör utgå ifrån i utformandet av sitt samarbete. Att det är upp till de lokala aktörerna att besluta om ansvarsfördelningen för det sociala stödet innebär, enligt Riksrevisionens bedömning, en risk för att det i vissa kommuner inte kommer att finnas någon aktör som tar ansvar för att ha en helhetssyn på de nyanländas sociala situation.

#### 7.5.3 *Samverkan med fastighetsägare bör utvecklas*

Bostadsbrist anses av såväl berörda myndigheter som kommuner vara det främsta hindret för ett ökat mottagande av nyanlända. Riksrevisionen bedömer att en ökad samverkan mellan kommuner och allmännyttiga och privata bostadsföretag kring bosättningen av nyanlända skulle kunna bidra till att underlätta bostadssituationen. Inom ramen för en sådan samverkan kan såväl ägardirektiv till kommunala bostadsföretag som information, garantier, bostadsstödjande vårdar och "boskolor" för nyanlända ingå. Riksrevisionen menar att det är önskvärt att kommunerna tar initiativ till samverkan med fastighetsägare för att kunna öka mottagandet av nyanlända, och att länsstyrelserna därför bör verka för att sådana samarbeten initieras i kommunerna.

#### 7.5.4 *Behov av alternativa boendeformer för ensamkommande barn*

Riksrevisionens granskning visar att ett hinder för ett ökat mottagande av ensamkommande barn i kommunerna är bristen på alternativa boendeformer som är anpassade efter ungdomarnas olika förutsättningar och behov av stöd. Ungdomar som inte är i behov av särskilt stöd utan istället behöver vistas i en lärande miljö placeras i dagsläget enligt gällande regelverk ofta i HVB-hem. Det innebär en institutionsliknande och mer personalintensiv miljö som är betydligt dyrare jämfört med andra boendeformer. Att nuvarande regelverk är anpassat efter andra behov än behoven hos många av de ensamkommande barn som kommer till Sverige försvårar, enligt Riksrevisionens bedömning, ett ökat kommunmottagande och är dessutom kostnadsdrivande. Regeringen bör därför göra en översyn av nuvarande regelverk med syfte att möjliggöra för kommunerna att välja den boendeform som bedöms vara mest lämpad utifrån barns och ungas förutsättningar och behov.

## 7.6 Riksrevisionens rekommendationer

För att skapa förutsättningar för ett mer ändamålsenligt och effektivt system för mottagande och bosättning av nyanlända rekommenderar Riksrevisionen regeringen och ansvariga myndigheter att vidta följande åtgärder.

### 7.6.1 Rekommendationer till regeringen

I syfte att effektivisera bosättningsprocessen rekommenderar Riksrevisionen regeringen följande:

- *Regeringen bör överväga att ge en myndighet ett samlat bosättningsansvar för alla nyanlända i behov av hjälp med bosättning.*  
Den konkurrens om lediga lägenheter som råder idag mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och kommunerna främjar inte en effektiv bosättningsprocess. När det i praktiken är svårt att få genomslag för principen om ett arbetsmarknadsperspektiv i bosättningen finns det inte skäl till att Arbetsförmedlingen ska ha kvar sitt nuvarande bosättningsuppdrag. Migrationsverket är i stället den myndighet som bedöms ha bäst förutsättningar att hantera ett sådant uppdrag eftersom de redan i dagsläget ansvarar för mottagandet av asylsökande, bosättningen av vidarebosatta och nyanlända som inte har rätt till etableringsplan samt anvisning av kommun för ensamkommande asylsökande barn.
- *Regeringen bör överväga att möjliggöra för den myndighet som ansvarar för anvisningar av nyanlända att i större utsträckning tillämpa en närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen.*  
Att asylsökande efter beslut om uppehållstillstånd kan bo kvar i samma eller närliggande kommun bedöms kunna bidra till att effektivisera bosättningsarbetet och få fler nyanlända att bosätta sig på mindre orter. Det bedöms också kunna förbättra kontinuiteten i de statliga insatser som syftar till att bidra till den nyanländas etablering. Riksrevisionens bedömning är att bosättningsanvisningarna i första hand bör ske till en kommun i närområdet. Erfarenheterna från den försöksverksamhet som Arbetsförmedlingen har genomfört i Jämtland och Ådalen under 2013 och 2014 bör kunna användas som utgångspunkt för en sådan "omvänd" bosättningsprocess. Principen om matchning mot den nationella arbetsmarknaden bör i första hand tillämpas för individer som har en utbildnings- och yrkesbakgrund som motiverar en sådan matchning.
- *Regeringen bör överväga att ge den myndighet som ansvarar för bosättningen av nyanlända utökade anvisningsmöjligheter under perioder av högt nationellt mottagande.*  
Att upprätthålla ett flöde i mottagnings- och bosättningsystemet ställer höga krav på flexibilitet hos berörda aktörer, särskilt under perioder av ett högt nationellt asylmottagande. Det blir då särskilt viktigt att det faktiska

mottagandet återspeglar länstalen, så att samtliga nyanlända i behov av bosättning kan bosättas i en kommun där de har bäst förutsättningar att etableras på arbetsmarknaden.

- *Regeringen bör i ökad utsträckning göra det möjligt att använda statligt ägda fastigheter som tillfälliga boenden för asylsökande och personer med beviljade uppehållstillstånd i väntan på kommunplacering och möjliggöra för Migrationsverket att driva dessa i egen regi.*  
Denna förändring bör kunna leda till ett effektivare resursutnyttjande och ett minskat behov av att upphandla dyra platser i tillfälliga anläggningsboenden.

*I övrigt rekommenderar Riksrevisionen regeringen följande:*

- *Regeringen bör ge Migrationsverket i uppdrag att följa upp de statsbidrag som årligen betalas ut till kommuner och landsting för mottagandet av nyanlända.* En uppföljning av om statsbidragen används för avsedda ändamål och effekterna på kostnadsfördelningen mellan stat, kommun och landsting/regioner bör kunna ge alla berörda aktörer ett fördjupat beslutsunderlag.
- *Regeringen bör utreda möjligheten för landsting och regioner att få uppgifter om vilka nyanlända som har folkbokförts i länet.*  
För att skapa ett enhetligt och rättssäkert system bör samtliga landsting och regioner vid minst ett tillfälle per år få uppgifter om vilka nyanlända som har folkbokförts i länet. Detta för att kunna kalla nyanlända till hälsoundersökningar samt underlätta för landsting och regioner att återsöka hälso- och sjukvårdskostnader.
- *Regeringen bör säkerställa att problemet med det så kallade "glappet" mellan de statliga ersättningsystemen får en lösning.*  
"Glappet" mellan dagersättning (som betalas ut av Migrationsverket i förskott) och etableringsersättning (som beslutas av Arbetsförmedlingen och betalas ut av Försäkringskassan i efterskott) innebär ofta att den nyanlända måste vända sig till kommunen för att få ekonomisk ersättning. Det skapar, för många kommuner, en osäkerhet kring mottagandet och leder till ökade kostnader för kompletterande försörjningsstöd. Minskade kostnader för kommunen och en tryggare försörjning för den nyanlända bedöms också kunna underlätta kommunernas möjligheter att tillgängliggöra fler anvisningsbara platser.
- *Regeringen bör göra en översyn av nuvarande regelverk med syfte att möjliggöra för kommunerna att välja den boendeform för ensamkommande barn som bedöms vara mest lämpad utifrån deras förutsättningar och behov.*  
En översyn av regelverket bör kunna resultera i att kommunerna får fler alternativa boendeformer att erbjuda ensamkommande barn. Det bör samtidigt leda till bättre resursutnyttjande inom såväl stat som kommun. Möjligheten att i ökad utsträckning använda folkhögskolor som resurs i mottagandet av ungdomar bör särskilt övervägas.



### 7.6.2 Rekommendationer till Migrationsverket

- *Migrationsverket bör förbättra dialogen med kommuner i vilka nya anläggningsboenden etableras samt meddela samtliga kommuner när egenbosatta nyanlända i respektive kommun har beviljats uppehållstillstånd.*  
En ökad dialog kring etableringen av såväl nya anläggningsboenden som utökningar av befintliga, ökar förutsägbarheten i kommunernas planering av ett samlat mottagande av asylsökande och nyanlända. Att enhetliga rutiner gentemot kommunerna upprättas kring informationsöverföringen bedöms också underlätta mottagandet.
- *Migrationsverket bör göra en fördjupad översyn av handläggningen av statsbidrag till kommuner och landsting.*  
En översyn bör göras i syfte att fördjupa det redan pågående arbetet med att korta ledtiderna, förenkla rutinerna och tydliggöra för kommuner och landsting vilka villkor som gäller för olika ersättnings- och de underlag som ska bifogas.

### 7.6.3 Rekommendationer till Arbetsförmedlingen

- *Arbetsförmedlingen bör säkerställa att det finns en välfungerande lokal överenskommelse (LÖK) om nyanländas etablering i samtliga kommuner och mer aktivt verka för samverkan med berörda aktörer kring nyanländas etablering.*  
En lokal överenskommelse kan vara ett ändamålsenligt verktyg för att främja en välfungerande dialog och lokal samverkan kring nyanländas etablering. Arbetsförmedlingen har i uppdrag att samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter.
- *Arbetsförmedlingen bör kontinuerligt arbeta för att minska omfattningen och effekten av begränsningar i de möjligheter myndigheten har att genom upphandling tilldela kontrakt till eller sluta överenskommelser med kommuner och kommunala bolag och verka för att dessa i ökad utsträckning ska kunna involveras som leverantörer av arbetsmarknads- och etableringsinsatser för nyanlända.*  
Gällande regelverk medför, enligt Arbetsförmedlingen, begränsningar i de möjligheter myndigheten har att genom upphandling tilldela kontrakt till kommuner och kommunala bolag eller sluta överenskommelser med dessa om tillhandahållande av etableringsinsatser. Ett kontinuerligt arbete för att minska omfattningen och effekten av sådana begränsningar bedömer Riksrevisionen skulle kunna medföra att anslagna medel i ökad utsträckning kan användas för avsedda ändamål.

#### 7.6.4 Rekommendationer till länsstyrelserna

- *Länsstyrelserna bör verka för att överenskommelserna med kommunerna om anvisningsbara platser i större utsträckning motsvaras av en reell mottagningskapacitet i kommunerna.*

Att säkerställa att bägge parter kommer överens om platser som är möjliga för kommunerna att hålla i beredskap bör kunna underlätta den statliga bosättningsprocessen så att anvisade platser i större utsträckning än idag kan tas i anspråk.

- *Länsstyrelserna bör verka för att kommuner i större utsträckning ska ta initiativ till samarbete med fastighetsägare.*

Det finns exempel på kommuner där samverkan med fastighetsägare har visat sig fungera bra, och fler liknande initiativ bedöms därför kunna bidra till ett ökat mottagande.

## Referenser

### Lagar, förordningar och föreskrifter

Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Utlänningslagen (2005:716).

Förordning (2007:825) med länsstyrelseinstruktion.

Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

Förordningen (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

Förordningen (2007:1364) om Arbetsförmedlingens samarbete med kommuner om arbetsmarknadspolitiska program.

Förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar.

### Propositioner, skrivelser, utredningar och remisser

Prop. 1989/90:105 *Samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.*

Proposition 2008/09:1 utg.omr. 8 respektive 13 *Budgetpropositionen för 2009.*

Proposition 2012/13:1 utg.omr. 8 respektive 13 *Budgetpropositionen för 2013.*

Proposition 2013/14:1 utg.omr. 13 *Budgetpropositionen för 2014.*

Proposition 2013/14:99 *Värändringsbudget för 2014.*

SOU 2009:19 *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige.*

### **Regeringsbeslut**

Regeringsbrev för budgetåret 2013 avseende länsstyrelserna (2013-10-17).

Regeringsbeslut Ju2013/8626/SIM (2013-12-19). *Uppdrag till Migrationsverket om systemanalys.*

Regeringsbrev för budgetåret 2013 avseende Arbetsförmedlingen (2013-10-24).

Regeringsbrev för budgetåret 2013 avseende Migrationsverket (2014-02-13).

### **Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser**

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2006/07:AU1, utgiftsområdena 13 och 14.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2008/09:AU1 *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2009/10:AU1, utgiftsområde 13.

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2009/10:AU7 *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsanpassning – egenansvar med professionellt stöd.*

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2011/12:AU1 *Utgiftsområde 13 Integration och jämställdhet.*

Finansutskottets betänkande 2012/13:FiU3 *Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner.*

Finansutskottets betänkande 2012/13:FiU34 *Utvecklingen inom den kommunala sektorn 2012.*

### **Arbetsförmedlingens publikationer**

Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2013.

Arbetsförmedlingens budgetunderlag för 2015–2017.

Arbetsförmedlingens prognos för arbetsmarknaden 2013–2015.

Arbetsförmedlingen PM *Ny process för förbättrad samverkan kring boende och etablering för asylsökande och nyanlända på anläggningsboende* (2013-04-10).

Arbetsförmedlingens PM *Länstal 2014* (2013-09-02), *Underlag för reviderade länstal 2014* (2013-11-08).

Arbetsförmedlingens PM *Projekt bosättning och etablering Jämtland/Ådalen*, delrapport 2013-12-04.

Arbetsförmedlingen Metodstöd *Utgångspunkter för lokala överenskommelser om nyanländas etablering.*

Arbetsförmedlingens anvisningsstatistik gällande bosättningsuppdraget för 2011, 2012 och 2013 (Excelfiler).

Arbetsförmedlingens återrapportering *Etablering av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget* (2 maj 2014).

Arbetsförmedlingens återrapportering *Etablering av vissa nyanlända – bosättning för nyanlända inom etableringsuppdraget* (2 maj 2014).

### **Migrationsverkets publikationer**

Migrationsverkets årsredovisning för 2013.

Migrationsverkets faktablad *Statliga ersättningar till kommuner för personer med uppehållstillstånd* (januari 2014).

Migrationsverkets informationsblad om SMAK-projektet för kvotflyktingar (2014-02-03).

Migrationsverkets statistik *Överenskommelser om flyktingmottagande och mottagna 2013 och 2014* (2014-04-03).

Migrationsverkets delrapport *Systemanalys av asylprocessen – en analys av ett komplext system utifrån en systemansats* (dnr. 1.1.2-2013-50372).

Migrationsverkets rapport *Att arbeta tillsammans – redovisning av samverkansuppdraget mellan myndigheter i processen från ansökan till etablering med egen försörjning alternativt återvändande* (dnr. 1.3.4-2013-29627).

Migrationsverkets Verksamhets- och kostnadsprognos 24 april 2014.

### **Länsstyrelsens publikationer**

Länsstyrelsen i Kronobergs läns årsredovisning för 2013.

### **Övriga källor**

Boverket (Rapport 2013:19) *Bostadsmarknaden 2013–2014 – med slutsatser från bostadsmarknadsenkäten 2013.*

Myrberg, Gunnar (2012) *Var ska de nyanlända bo? Perspektiv från Malmö och Århus på svensk och dansk flyktingplaceringspolitik* (Institutet för framtidsstudiers forskningsrapport 2012/2).

Riksrevisionen (2012:23) *Början på något nytt – Etableringsförberedande insatser för asylsökande.*

**Elektroniska källor**

Arbetsförmedlingen <http://www.arbetsformedlingen.se>

FORES <http://www.migrationsinfo.se/valfard/boende/utplacering-av-nyanlanda>

Länsstyrelsernas integrationsportal <http://www.lansstyrelsen.se/integration> samt  
<http://www.informationsverige.se>

Migrationsverket <http://www.migrationsverket.se>

Regeringskansliet <http://www.regeringen.se>

Sveriges Kommuner och Landsting <http://www.skl.se>

**Otryckt material inom ramen för granskningen**

Riksrevisionen (2014) *Enkätundersökning till samtliga kommuner om mottagande och bosättning av nyanlända* (webbenkät).

Riksrevisionen (2014) *Enkätundersökning till samtliga länsstyrelser om mottagande och bosättning av nyanlända* (webbenkät).

## Bilaga 1 Metod och material

### Granskningens omfattning

Granskningen omfattar följande departement och myndigheter:

#### *Regeringskansliet*

##### **Arbetsmarknadsdepartementet**

Ansvar för styrning av Arbetsförmedlingen och delar av Migrationsverkets och länsstyrelsernas uppdrag inom integrationspolitiken (bosättning).

##### **Justitiedepartementet**

Ansvar för styrningen av Migrationsverket.

##### **Socialdepartementet**

Ansvar för styrningen av länsstyrelserna.

#### *Myndigheter*

##### **Länsstyrelserna**

Ansvar för att träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av nyanlända och ensamkommande barn, verka för beredskap och kapacitet för mottagande i kommunerna samt för regional samverkan inom integrationspolitiken.

##### **Arbetsförmedlingen**

Ansvar för fastställande av länstal, bosättning av nyanlända med rätt till etableringsplan, samordningsansvar för etableringsinsatser samt utförare av etableringsinsatser.

##### **Migrationsverket**

Ansvar för mottagningsverksamhet för asylsökande, prognoser för inflöde av asylsökande, beräkningar av mottagningsbehov i kommunerna och bosättning av vidarebosatta, ensamkommande barn och nyanlända utan rätt till etableringsplan.

Granskningen omfattar perioden 2012 fram till och med slutet av april 2014.

## Materialinsamling

Med utgångspunkt från granskningens syfte och revisionsfråga har underlag och material samlats in på flera olika sätt under främst perioden oktober 2013 – april 2014, men även inom ramen för granskningens förstudie (våren 2013). Projektgruppen har under huvudstudien utgjorts av Emil Plisch (projektledare) och Ingrid Edberg (projektmedarbetare). Under förstudien utgjordes projektgruppen av Emil Plisch (projektledare) och Alica Selmanovic Monokrousos (projektmedarbetare). Christopher Grahl från Riksrevisionens årliga revision har bistått projektet i de delar som avser det statliga ersättningsystemet.

Metodupplägget har bestått av följande moment:

- *Fallstudier* i fyra län (Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland) med kommunbesök och intervjuer med företrädare för länsstyrelsen och alla eller några av kommunerna i länen. I vissa av länen har intervjuer genomförts med företrädare för kommun-/regionförbund, landsting, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.
- *Enkätundersökning* till samtliga 21 länsstyrelser om länsstyrelsernas integrationsuppdrag, samverkan med andra myndigheter, kommunernas beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända m.m.
- *Enkätundersökning* till samtliga 290 kommuner med frågor om statliga insatser för mottagande och bosättning, kommunersättningar m.m.
- *Frågeunderlag* till landsting och regioner avseende återsökningar av kostnader för hälso- och sjukvård av nyanlända som är folkbokförda.
- *Skrifliga frågor* till Arbetsförmedlingen för att inhämta upplysningar om resursanvändning, upphandlingsregler och sekretessfrågor.
- *Intervjuer* med företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet).
- *Intervjuer* med Arbetsförmedlingen (Avdelningen Integration och etablering inklusive Bosättningssektionen) och Migrationsverket (Verksamhetsområde Mottagande samt Bosättnings- och statsbidragsenheten).
- *Löpande kontakt* med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och den referensgrupp som varit knuten till och som bistått projektgruppen.
- *Statistik- och dokumentstudier*.

Nedan presenteras dessa materialinsamlingsmoment närmare.

### *Fallstudier i fyra län*

*Fallstudier* har genomförts i fyra län (Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland). I dessa län har ett antal kommunbesök gjorts och intervjuer genomförts med företrädare för länsstyrelsen och alla eller några av kommunerna i länet (beroende på länets storlek). Intervjuer har genomförts på länsledningsnivå (landshövding/länsråd) samt med integrationsdirektör/handläggare vid länsstyrelsen och i kommunerna



med bland annat kommunstyrelseordföranden, kommunalråd, oppositionsråd, nämndordföranden, förvaltningschefer och flykting- och integrationshandläggare. I vissa av länen har intervjuer därutöver genomförts med företrädare för kommun-/regionförbund, landsting, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Projektgruppen har sammanlagt genomfört 32 intervjuer i dessa län (se bilaga 3). Fallstudierna har genomförts under tidsperioden november 2013 – februari 2014 i syfte att ge en bild av olika regionala förutsättningar för mottagande och bosättning av nyanlända och inhämta underlag till granskningens två enkätundersökningar. De län som besöktes valdes ut utifrån syftet att ge projektgruppen tillfälle att ta del av erfarenheter från län med så olika förutsättningar för mottagande och bosättning av nyanlända som möjligt. De fyra länen (Kronoberg, Jämtland, Skåne och Östergötland) varierar framförallt med avseende på urvalsgrunderna glesbygd/storstad, svag/stark befolkningstillväxt samt högt/lågt mottagande av nyanlända genom anvisning respektive egenbosatta nyanlända.

Fallstudien i Kronobergs län genomfördes redan under granskningens förstudie. Länet valdes ut som ett exempel på ett inlands-/glesbygdslän som tagit emot ett relativt stort antal nyanlända i förhållande till sitt invånarantal under de senaste åren.

Jämtlands län är geografiskt omfattande men har ett relativt litet antal kommuner (8 stycken). Länet består till stor del av glesbygdsområden som står inför utmaningar kopplade till svag befolkningstillväxt och ett behov av kompetensförsörjning inför generationsväxling på arbetsmarknaden. Kommunerna i Jämtlands län har tagit emot en relativt hög andel nyanlända på anvisning (särskilt vidarebosatta och ensamkommande barn), men endast få nyanlända som bosatt sig i länet på egen hand. Under delar av granskningsperioden har Arbetsförmedlingen genomfört ett pilotprojekt kring bosättning och etablering i Jämtland/Ådalen som ytterligare motiverat projektgruppen att genomföra en av fallstudierna i Jämtlands län.

Skåne län valdes ut som ett exempel på ett storstadslän med stor inflyttning av egenbosatta nyanlända och som endast tagit emot en mindre andel nyanlända på anvisning. Närheten till Europa gör Skåne till ett "ankomstlän" för många nyanlända, varav många väljer att bosätta sig i länet på egen hand. Skåne län består av ett stort antal kommuner (33 stycken) med skiftande förutsättningar för mottagande av nyanlända.

Östergötlands län valdes ut som ett exempel på ett län i en stark arbetsmarknadsregion, präglad av närheten till två universitetsstäder. Flera av länets kommuner har de senaste åren tagit emot ett relativt stort antal nyanlända, såväl egenbosatta som genom anvisning. Andra kommuner i länet har endast tagit emot ett fåtal.

Alla Sveriges 290 kommuner är unika och har sina specifika förutsättningar för mottagande och bosättning av nyanlända. De fyra fallstudier projektgruppen har genomfört visar på variationer såväl som samstämmighet vad gäller de utmaningar som möter kommuner och andra berörda aktörer i länen kring mottagandet av nyanlända. Fallstudierna är inte att betrakta som representativa för samtliga kommuners förutsättningar för och erfarenheter av mottagande. De bedöms dock

sammantaget ge en bred bild av mottagandet i såväl glesbygds- som storstads-län och därmed väl spegla förutsättningarna för mottagande i en stor del av landet.

#### *Enkätundersökning till länsstyrelser*

En enkätundersökning har riktats till länsstyrelserna med frågor om länsstyrelsernas integrationsuppdrag, samverkan med andra myndigheter, kommunernas beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända m.m. Enkäten genomfördes under perioden 21 januari – 7 februari 2014 och besvarades av samtliga 21 länsstyrelser (se elektronisk bilaga). Utskicket gjordes per e-post till de som utsetts till projektgruppens kontaktpersoner vid respektive länsstyrelse.

#### *Enkätundersökning till kommuner*

En enkätundersökning har riktats till kommunerna med frågor om statliga insatser för mottagande och bosättning, kommunersättningar m.m. Enkäten genomfördes under perioden 17 mars – 4 april 2014 och besvarades av 260 av totalt 290 kommuner. Det motsvarar en svarsfrekvens på 89,7 procent (se elektronisk bilaga). Utskicket gjordes per e-post via kommunernas registratorer till den som är chef eller ansvarig för kommunens flyktningmottagning. Beroende på hur kommunens flyktningmottagning är organiserad kan flera olika förvaltningar, funktioner och personer ha varit involverade i besvarandet.

#### *Frågeunderlag till landsting och regioner*

Ett *frågeunderlag* avseende återsökningar av kostnader för hälso- och sjukvård av nyanlända som är folkbokförda har ställts till landsting och regioner och besvarats av samtliga 21 av dessa (se bilaga 2). Frågorna sändes den 25 mars 2014 via registrator till den som är chef eller ansvarig för återsökningar av statsbidrag, flyktningmedicinskt centrum eller motsvarande. Landstingen/regionerna svarade innan den 8 april 2014.

#### *Skriftliga frågor till Arbetsförmedlingen*

*Skriftliga frågor* har den 26 mars 2014 skickats till Arbetsförmedlingen för att inhämta upplysningar om resursanvändning, upphandlingsregler och sekretessfrågor. Frågorna besvarades skriftligen den 11 april 2014. För att reda ut vissa oklarheter anordnades ett möte mellan Arbetsförmedlingen, projektgruppen och två av Riksrevisionens jurister den 6 maj 2014. Arbetsförmedlingen översände därefter ytterligare kompletteringar gällande de svar myndigheten gett på projektgruppens frågor.

#### *Intervjuer med Regeringskansliet*

*Intervjuer* har genomförts med företrädare för Regeringskansliet inom Arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet och Socialdepartementet. Intervjuerna har bland annat behandlat frågor kring regeringens styrning och

uppföljning, intern samordning inom regeringskansliet och myndigheternas återrapportering.

#### *Intervjuer med myndigheter*

*Intervjuer* har genomförts med Arbetsförmedlingen (Avdelningen Integration och etablering inklusive Bosättningssektionen) samt med Migrationsverket (Verksamhetsområde Mottagande och Bosättnings- och statsbidragsenheten). Intervjuerna med Arbetsförmedlingen har bland annat berört frågor kring fastställande av länsstal, myndighetens bosättningsuppdrag samt styrning, uppföljning och samverkan. Intervjuerna med Migrationsverket har varit inriktade på frågor kring mottagningssystemet, statsbidragen till kommuner och landsting, myndighetens bosättningsuppdrag samt styrning, uppföljning och samverkan.

#### *Löpande kontakter*

Projektgruppen har under granskningen haft löpande kontakt med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och en till granskningen knuten *referensgrupp*. Gruppen har bestått av representanter från forskarvärlden, kommuner och det civila samhället som bidragit med synpunkter på statens insatser för mottagande och bosättning av nyanlända utifrån en bredd av kunskaper. Syftet med referensgruppen har varit att ge projektgruppen stöd i form av synpunkter och reflektioner kring granskningens inriktning och genomförande.

#### *Statistik- och dokumentstudier*

Projektgruppen har också genomfört *statistik- och dokumentstudier* som innefattat genomgång av berörda myndigheters årsredovisningar, andra former av återrapporteringar och analyser, rutinhandböcker, processbeskrivningar, metodstöd, rapporter, utredningar m.m.



## Bilaga 2 Frågor till landsting och regioner

### Frågor till landsting och regioner om återsökning av kostnader för hälso- och sjukvård av nyanlända som är folkbokförda

Nedanstående frågor avser endast återsökningar av statliga ersättningar för nyanlända flyktingar med uppehållstillstånd som har folkbokförts i länet, och inte kostnader för asylsökande eller andra utlänningar (enligt 33–36 §§ förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar).

**1 Vilka kostnader har landstinget/regionen återsökt från Migrationsverket under 2013?**

- Kostnader för hälso- och sjukvård för varaktig vård
- Hälsoundersökningar för nyanlända
- Extraordinära kostnader för vårdinsatser

**2 Om landstinget/regionen har återsökt extraordinära kostnader för vårdinsatser (enligt 36 § SFS 2010:1122) – har det förekommit att Migrationsverket endast har ersatt en viss andel av dessa kostnader?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**3 Meddelar Migrationsverket minst en gång per år landstinget/regionen vilka nyanlända flyktingar som har folkbokförts i länet (och deras personnummer)?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**4 Om nej på fråga 3 – vad beror det huvudsakligen på?**

Svar: .....

.....

- 5 Om nej på fråga 3 – på vilket sätt påverkar detta landstingets/regionens möjligheter att delge nyanlända individer som är folkbokförda ett erbjudande om hälsoundersökning?

Svar: .....

.....

- 6 Finns det behov av förändringar i gällande regelverk, i Migrationsverkets uppdrag eller handlägningsrutiner, samverkan mellan landsting/regioner, eller andra åtgärder för att underlätta landstingets/regionens återsökningar av kostnader?

Svar: .....

.....

## Bilaga 3 Intervjuförteckning

Riksrevisionen har genomfört följande intervjuer under granskningen:

### Fallstudie i Kronobergs län

**2013-05-28 Alvesta kommun**

Intervju med kommunalråd, ordförande i nämnden för individ- och familjeomsorg och enhetschef på Enheten för försörjningsstöd.

**2013-05-28 Regionförbundet södra Småland**

Intervju med chef och biträdande chef på Enheten för regional utveckling.

**2013-05-28 Växjö kommun**

Intervju med kommunalråd och förvaltningschef.

**2013-05-29 Alvesta, Lessebo, Ljungby, Markaryd, Tingsryd, Uppvidinge, Växjö samt Älmhults kommun**

Intervju med avdelningschefer, enhetschefer och integrationssamordnare.

**2013-05-29 Landstinget i Kronoberg**

Intervju med ekonom och hälso- och sjukvårdsstrateg.

**2013-05-29 Länsstyrelsen i Kronoberg**

Intervju med länsråd och integrationsdirektör.

**2013-05-29 Länsstyrelsen i Kronoberg**

Intervju med integrationsdirektör.

**2013-05-29 Uppvidinge kommun**

Intervju med kommunalråd och kommunchef.

### Fallstudie i Jämtlands län

**2013-11-28 Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Ragunda, Strömsund, Åre samt Östersunds kommun**

Intervju med avdelningschefer, enhetschefer och integrationssamordnare.

**2013-11-28 Länsstyrelsen i Jämtland**

Intervju med länsråd och sakkunnig med ansvar för regional utveckling.  
Intervju med integrationssamordnare.

**2013-11-28 Regionförbundet i Jämtland**

Intervju med områdeschef och samordnare för integrationsfrågor.

**2013-11-29 Östersunds kommun**

Intervju med kommunstyrelsens ordförande, områdeschef och handläggare.

**2013-11-29 Berg, Bräcke, Härjedalen, Krokom, Strömsund samt Åre kommun**

Intervju med kommunstyrelseordförande, kommun- och förvaltningschefer och integrationschefer.

**2013-11-29 Länsstyrelsen i Jämtland**

Intervju med integrationssamordnare.

**2013-11-29 Migrationsverket i Östersund**

Intervju med biträdande enhetschef och teamledare.

### Fallstudie i Skåne län

**2014-01-22 Bjuv, Båstad, Helsingborg, Svalöv samt Åstorp kommun**

Intervju med enhetschefer och integrationssamordnare.

**2014-01-22 Eslöv, Malmö, Lund samt Trelleborgs kommun**

Intervju med enhetschefer och integrationssamordnare.

**2014-01-22 Helsingborgs stad**

Intervju med kommunalråd och förvaltningschef.



- 2014-01-22 Länsstyrelsen i Skåne**  
Intervju med länsöverdirektör.
- 2014-01-23 Arbetsförmedlingen i Malmö**  
Intervju med sektionschef och strateg.
- 2014-01-23 Malmö stad**  
Intervju med kommunalråd, förvaltningsdirektör, avdelningschef och utredningssekreterare.
- 2014-01-24 Kristianstad kommun**  
Intervju med kommundirektör och förvaltningschef.
- 2014-01-24 Kristianstad samt Östra Göinge kommun**  
Intervju med integrationssamordnare.
- 2014-01-24 Simrishamns kommun**  
Intervju med kommunstyrelseordförande, förvaltningschef och avdelningschef.

### Fallstudie i Östergötlands län

- 2014-01-30 Finspång, Kinda, Linköping, Motala, Vadstena, Ydre, samt Ödeshögs kommun**  
Intervju med integrationssamordnare och ekonomichef.
- 2014-01-30 Mjölby kommun**  
Intervju med bland andra oppositionsråd, enhetschef och mångfaldsstrateg.
- 2014-01-30 Regionförbundet Östsam**  
Intervju med sakkunniga kring vuxenutbildning, nyanländas etablering och barn och ungdomars introduktion.
- 2014-01-31 Landstinget i Östergötland**  
Intervju med enhetschef, jurist och medarbetare.
- 2014-01-31 Länsstyrelsen i Östergötland**  
Intervju med landshövding, länsråd, integrationssamordnare och integrationsutvecklare.

- 2014-01-31 Norrköpings kommun**  
Intervju med bland andra kommunalråd, oppositionsråd, nämndordförande, verksamhetschef och enhetschef.
- 2014-01-31 Valdemarsviks kommun**  
Intervju med kommunchef, enhetschef och integrationssamordnare.

### Arbetsförmedlingen

- 2013-06-17 Bosättningssektionen i Norrköping**  
Intervju med enhetschef på Strategiska enheten inom Avdelningen Integration och Etablering samt bosättningshandläggare.
- 2013-09-06 Huvudkontoret i Stockholm**  
Intervju med handläggare på Strategiska enheten inom Avdelningen Integration och Etablering.
- 2013-12-20 Bosättningssektionen i Norrköping**  
Intervju med bosättningshandläggare.
- 2014-04-07 Huvudkontoret i Stockholm**  
Intervju med tillförordnad chef, enhetschef, sektionschef och handläggare på Strategiska enheten inom Avdelningen Integration och Etablering.

### Länsstyrelserna

- 2013-05-17 Länsstyrelserna nationellt**  
Intervju med länsstyrelsernas nationella samordnare av integrationsfrågor.
- 2013-10-17 Länsstyrelsen i Skåne**  
Intervju med integrationssamordnare.
- 2014-04-07 Länsstyrelsernas nationellt**  
Intervju med länsstyrelsernas nationella samordnare av integrationsfrågor och länsråd med ansvar för samordning av integrationsuppdraget på länsrådsnivå.

## Migrationsverket

- 2013-06-17 Bosättnings- och statsbidragsenheten i Norrköping**  
Intervju med enhetschef och teamledare inom statsbidragsfunktionen.
- 2013-12-20 Bosättnings- och statsbidragsenheten i Norrköping**  
Intervju med teamledare inom statsbidragsfunktionen samt expert inom statsbidragsfunktionen.
- 2014-04-11 Mottagande, bosättning och statsbidrag**  
Intervju med verksamhetsområdeschef, enhetschef, bosättningsexpert samt expert inom statsbidragsfunktionen.

## Regeringskansliet

- 2013-09-04 Arbetsmarknadsdepartementet**  
Intervju med enhetschef och budgetsamordnare på Enheten för integration och urban utveckling.
- 2014-04-11 Arbetsmarknadsdepartementet**  
Intervju med enhetschef, kansliråd och jurist på Enheten för integration och urban utveckling.
- 2013-09-03 Justitiedepartementet**  
Intervju med kansliråd och departementssekreterare på Enheten för styrning inom migrationsområdet.
- 2014-04-08 Justitiedepartementet**  
Intervju med kansliråd och departementssekreterare på Enheten för styrning inom migrationsområdet.
- 2014-04-08 Socialdepartementet**  
Intervju med enhetschef och departementsråd på Enheten för statlig förvaltning.

## Övrigt

- 2013-05-23 Länsstyrelsen i Stockholm**  
Intervju med utvecklingsledare för integrationsfrågor.
- 2013-05-24 Sveriges kommuner och landsting (SKL)**  
Intervju med utredare inom integrationsområdet.
- 2013-12-17 Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO)**  
Intervju med expert inom boende och juridik.
- 2013-12-18 Referensgruppsmöte**  
Intervju med forskare och representanter för kommuner och det civila samhället.
- 2014-01-27 Samverkansdelegationens bosättningsgrupp**  
Intervju med representanter från Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Sveriges kommuner och landsting (SKL).

## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på [www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)

2013	2013:1	Svensk rymdverksamhet – en strategisk tillgång?
	2013:2	Statliga myndigheters skydd mot korruption
	2013:3	Staten på elmarknaden – insatser för en fungerande elöverföring
	2013:4	Mer patientperspektiv i vården – är nationella riktlinjer en metod?
	2013:5	Staten på telekommunikationsmarknaden
	2013:6	Ungdomars väg till arbete – individuellt stöd och matchning mot arbetsgivare
	2013:7	Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till pensionärer – när förmånerna fram?
	2013:8	Energieffektivisering inom industrin – effekter av statens insatser
	2013:9	Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet
	2013:10	På väg ut i världen – statens främjandeinsatser för export
	2013:11	Statens kunskapsspridning till skolan
	2013:12	Skattekontroll – en fråga om förtroendet för offentlig förvaltning
	2013:13	Landsbygdsprogrammet – från jordbruksstöd till landsbygdsstöd?
	2013:14	Sjunde AP-fonden – svarar förvaltningen av premiepensionen mot spararnas krav?
	2013:15	Kränt eller diskriminerad i skolan – är det någon skillnad?
	2013:16	Statens tillsyn över skolan – bidrar den till förbättrade kunskapsresultat?
	2013:17	Ett steg in och en ny start – hur fungerar subventionerade anställningar för nyanlända?
	2013:18	Tagförseningar – orsaker, ansvar och åtgärder
	2013:19	Klimat för pengarna? Granskningar inom klimatområdet 2009–2013
	2013:20	Statens satsningar på nationella kvalitetsregister – leder de i rätt riktning?
	2013:21	Statens hantering av riksintressen – ett hinder för bostadsbyggande
	2013:22	Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser
	2013:23	Transparensen i budgetpropositionen för 2014 – tillämpningen av det finanspolitiska ramverket

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se



Riksrevisionen har granskat de statliga insatser som syftar till att ta emot och bosätta nyanlända invandrare i kommunerna. Utgångspunkten har varit att granska om de statliga insatserna är ändamålsenliga och effektiva inom ramen för ansvariga myndigheters tillgängliga resurser.

Granskningen visar att det finns ett betydande utrymme att effektivisera nuvarande system, givet det historiskt höga inflödet av personer som kommer till Sverige för att söka asyl eller återförenas med sina anhöriga. De statliga insatserna har endast till viss del betydelse för hur många nyanlända som tas emot och bosätts i kommunerna. Det är svårt att i praktiken matcha nyanlända som behöver hjälp med att hitta någonstans att bo gentemot arbetsmarknaden i ett specifikt län. Många av de platser för bosättning som länsstyrelserna och kommunerna har kommit överens om har inte använts.

Riksrevisionen rekommenderar bland annat regeringen att överväga att ge en myndighet ett samlat ansvar för bosättning av de nyanlända som är i behov av det samt att i större utsträckning tillämpa en närhets- och kontinuitetsprincip i bosättningen. Vidare bör länsstyrelserna verka för att överenskommelserna med kommunerna om anvisningsbara platser i större utsträckning motsvaras av en reell mottagningskapacitet. Migrationsverket bör öka dialogen med kommuner i vilka nya anläggningsboenden etableras och Arbetsförmedlingen bör verka för att kommuner i ökad utsträckning ska kunna involveras som leverantörer av arbetsmarknads- och etableringsinsatser för nyanlända.

ISSN 1652-6597  
ISBN 978-91-7086-349-3  
Beställning:  
[www.riksrevisionen.se](http://www.riksrevisionen.se)  
[publikationsservice@riksrevisionen.se](mailto:publikationsservice@riksrevisionen.se)  
Riksrevisionens publikationsservice  
114 90 Stockholm