



Bosättningslagen

– har reformen levt upp till intentionerna?

RIR 2021:29



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 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-612-8

RIR 2021:29

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: TOMISLAV STJEPIC

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2021

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

Bosättningslagen

– har reformen levt upp till intentionerna?

Riksrevisionen har granskat om reformen av anvisningssystemet för vissa nyanländas bosättning levt upp till riksdagens intentioner. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser som avser regeringen, Migrationsverket och länsstyrelserna samt rekommendationer som avser regeringen och Migrationsverket.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Frida Karlsson har varit föredragande. Revisor Tove Ahlsten, revisionsdirektör Christian Andersson och enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Frida Karlsson

För kännedom:

Regeringskansliet; Arbetsmarknadsdepartementet, Justitiedepartementet
Migrationsverket, länsstyrelserna

BOSÄTTNINGSLAGEN – HAR REFORMEN LEVT UPP TILL INTENTIONERNA?

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
Ordlista	8
1 Inledning	10
1.1 Motiv till granskning	12
1.2 Granskningens frågeställningar och avgränsningar	12
1.3 Bedömningsgrunder	14
1.4 Metod och genomförande	15
2 Myndigheternas arbete med bosättning av nyanlända	17
2.1 Nyanlända på anläggningsboende och kvotflyktingar kan få hjälp att ordna bostad efter anvisning	17
2.2 Ungefär 30 procent av nyanlända har tagits emot i kommunerna efter anvisning	17
2.3 Ansvarsfördelning vid bosättning av nyanlända	19
2.4 Processen för en enskild anvisning	21
3 Har mottagandet i kommunerna påskyndats?	24
3.1 Bedömningsgrund och metod	24
3.2 Kortare väntetider från uppehållstillstånd till kommunmottagande efter bosättningslagen	25
4 Har mottagandet mellan kommunerna blivit jämnare?	28
4.1 Bedömningsgrund och metod	28
4.2 Anvisningsmottagandet har blivit jämnare fördelat	28
4.3 Nyanländas flyttmönster på längre sikt	32
5 Har etableringen på arbetsmarknaden blivit bättre?	35
5.1 Bedömningsgrund och metod	35
5.2 Högre inkomster och sysselsättning för nyanlända vid anvisning till kommuner med lägre arbetslöshet	35
6 Arbetar myndigheterna på ett sätt som främjar intentionerna?	40
6.1 Bedömningsgrund och metod	40
6.2 Migrationsverkets arbete med att ta fram förslag på länstal främjar ett jämnare mottagande	40
6.3 Länsstyrelsernas arbete med kommunal främjar intentionerna	44
6.4 Länsstyrelsernas arbete för att stödja kommunernas mottagande av nyanlända	47
6.5 Migrationsverkets information ger kommunerna planeringsförutsättningar	48
6.6 Migrationsverket kan bättre främja nyanländas möjligheter till etablering på arbetsmarknaden	52
6.7 Migrationsverket kan i vissa fall inte beakta barnets bästa	55

7	Har det uppstått några konsekvenser för kommuner utöver lagens intentioner?	57
7.1	Både ett ökat och ett minskat anvisningsmottagande har fått konsekvenser för kommuner	57
8	Slutsatser och rekommendationer	63
8.1	Kortare väntetider för nyanlända som mottagits i kommuner efter bosättningslagens införande	63
8.2	Jämnare mottagande av nyanlända samtidigt som etableringen på arbetsmarknaden blivit bättre	64
8.3	Myndigheternas arbete främjar intentionerna men det finns vissa förbättringsmöjligheter	64
	Referenslista	68
	Bilaga 1. Analyser av jämnare mottagande mellan kommunerna	72
	Bilaga 2. Metod för analys av etableringen på arbetsmarknaden	74
	Bilaga 3. Intervjuer och dokumentstudier	79

Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om reformen av anvisningssystemet för vissa nyanländas bosättning levt upp till intentionerna om ett snabbare och jämnare fördelat mottagande mellan kommuner samt en bättre etablering av nyanlända på arbetsmarknaden. Införandet av bosättningslagen 2016 innebar att kommuner, till skillnad från tidigare, blev skyldiga att efter anvisning från Migrationsverket ta emot nyanlända för bosättning i kommunen. Riksrevisionen bedömer att intentionerna med reformen har uppnåtts och att Migrationsverkets och länsstyrelsernas arbete i huvudsak fungerar väl och främjar intentionerna. Vissa delar i Migrationsverkets anvisningsarbete kan dock förbättras.

Granskningens resultat

Kortare väntetider för nyanlända efter bosättningslagens införande

Mottagandet av nyanlända i kommuner efter anvisning har blivit snabbare efter bosättningslagens införande, jämfört med innan. Den genomsnittliga väntetiden från att en nyanländ på anläggningsboende beviljats uppehållstillstånd till dess att hen mottagits i en kommun har minskat med 32 dagar, vilket motsvarar 21 procent. De minskade väntetiderna sammanfaller med bosättningslagens införande, och sker trots att anvisningsmottagandet var avsevärt högre åren efter lagens införande jämfört med åren innan. Riksrevisionen bedömer därför att införandet av bosättningslagen har bidragit till att minska väntetiderna.

Högre inkomster och sysselsättning för nyanlända vid anvisning till kommuner med lägre arbetslöshet

Innan införandet av bosättningslagen var mottagandet av nyanlända ojämnt fördelat i förhållande till kommunernas befolkningsstorlek. Kommuner med ett högt mottagande hade ofta också högre arbetslöshet och ett högt mottagande av asylsökande. Mottagandet är jämnare fördelat vad gäller kommunens arbetslöshet, befolkningsstorlek och asylmottagande, efter bosättningslagens införande. Lagen har också förbättrat nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Nyanlända som anvisats till kommuner med relativt låg arbetslöshet har efter tre år fått högre genomsnittlig inkomst och sysselsättning jämfört med dem som anvisats till kommuner med högre arbetslöshet. Enligt Riksrevisionens beräkningar har införandet av bosättningslagen inneburit att inkomsterna för nyanlända som anvisats ökat med i genomsnitt cirka 3 000 kronor per år, vilket motsvarar 1,8 procent. Resultaten bör dock tolkas med försiktighet eftersom det är svårt att med säkerhet bedöma betydelsen av att bli anvisad till en kommun med relativt låg arbetslöshet för etableringen.

Myndigheternas arbete främjar intentionerna

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverkets arbete med att ta fram förslag på antalet nyanlända som ska omfattas av anvisning och fördelningen mellan län (länstal) fungerar väl och främjar ett jämnare mottagande mellan kommuner. Regeringen har hittills alltid fattat beslut om länstal i enlighet med Migrationsverkets förslag. Majoriteten av länsstyrelserna använder Migrationsverkets beräkningsunderlag på kommunnivå vid beslut om fördelningen av anvisningar mellan kommuner inom respektive län (kommuntal). Länsstyrelserna grundar också sina beslut på kriterier som främjar intentionerna. Riksrevisionen bedömer även att Migrationsverket ger kommunerna möjlighet att förbereda sitt mottagande. Dels genom att de upprättar en planering över hur många anvisade varje kommun kommer att få per månad, dels genom att de ger information om de nyanlända som kommunen ska ta emot.

Nyanländas arbetslivskompetenser kan tas tillvara bättre

När Migrationsverket beslutar om vilken kommun som ska anvisas att ta emot den nyanlända kan de, inom ramen för kommuntalen, ta hänsyn till olika individuella kriterier för att hitta en lämplig kommun. De kan exempelvis ta hänsyn till kriterier såsom behov av specialistsjukvård, närhet till släkt samt den nyanländas yrkes- och utbildningsbakgrund. Granskningen visar dock att Migrationsverket, trots att yrkes- och utbildningsbakgrund är ett av myndighetens kriterier för att bedöma och fatta beslut om anvisningskommun, inte systematiskt samlar in dessa uppgifter. Samtidigt framkommer i intervjuer med Migrationsverkets bosättningsenhet att uppgifterna bedöms användbara. Riksrevisionen bedömer att myndigheten, genom att samla in uppgifter om yrkes- och utbildningsbakgrund, kan främja att nyanlända anvisas till kommuner där deras arbetslivskompetenser är efterfrågade. Det skulle sannolikt öka chansen till en snabbare och bättre etablering, i enlighet med lagens intention.

Migrationsverket kan inte alltid ta hänsyn till barnets bästa

Sverige har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter vilket innebär att barns bästa ska vara vägledande för all myndighetsutövning. Riksrevisionen konstaterar att det finns situationer där Migrationsverket, trots att det bedöms vara till barnets bästa, inte kan anvisa nyanlända som omfattas av bosättningslagen till kommuner som de har anknytning till. Det kan exempelvis handla om att anvisa ensamkommande barn som är kvotflyktingar till kommuner där de har en anknytningsperson. Det kan även handla om föräldrar som vill återförenas med sitt barn som tidigare anlänt till Sverige som ensamkommande kvotflykting eller ensamkommande asylsökande. Orsaken är att kommuner redan uppfyllt sina kommuntal och att det inte varit möjligt att komma överens om att överlåta anvisningar mellan kommuner.

Rekommendationer

Rekommendation till regeringen:

- Möjliggör för Migrationsverket att utifrån en bedömning av barnets bästa anvisa kommuner att ta emot nyanlända som omfattas av bosättningslagen utöver kommunalen.

Rekommendation till Migrationsverket:

- Samla systematiskt in uppgifter om nyanländas yrkes- och utbildningsbakgrund så att uppgifterna, inom ramen för kommunalen, kan användas vid bedömning och beslut om anvisningskommun.

Ordlista

Nyanländ	avser personer som har beviljats uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716), samt anhöriga till dessa personer. ¹ När det gäller kommunmottagandet särskiljs nyanlända som omfattas av anvisning och nyanlända som bosätter sig på egen hand i en kommun samt ensamkommande barn som under asyltiden anvisas till en kommun.
Kvotflykting	avser en person som flytt från sitt land och blivit utvald av FN:s flyktingorgan UNHCR för att få flytta till ett annat land, även kallat vidarebosättning. Kvotflyktingar omfattas av anvisning enligt bosättningslagen.
Anläggningsboende	avser de tillfälliga bostäder som erbjuds till asylsökande som har behov av hjälp med boende under asylprocessen. Nyanlända som under asyltiden vistats vid anläggningsboenden kan omfattas av anvisning enligt bosättningslagen.
Länstal	avser fördelningen av nyanlända som ska omfattas av anvisningar mellan län.
Kommuntal	avser fördelning av nyanlända som ska omfattas av anvisningar mellan kommuner inom respektive län.
Fördelningsmodell	avser den beräkningsmodell som används för att ta fram förslag på länstal.
Anvisning	avser när Migrationsverket i ett enskilt ärende beslutar att en kommun ska ta emot nyanlända. Anvisningen medför en skyldighet för kommunen att ta emot den nyanlända som omfattas av anvisningen.
Anvisningskommun	avser den kommun som Migrationsverket beslutar ska ta emot den nyanlända.

¹ Se 2–3 §§ lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning där det framgår att lagen gäller en nyanländ som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring, om det har beviljats enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §§ utlänningslagen (2005:716), 12 kap. 18 § utlänningslagen, eller 21 eller 22 kap. utlänningslagen och invandrare som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd på dessa grunder, se bl.a. 5 kap. 3 och 3 a §§ utlänningslagen.

- Bosättningsunderlag** avser den information som sammanställs om varje enskild nyanländ som används för att bedöma och fatta beslut om anvisningskommun samt för att underlätta anvisningskommuners mottagande.
- Matchningskriterier** avser de kriterier som är vägledande vid beslut och bedömning av vilken kommun som ska anvisas att ta emot den nyanlända.
- Årsplanering** avser den prognos som Migrationsverket tar fram över hur många nyanlända som en kommun kommer att få anvisade per månad under ett kalenderår.

1 Inledning

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund vilket beslutades av riksdagen 2008.² För att uppnå målet är det viktigt att personer som av olika skäl sökt skydd i Sverige och beviljats uppehållstillstånd snabbt tas emot i kommuner och kan påbörja sin etablering på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadsutskottet har även uttryckt vikten av ett bra mottagande av nyanlända samt att insatser för att stödja och underlätta nyanländas etablering bör ha fokus på snabb etablering på arbetsmarknaden.³

Under perioden 2016 till 2020 mottogs drygt 220 000 nyanlända i Sveriges kommuner.⁴ Nyanlända kan antingen ordna sin bostad på egen hand i en valfri kommun eller få hjälp med att ordna bostad. När nyanlända får hjälp med bosättning sker det genom en så kallad anvisning till en kommun.⁵

Under 2016 reformerades anvisningssystemet för mottagandet av nyanlända genom införandet av lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (fortsättningsvis bosättningslagen). Syftet med lagen är att alla kommuner ska vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända för att förbättra de nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet.⁶ Bosättningslagen innebär att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.⁷ Innan lagen började gälla var anvisningssystemet organiserat utifrån frivilliga överenskommelser. Det innebar att en nyanländ endast kunde anvisas till en kommun om det fanns en överenskommelse mellan kommunen och länsstyrelsen.⁸ En kommun med en överenskommelse kunde också tacka nej till en enskild anvisning.⁹

Motivet till lagförslaget var dels att det tidigare systemet med frivilliga överenskommelser inte bedömdes tillräckligt för att säkerställa behovet av anvisningsbara platser, dels att kommunmottagandet var ojämnt fördelat mellan landets kommuner.¹⁰ Regeringen framhöll att konsekvenserna av det otillräckliga mottagandet innebar att nyanlända med uppehållstillstånd blev kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO) i stället för att tas emot i en kommun. Detta bedömdes också fördröja nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet. Regeringen menade även att väntetiderna

² Prop. 2008/09:01, s. 14, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:155.

³ Se bet. 2016/17:AU1, s. 21, rskr. 2016/17:115; bet. 2009/10:AU7, s. 12, rskr. 2009/10:208.

⁴ Migrationsverket, "Statistik över kommunmottagna enligt ersättningsförordningen 2016–2020". Hämtad 2021-03-01.

⁵ Se lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁶ Prop. 2015/16:54, s. 1, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

⁷ 5 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁸ Se 7 § förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

⁹ Se prop. 2015/16:54, s. 12.

¹⁰ Se prop. 2015/16:54, s. 11–12 samt bet. 2015/16:AU4, s. 9, rskr. 2015/16:128.

förstärkte den redan ojämna fördelningen av mottagandet mellan landets kommuner. Detta eftersom nyanlända som väntat länge på kommunplacering gav upp och i stället bosatte sig på egen hand och då ofta i kommuner med ett redan högt mottagande av nyanlända.¹¹ Trots regeringens insatser¹² för att öka kommunernas frivilliga mottagande av nyanlända bedömdes mottagandet inte uppgå till en nivå som motsvarade behovet.¹³ Utmaningarna med det frivilliga systemet blev än mer kännbara i samband med flyktingsituationen 2015 då behovet av anvisningsbara platser ökade kraftigt. Lagförslaget röstades igenom med bred politisk enighet i riksdagen i januari 2016 och trädde i kraft 1 mars samma år.¹⁴

Enligt riksdagens beslut och intentioner förväntades bosättningslagen:

- påskynda mottagandet av nyanlända i kommuner och därigenom frigöra platser på anläggningsboenden i mottagningssystemet för asylsökande
- åstadkomma en mer proportionerlig fördelningen av mottagandet mellan landets kommuner
- genom ett snabbare mottagande, som i högre utsträckning sker i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar, förbättra nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet.¹⁵

Införandet av bosättningslagen medförde även förändringar i organiseringen och ansvarsfördelningen mellan de statliga myndigheterna. Migrationsverket fick ensamt ansvaret för bosättningen av nyanlända, något som tidigare varit delat mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket.¹⁶ Länsstyrelserna gick från att ha

¹¹ Prop. 2015/16:54, s. 9, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

¹² Regeringen redogör i förarbetena till lagen hur olika typer av ekonomiska styrmedel har använts för att försöka stimulera det frivilliga mottagandet. Bland annat nämns hur starten för etableringstiden för personer på anläggningsboenden förändrats så att den påbörjas först när nyanlända är kommunmottagna. Detta förväntades innebära en minskad risk för kommuner att behöva betala ut ekonomiskt bistånd till nyanlända som inte längre har rätt till etableringsersättning. Ett annat exempel är den prestationsbaserade ersättning till kommunerna i förordningen 2010:1122 som trädde i kraft 2014. Även införandet av möjligheten för kommuner att få ersättning för hyreskostnader som uppstår i väntan på att den nyanlända flyttar in i en bostad förväntades bidra till att stimulera det frivilliga mottagandet. Se prop. 2015/16:54, s. 9–10.

¹³ Se prop. 2015/16:54, s. 9–10 och bet. 2015/16:AU4, s. 9.

¹⁴ Samtliga riksdagspartier förutom Sverigedemokraterna röstade Ja till förslaget. Införandet av lagen var en av åtgärderna som ingick i den migrationspolitiska överenskommelse som slöts mellan den dåvarande regeringen (Socialdemokraterna och Miljöpartiet), och Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna. Överenskommelsen slöts med anledning av flyktingsituationen 2015 och omfattade en rad åtgärder för ett hållbart mottagande och snabbare etablering.

¹⁵ Se prop. 2015/16:54, s. 11–12 och bet. 2015/16:AU4, s. 9.

¹⁶ Den tidigare ansvarsfördelningen innebar bland annat att Arbetsförmedlingen ansvarade för att anvisa nyanlända som vistats på anläggningsboende och som hade rätt till en etableringsplan enligt lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Migrationsverket ansvarade för att anvisa kvotflyktingar samt nyanlända som inte hade rätt till etableringsplan. Se 8 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning jämförd med den numera upphävda 6 och 7 §§ förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Den senare förordningen upphävdes i samband med att den nya förordningen började gälla 2016-03-01.

ett uppdrag om att teckna frivilliga överenskommelser med kommuner till att fatta beslut om fördelningen av anvisningar mellan kommuner inom respektive län.¹⁷

1.1 Motiv till granskning

Det har inte gjorts någon samlad utvärdering av om reformen har levt upp till riksdagens intentioner om ett snabbare och mer proportionerligt mottagande mellan kommuner. Det har inte utvärderats om nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet har förbättrats till följd av bosättningslagen införande. Inte heller har det utvärderats om Migrationsverket och länsstyrelsernas arbete främjar intentionerna. Länsstyrelserna och Boverket har gjort löpande uppföljningar av hur kommunerna arbetar med bosättning av nyanlända som omfattas av anvisning och vilken typ av boende som erbjuds till målgruppen.¹⁸ Mot denna bakgrund har Riksrevisionen sett skäl att granska om intentionerna med reformen har uppnåtts.

1.2 Granskningens frågeställningar och avgränsningar

Granskningen besvarar frågan om reformen av anvisningssystemet för vissa nyanländas bosättning levt upp till riksdagens intentioner. För att besvara den övergripande frågan ställer vi följande delfrågor:

1. Har reformen påskyndat mottagandet i kommunerna?
2. Har reformen lett till ett jämnare¹⁹ mottagande mellan kommunerna?
3. Har reformen förbättrat nyanländas etableringen på arbetsmarknaden?
4. Arbetar myndigheterna på ett sätt som främjar intentionerna med reformen?
5. Har det uppstått några konsekvenser för kommunerna utöver intentionerna?

¹⁷ Se 5 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning jämförd med den numera upphävda 4 § förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare. Den senare förordningen upphävdes i samband med att den nya förordningen började gälla 2016-03-01.

¹⁸ Se till exempel Länsstyrelsen i Jönköpings län, *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 40 enligt regleringsbrevet för 2017, 2017*; Länsstyrelsen Stockholm, *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län, 2020*; Länsstyrelserna, *Mottagande och etablering av nyanlända 2018. Enkätundersökning riktad till Sveriges samtliga kommuner, 2018*; Länsstyrelserna, *Lägesbilder från kommuner och regioner 2019. Mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn, 2019*; Boverket, "Öppna data – Boverkets bostadsmarknadsenkät", hämtad 2020-07-03.

¹⁹ Med jämnare mottagande avser vi intentionen som propositionen som ligger till grund för lagen, och som riksdagen ställt sig bakom, uttrycker som mer proportionerligt mottagande mellan kommuner. Av bosättningslagen framgår dessutom att fördelningen av anvisningar ska ta hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen. Se 7 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Riksrevisionens utgångspunkt för delfråga 1–3 är att bedöma om riksdagens intentioner har uppnåtts. Vår avsikt är inte att bedöma om nivån på förändringen anses vara tillräcklig. Av riksdagens beslut och intentioner framgår inte heller någon uttalad önskan om nivån på den förväntade förändringen. Vad gäller delfråga 3 är riksdagens intention att nyanländas etablering på arbetsmarknaden såväl som i samhällslivet ska förbättras. Inom ramen för granskningen har det endast varit möjligt att undersöka om införandet av bosättningslagen förbättrat nyanländas etablering på arbetsmarknaden. Det är viktigt att understryka att detta endast är en aspekt av nyanländas etablering.

Vad gäller delfråga 4 omfattar granskningen Migrationsverket och länsstyrelserna. Migrationsverkets arbete har avgränsats till myndighetens arbete med att ta fram förslag på det totala antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelningen mellan län. Granskningen omfattar även myndighetens arbete för att främja kommunernas planeringsförutsättningar att ta emot nyanlända samt arbetet med att bedöma och fatta beslut om anvisningskommun. Vi granskar däremot inte Migrationsverkets arbete med boenden för asylsökande. Vi granskar inte heller systemet för ersättning till kommuner för mottagandet av nyanlända eller ersättningen till kommuner för hyreskostnader som uppstår i väntan på att en nyanländ flyttar in i en bostad. Granskningen omfattar inte heller Arbetsförmedlingens uppdrag att bistå Migrationsverket i utvecklingen av den fördelningsmodell som används för förslaget till länstal.

När det gäller länsstyrelsernas arbete omfattar granskningen i huvudsak arbetet med att fatta beslut och vid behov revidera kommuntalen inom respektive län. I granskningen ingår även länsstyrelsernas arbete med att bistå Migrationsverket i utvecklingen av den fördelningsmodell som används för förslaget till länstal. Länsstyrelserna har även i uppdrag att föra dialog med kommunerna i syfte att främja att kommunerna planerar för mottagandet och anmäler tillgängliga bostäder till Migrationsverket.²⁰ Uppdraget är nära sammankopplat med länsstyrelsernas andra uppdrag inom integration och bostadsförsörjning. Vi bedömer att det därför är svårt att endast granska denna del av länsstyrelsernas arbete. Vi har inte heller funnit några indikationer på brister i arbetet. Vi har därför valt att inte granska uppdraget utan endast övergripande beskriva länsstyrelsernas samverkansarbete. Inte heller de statsbidrag som länsstyrelserna fördelar till kommuner ingår i granskningen.²¹

²⁰ Se 12 § förordningen om (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

²¹ Se 37 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

I granskningen ingår inte att bedöma vilken typ av boendelösningar som kommuner har valt att erbjuda till de nyanlända som omfattas av anvisning och som kommunerna är skyldiga att ta emot för bosättning.²²

Införandet av bosättningslagen innebär en inskränkning i kommunernas självbestämmanderätt. Vi bedömer därför att det också är viktigt att genom delfråga 5 beskriva några av de konsekvenser som reformen haft i kommunerna, utöver intentionerna.²³ Delfrågan baseras på intervjuer med fem kommuner. Riksrevisionens avsikt är inte att bedöma hur vanligt förekommande eller allvarliga de konsekvenser som framförs är eller om samma konsekvenser finns i fler kommuner än de vi intervjuat.

1.3 Bedömningsgrunder

Bedömningsgrunder är de kriterier som Riksrevisionen använder för att värdera sina iakttagelser. Nedan beskriver vi våra övergripande bedömningsgrunder. I varje kapitel finns mer utförliga bedömningsgrunder för respektive delfråga.

Granskningens fokus är att bedöma om riksdagens intentioner med bosättningslagen har uppnåtts samt om myndigheterna i sitt arbete främjat intentionerna. I vår bedömning utgår vi från bestämmelserna i bosättningslagen, arbetsmarknadsutskottets betänkande i samband med lagförslaget samt regeringens proposition som ligger till grund för bosättningslagen, som riksdagen ställt sig bakom. När det gäller myndigheternas arbete utgår vi även från myndigheternas uppdrag såsom de uttrycks i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (fortsättningsvis bosättningsförordningen), regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag.

Syftet med lagförslaget, som riksdagen ställde sig bakom, var att alla kommuner bör vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända för att förbättra nyanländas etablering på arbetsmarknaden och i samhällslivet.²⁴ Både arbetsmarknadsutskottet och regeringen uttalade i samband med lagförslaget att mottagandet av nyanlända var otillräckligt och ojämnt fördelat och noterade att bristen på anvisningsbara platser väntades öka på grund av den rådande

²² Regeringen uttryckte i förarbetena till bosättningslagen en förhoppning om att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt skulle erbjuda permanenta bostäder till dem som omfattas av anvisning. För att inte begränsa kommunernas flexibilitet att vid behov erbjuda boenden av mer tillfällig karaktär bedömde regeringen att det inte var lämpligt att i lagen reglera vilken typ av boende som ska tillhandahållas. Inte heller utskottet uttalade sig i frågan utan välkomnade lagförslaget. Se prop. 2015/16:54, bet. 2015/16:AU4 och rskr. 2015/16:128.

²³ I propositionen som ligger till grund för lagen anförde flera remissinsatser att lagförslaget innebar ett alltför långtgående ingrepp i kommunernas grundlagsfästa självbestämmanderätt, att det inte är visat att allmänintresset väger över, och att man innan nya skyldigheter införs för kommunerna först bör försöka uppnå syftet med åtgärderna med andra förslag som inte inskränker kommunernas självstyre. Se prop. 2015/16:54, s. 28.

²⁴ Prop. 2015/16:54, s. 1, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

flyktingsituationen.²⁵ Mot denna bakgrund välkomnade utskottet lagförslaget om ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända invandrare.²⁶ Vidare uttryckte utskottet att den föreslagna lagen syftade till att förkorta väntetiderna i anläggningsboenden och göra det möjligt att ta emot fler nyanlända för bosättning i kommunerna. På så sätt kunde en mer proportionerlig fördelning av mottagandet komma till stånd och nyanländas etablering i samhälls- och arbetslivet effektiviseras.²⁷

1.4 Metod och genomförande

Nedan beskriver vi övergripande våra metoder. Vi ger en utförligare beskrivning i kommande kapitel för respektive delfråga samt i metodbilagor.

Frågorna som rör om mottagandet av nyanlända har blivit snabbare och jämnare fördelat mellan kommuner samt om etableringen på arbetsmarknaden har förbättrats besvaras främst med hjälp av analyser av offentlig statistik och registerdata. Framför allt analyseras offentlig statistik och registerdata från Statistiska centralbyrån (SCB), Migrationsverket, Arbetsförmedlingen samt Skatteverket.

Granskningen av myndigheternas arbete samt vilka andra konsekvenser som bosättningslagen haft för kommuner har i huvudsak besvarats med intervjuer och dokumentstudier. Vi har gjort intervjuer med Migrationsverket, länsstyrelser, Arbetsförmedlingen, Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och ett urval kommuner. Även Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet) har intervjuats. Totalt har drygt 70 intervjuer genomförts. Intervjuerna har genomförts digitalt och i semistrukturerad form, och i vissa fall kompletterats skriftligt i efterhand.

Vi har också gått igenom en rad skriftliga underlag. Det har varit propositioner, lagtexter, förordningar, regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag och myndighetsrapporter samt relevanta domar på området. Vi har även begärt in skriftliga underlag från myndigheterna. Det har varit beslutsunderlag, verksamhetsstatistik, prognoser, interna styrdokument samt mötesanteckningar. Vi har även gått igenom 460 anvisningsbeslut med tillhörande bosättningsunderlag.

1.4.1 Genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av revisor Frida Karlsson (projektledare), revisor Tove Ahlsten och revisionsdirektör Christian Andersson. En referensperson har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och

²⁵ Se prop. 2015/16:54, s. 11–12 samt bet. 2015/16:AU4, s. 9, rskr. 2015/16:128.

²⁶ Bet. 2015/16:AU4, s. 9, rskr. 2015/16:128.

²⁷ Ibid.

på ett utkast till granskningsrapport: Mattias Engdahl, fil.dr i nationalekonomi och forskare vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU).

Företrädare för Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet), Migrationsverket samt länsstyrelserna har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport. Även Arbetsförmedlingen och SKR har fått tillfälle att faktagranska och lämna synpunkter på vissa avsnitt av rapportutkastet.

1.4.2 Rapportens disposition

Kapitel 2 innehåller bakgrundsinformation om myndigheternas uppdrag kopplat till bosättning av nyanlända samt processen för en enskild anvisning. Kapitel 3 till och med kapitel 7 innehåller empiri och iakttagelser för respektive delfråga. I kapitel 8 ger vi våra slutsatser och besvarar den övergripande revisionsfrågan. Kapitlet avslutas med Riksrevisionens rekommendationer till regeringen och Migrationsverket.

2 Myndigheternas arbete med bosättning av nyanlända

I detta kapitel beskriver vi myndigheternas arbete med bosättning av nyanlända samt hur processen för en enskild anvisning går till.

2.1 Nyanlända på anläggningsboende och kvotflyktingar kan få hjälp att ordna bostad efter anvisning

De personer som i första hand omfattas av anvisning och därmed kan få hjälp att ordna en bostad är nyanlända som är registrerade och vistas i Migrationsverkets anläggningsboenden²⁸ samt kvotflyktingar. I gruppen kvotflyktingar ryms även en grupp ensamkommande barn under 18 år, så kallade ensamkommande kvotflyktingar.²⁹

Förutom de nyanlända som kommunerna är skyldiga att ta emot efter anvisning finns också de nyanlända som på egen hand bosätter sig i kommunerna. Dessa personer ordnar alltså bostad på egen hand i valfri kommun. Det kan vara personer som under asyltiden redan ordnat eget boende i en kommun och som bor kvar där efter uppehållstillstånd. Andra har bott i Migrationsverkets anläggningsboenden som asylsökande men har efter uppehållstillstånd själva valt att bosätta sig i en kommun. Det kan också vara anhöriga (familjemedlemmar eller nära släktingar) till flyktingar, skyddsbehövande och personer som fått uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter. Vanligtvis bosätter sig anhöriga till nyanlända som tagits emot i en kommun efter anvisning, i samma kommun som anknytningspersonen. Det innebär att bosättningslagen i förlängningen även påverkar den grupp som inte omfattas av anvisningar.

2.2 Ungefär 30 procent av nyanlända har tagits emot i kommunerna efter anvisning

Under perioden 2016–2020 har drygt 220 000 nyanlända tagits emot i landets kommuner.³⁰ Av dessa fick cirka 30 procent, knappt 70 000 personer, hjälp med att bosätta sig i en kommun efter anvisning. De flesta nyanlända som tagits emot i

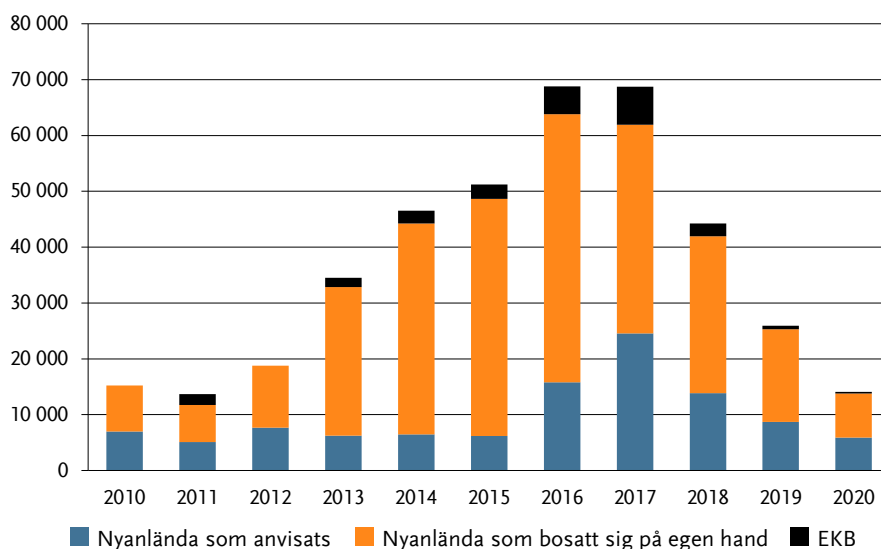
²⁸ Migrationsverket använder idag begreppet tillfällig bostad och tillfälliga bostäder. För att underlätta läsningen har vi valt att använda begreppet anläggningsboenden då det används i bosättningslagen och förarbetena till lagen samt bosättningsförordningen.

²⁹ Se 7 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt 11 § förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

³⁰ Tidpunkten för när en nyanländ ska anses vara mottagen i en kommun regleras av 6 § förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar. För dem som tagits emot efter anvisning avses datumet för det faktiska mottagandet i kommunen. För övriga avses datumet för folkbokföringen i kommunen.

kommunerna, drygt 60 procent, ordnade boende på egen hand i en kommun. Utöver det har cirka 10 procent varit ensamkommande barn som anvisats till kommunen under tiden som asylsökande. Det totala antalet nyanlända som mottagits i kommuner såväl som andelen som tagits emot efter anvisning har varierat över tid vilket visas i figur 1.

Figur 1 Antal personer som kommunmottagits enligt ersättningsförordningen (2010:1122), uppdelat på nyanlända som har anvisats till kommunerna och nyanlända som har bosatt sig på egen hand samt ensamkommande barn (EKB) 2010–2020



Anm.: I kategorin "nyanlända som anvisats" ingår kvotflyktingar samt personer som under asyltiden vistats på anläggningsboenden och som efter anvisning av Migrationsverket har bosatt sig i en kommun. I kategorin "nyanlända som bosatt sig på egen hand" ingår personer som under asyltiden eller vid beslut om uppehållstillstånd ordnat eget boendet i kommunen, anhöriga till flyktingar, skyddsbehövande samt personer som fått uppehållstillstånd på synnerligen ömmande omständigheter. Kategorin "EKB" avser ensamkommande barn som anvisades kommun redan under tiden som asylsökande.

Källa: Migrationsverket, bearbetat av Riksrevisionen.

Antalet beviljade uppehållstillstånd för nyanlända var som högst 2016, och minskade därefter kraftigt. Eftersom kommunmottagandet sker med en viss fördröjning började det totala kommunmottagandet att minska ordentligt först 2018. Kommunernas anvisningsmottagande var tre gånger så högt de två första åren efter bosättningslagens införande (2017–2018), jämfört med de två åren innan (2014–2015). Drygt 80 procent av de nyanlända som tagits emot i kommuner efter anvisning 2016–2018 har bostad på anläggningsboenden under asyltiden. Sedan 2019 står kvotflyktingar för över hälften av det totala anvisningsmottagandet.

2.3 Ansvarsfördelning vid bosättning av nyanlända

Övergripande kan organiseringen av arbetet med bosättning av nyanlända delas in i följande moment:

- ta fram förslag på det totala antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar och fördelningen mellan län (länstal).
- fatta beslut om fördelning av anvisningar mellan län och kommuner inom respektive län (kommuntal).
- bedöma och fatta beslut om enskilda anvisningar.

Regeringen, Migrationsverket och länsstyrelserna har olika ansvar när det gäller bosättning av nyanlända. Ansvarsfördelningen sammanfattas övergripande i figur 2 och utgår i huvudsak från de uppdrag som myndigheterna har enligt bosättningslagen och bosättningsförordningen. Utöver dessa finns såklart flera myndigheter som är involverade i nyanländas etablering.³¹ Även kommunerna har en central roll i mottagandet av nyanlända, dels på grund av ansvaret för att efter anvisning ta emot nyanlända, dels för nyanlända som ordnar boenden på egen hand, anhöriga samt ensamkommande barn. Kommunerna ansvarar också för undervisning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering, annan vuxenutbildning med mera.

Figur 2 Ansvarsfördelningen mellan regeringen, Migrationsverket och länsstyrelserna

Regeringen	Migrationsverket	Länsstyrelserna
<ul style="list-style-type: none"> • beslutar om antalet nyanlända som ska omfattas av anvisningar • beslutar om länstal. 	<ul style="list-style-type: none"> • tar fram förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisning • föreslår länstal • bedömer och fattar beslut om enskilda anvisningar • lämnar information till kommunen om de nyanlända som ska tas emot. 	<ul style="list-style-type: none"> • beslutar om kommuntal • reviderar kommuntal • bistår Migrationsverket i arbetet med fördelningsmodellen • för dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för mottagandet och anmäler tillgängliga bostäder för nyanlända.

³¹ Till exempel har Arbetsförmedlingen det samordnande ansvaret för att nyanlända ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet. De ansvarar för att nyanlända får tillgång till etableringsprogrammet och att en handlingsplan upprättas för den nyanlända. De har även i uppdrag att delta i genomförandet av Migrationsverkets uppdrag om att ta fram förslag på länstal samt bistå med statistikuppgifter. Försäkringskassan beslutar om och betalar ut etableringsersättning till nyanlända som är inskrivna hos Arbetsförmedlingen och ingår etableringsprogrammet samt fattar beslut om och betalar ut etableringstillägg och bostadsersättning. Centrala studiestödsnämnden erbjuder vissa nyanlända en möjlighet att ansöka om hemutrustningslån för inköp av till exempel möbler eller annan hemutrustning.

2.3.1 Förslag på antalet nyanlända som omfattas av anvisning och fördelningen mellan län

Migrationsverket är anvisande myndighet. Det innebär bland annat att myndigheten varje år ska ta fram en beräkning på hur många nyanlända som bedöms ha behov av hjälp med bosättning i en kommun under kommande år.³² Migrationsverket ska också föreslå en fördelning mellan län.³³

När förslag på länstal tas fram ska myndigheten ta hänsyn till följande kriterier som framgår av bosättningslagen: kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn samt omfattningen av asylsökande i kommunen.³⁴ Hur dessa kriterier ska viktas regleras inte. Regeringen bedömde i propositionen till lagen, som riksdagen ställde sig bakom, att viktningen är en tillämpningsfråga som inte bör regleras eftersom relevanta förhållanden kan ändras över tid.³⁵ Regeringen uttryckte dock att kriterierna bör användas för att utifrån statistiska data fastställa det antal nyanlända som varje län och kommun ska ta emot.³⁶

Migrationsverket ska redovisa de antaganden och bedömningar som ligger till grund för myndighetens förslag på länstal och eventuella justeringar av föregående års fördelningsmodell.³⁷ Migrationsverket ska genomföra uppdraget efter inhämtande och beaktande av synpunkter från länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och SKR.³⁸ Regeringen har även gett länsstyrelserna i uppdrag att bistå Migrationsverket i arbetet med att analysera och vid behov justera fördelningsmodellen samt lämna synpunkter på de förslag som tas fram.³⁹

2.3.2 Beslut om läns- och kommunalt

Baserat på Migrationsverkets förslag beslutar regeringen om hur många nyanlända som totalt ska omfattas av anvisningar samt fördelningen mellan län. Om Migrationsverkets prognoser eller behovet av anvisningar förändras kan regeringen besluta om att länstalen justeras. Migrationsverket ska då, efter synpunkter från Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och SKR lämna nytt förslag på antalet som ska omfattas av anvisningar och länstal.⁴⁰

³² Se 2 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

³³ Regeringsbeslut I:6 Ju2021/02524, s. 4–5. Fram till 2020 gavs uppdraget i årliga regeringsuppdrag till Migrationsverket.

³⁴ 7 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

³⁵ Prop. 2015/16:54, s. 22–23, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

³⁶ Ibid.

³⁷ Regeringsbeslut I:6 Ju2021/02524, s. 4–5.

³⁸ Ibid.

³⁹ Regeringsbeslut III 2 Fi2020/00609 m.fl., s. 12.

⁴⁰ Se 7 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning samt Regeringsbeslut I:6 Ju 2021/02524, s. 4–5.

Länsstyrelserna ska på grundval av länstalen besluta om kommuntal.⁴¹ Utöver de kriterier som nämnts ovan får länsstyrelserna vid beslut av kommuntalen också beakta kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder.⁴² Det är upp till varje enskild länsstyrelse att utforma processen för fördelning av kommuntalen. Om länstalen revideras under året får länsstyrelserna även revidera kommuntalen. Kommuntalen får också revideras under året efter överenskommelse mellan kommuner inom länet eller närliggande kommuner, under förutsättning att kommuntalen sammantaget inte blir lägre än länstalen.⁴³

Länsstyrelserna har även i uppdrag att föra dialog med kommuner inom länet i syfte att främja att kommunerna planerar för mottagandet av nyanlända för bosättning i kommunen och anmäler tillgängliga bostäder för nyanlända.⁴⁴

2.3.3 Bedömning och beslut om enskilda anvisningar

Migrationsverket ansvarar för att inom ramen för de beslutade kommuntalen besluta om enskilda anvisningar.⁴⁵ I arbetet ingår att göra en bedömning av vilken kommun som ska anvisas att ta emot den nyanlända. Regeringen har inte reglerat vilka individuella kriterier som kan beaktas vid anvisning i enskilda ärenden. Det innebär att det är upp till Migrationsverket att, inom ramen för kommuntalen besluta om vilka andra uppgifter som ska användas vid bedömning och beslut av anvisningskommun.⁴⁶ Migrationsverket ska även lämna de uppgifter som den anvisade kommunen behöver för mottagandet av den nyanlända.⁴⁷

2.4 Processen för en enskild anvisning

Migrationsverkets process för anvisning skiljer sig åt mellan nyanlända som bott på anläggningsboenden och kvotflyktingar vilket illustreras i figur 3.⁴⁸

När en **asylsökande som vistas på Migrationsverkets anläggningsboende** fått uppehållstillstånd ska Migrationsverkets regionala mottagningsenhet kalla till ett så kallat underrättelsesamtal. Vid detta samtal ska handläggaren bland annat fråga om den nyanlända har några särskilda behov eller önskemål om kommun att flytta till. Handläggaren på mottagningsenheten ska sedan upprätta ett så kallat bosättningsunderlag där detta dokumenteras. Utifrån informationen i bosättningsunderlaget, och inom ramen för de beslutade kommuntalen och

⁴¹ 5 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁴² 6 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁴³ 7-7a §§ förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁴⁴ 12 § förordningen om (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁴⁵ 8 § förordningen om (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁴⁶ Regeringen, "Frågor och svar om lagen om mottagande av vissa nyanlända för bosättning", hämtad 2021-09-24.

⁴⁷ 11 § förordningen om (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

⁴⁸ Beskrivningen baseras på Migrationsverkets underlag om processen för anvisning och bosättning samt intervjuer med Migrationsverket.

årsplaneringen, ska Migrationsverkets bosättningsenhet sedan fatta beslut om vilken kommun som ska anvisas att ta emot den nyanlända. I samband med detta ska anvisningsbeslutet tillsammans med bosättningsunderlaget skickas till kommunen.

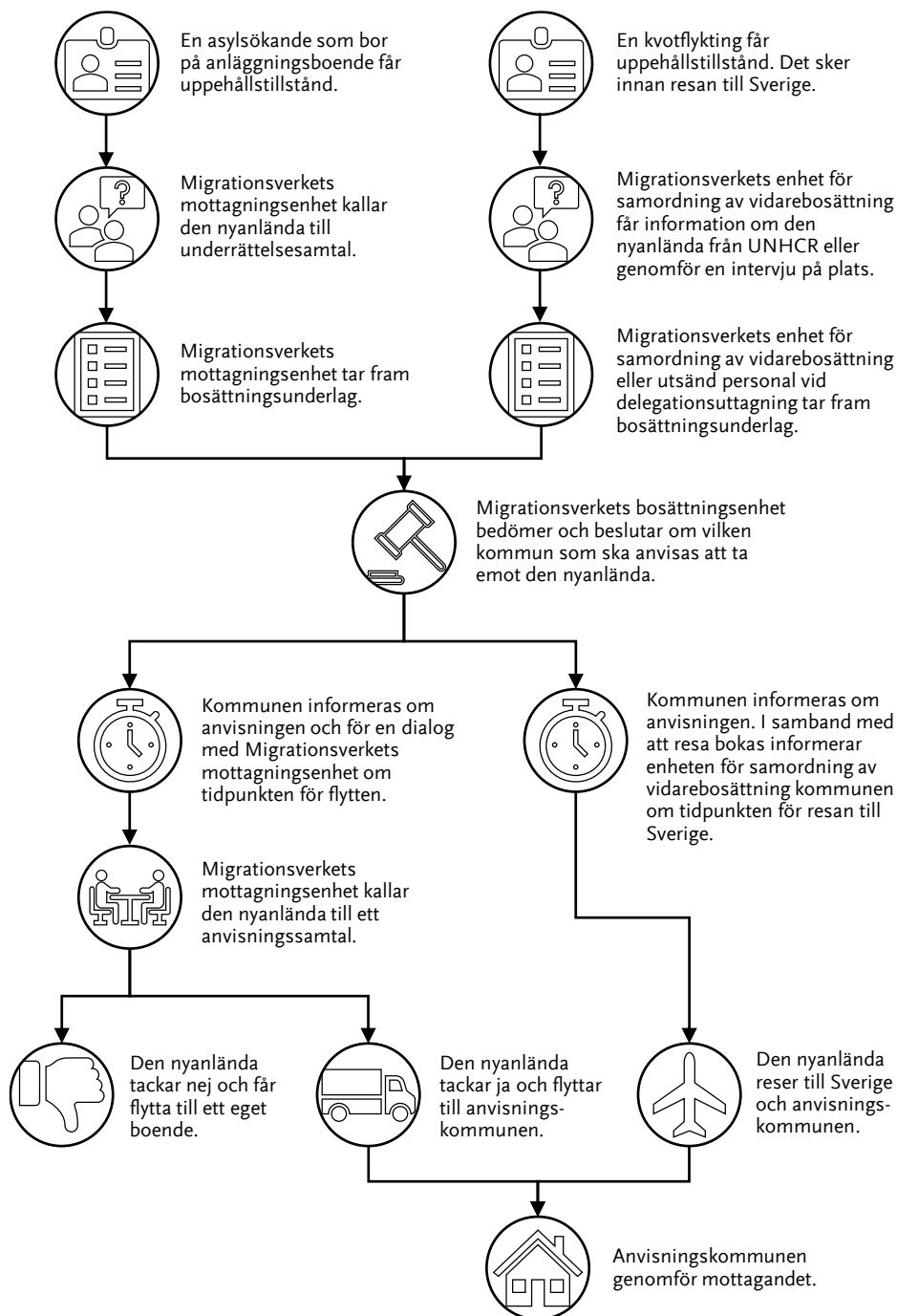
Ärendet går därefter tillbaka till mottagningsenheten som ska föra en dialog med kommunen om tidpunkten för och det praktiska kring flytten. Därefter informerar mottagningsenheten den nyanlända om vilken kommun denna erbjuds att flytta till. Till skillnad från anvisningskommunen kan den nyanlända välja att tacka ja eller nej till erbjudandet om anvisning. Om hen tackar ja till att flytta till den anvisade kommunen ska mottagningsenheten boka resan till kommunen. Den som i stället tackar nej till att flytta till den anvisade kommunen ska omedelbart flytta från anläggningsboendet och hänvisas till att ordna eget boende.⁴⁹ Kommunen har som längst två månader på sig från beslut om anvisningskommun till dess att den nyanlända ska tas emot i kommunen.⁵⁰

Kvotflyktingar får uppehållstillstånd innan de reser till Sverige. I detta fall är det Migrationsverkets enhet för samordning av vidarebosättning som ska ansvara för att upprätta ett bosättningsunderlag utifrån information om kvotflyktingen från FN:s flyktingorgan (UNHCR). I de fall Migrationsverket skickar ut en delegation för att på plats intervju och utreda kvotflyktingar, så är det normalt sett den utsända personalen som ansvarar för att upprätta bosättningsunderlaget. Därefter ska bosättningsenheten fatta beslut om anvisningskommun på samma sätt som för nyanlända som bor på anläggningsboenden. Ärendet går sedan tillbaka till enheten för samordning av vidarebosättning. I samband med att resan bokas informerar enheten kommunen om tidpunkten för resan till Sverige.

⁴⁹ Enligt 8 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. har utlänningar med uppehållstillstånd som vistas på förläggning endast rätt till bistånd om de inte anvisats eller kunnat utnyttja en anvisad plats i en kommun.

⁵⁰ 10 § förordningen om (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Figur 3 Övergripande beskrivning av processen för anvisningsärenden



Källa: Riksrevisionen baserat på underlag från och intervjuer med Migrationsverket.

3 Har mottagandet i kommunerna påskyndats?

Riksrevisionens övergripande bedömning är att införandet av bosättningslagen har inneburit kortare väntetider från uppehållstillstånd till mottagande, jämfört med innan. Den genomsnittliga väntetiden från att en nyanländ på anläggningsboende beviljats uppehållstillstånd till dess att hen mottagits i kommunen har minskat med 32 dagar efter bosättningslagens införande, vilket motsvarar 21 procent. De förkortade väntetiderna har också bidragit till att frigöra platser på anläggningsboenden som tidigare upptagits av nyanlända med uppehållstillstånd.

3.1 Bedömningsgrund och metod

En av riksdagens intentioner med bosättningslagen var att förkorta väntetiderna i anläggningsboenden för nyanlända med uppehållstillstånd.⁵¹ Regeringen menade i propositionen som låg till grund för lagen, som riksdagen ställde sig bakom, att detta skulle frigöra platser på anläggningsboenden och därigenom även bidra till att utgifterna för mottagande av asylsökande skulle bli lägre än de annars hade blivit.⁵²

För att bedöma om intentionen uppnåtts undersöker vi om följande kriterium är uppfyllt:

- tiden från beslut om uppehållstillstånd till mottagande i kommun för nyanlända som vistas på anläggningsboende har kortats till följd av bosättningslagen.

Vi besvarar frågan genom analys av registerdata från Migrationsverket och SCB. Vi studerar hur väntetiden från beslut om uppehållstillstånd till kommunmottagande förändrats före och efter lagens införande. Vi studerar även väntetiderna för kommuner som fått ett ökat, minskat eller oförändrat anvisningsmottagande. Vi presenterar även en överslagsberäkning på hur stor kostnadsbesparing för staten som de minskade väntetiderna på anläggningsboenden kan ha inneburit.

⁵¹ Bet. 2015/16:AU4, s. 9.

⁵² Prop. 2015/16:54, s. 33, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

3.2 Kortare väntetider från uppehållstillstånd till kommunmottagande efter bosättningslagen

Sedan bosättningslagen infördes 2016 har väntetiden mellan beslut om uppehållstillstånd till mottagande i en kommun minskat för nyanlända som vistats på anläggningsboenden. I genomsnitt var väntetiderna cirka 120 dagar under perioden 2017–2018. Detta är en minskning av väntetiderna på 32 dagar jämfört med perioden 2014–2015, vilket motsvarar en minskning på 21 procent. Utvecklingen visas i figur 4. Ett liknande mönster ses för kvotflyktingar som också anvisas till kommuner. De minskade väntetiderna sammanfaller med bosättningslagens införande och sker trots att anvisningsmottagandet var avsevärt högre åren efter lagens införande jämfört med åren innan. Vi bedömer därför att införandet av bosättningslagen har bidragit till de kortare väntetiderna.

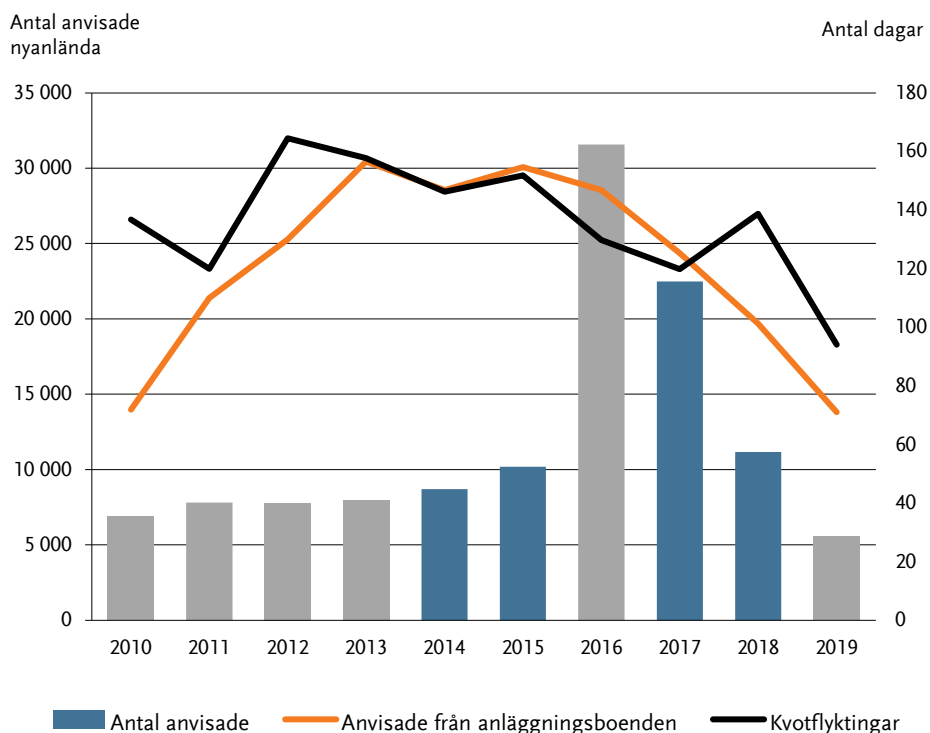
Det är dock viktigt att notera att det är svårt att fastställa att hela förändringen i väntetiden kan tillskrivas bosättningslagen. Det kan vara så att andra förändringar som sammanfaller i tid med reformen också har påverkat väntetiden. En sådan faktor skulle exempelvis kunna vara om Migrationsverkets interna arbetssätt förändrats.⁵³ I myndighetens årsredovisningar för 2018 och 2019 redovisas bland annat att myndigheten arbetat för att förkorta ledtiderna från uppehållstillstånd till anvisning genom uppföljning och vidareutveckling av arbetssätt, samt genom en nära och god dialog med kommunerna.⁵⁴ Även ledtiden från beslut om beviljat uppehållstillstånd och beslut om anvisning har förkortats sedan 2017.⁵⁵ Det är dock svårt att helt utesluta att det förändrade arbetssättet beror på införandet av bosättningslagen. Det skulle kunna vara så att införandet av lagen gjort det enklare för Migrationsverket att anvisa kommuner att ta emot nyanlända efter anvisning eftersom kommunen inte längre kan tacka nej till att ta emot den nyanlända.

⁵³ Som tidigare nämnts var ansvaret för anvisning och bosättning före bosättningslagens införande delat mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket. Det samlade ansvaret övergick till Migrationsverket den 1 januari 2017.

⁵⁴ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2018*, 2019, s. 18.

⁵⁵ Migrationsverket, *Årsredovisning för 2019, 2020*, s. 79–80.

Figur 4 Genomsnittliga väntetider från uppehållstillstånd till kommunmottagande för nyanlända som har anvisats till en kommun samt det totala anvisningsmottagandet, 2010–2019



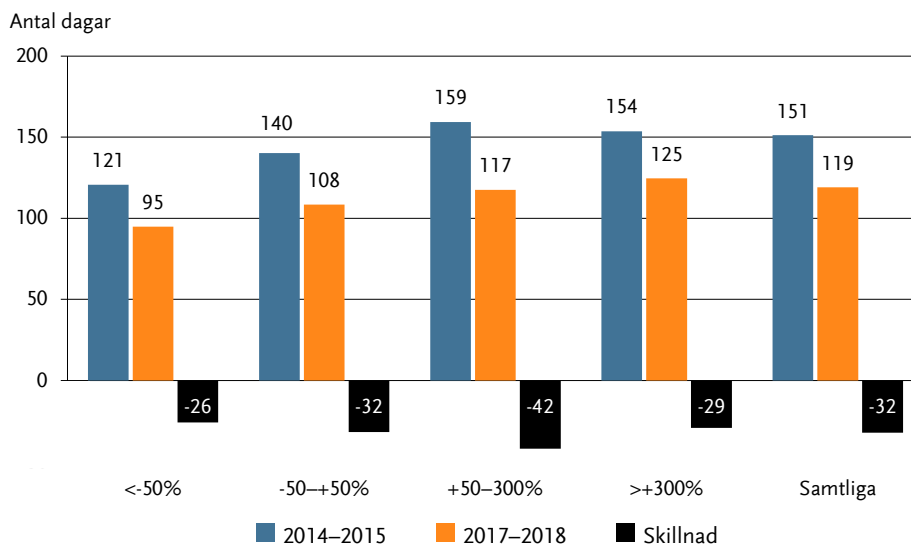
Anm.: Antalet nyanlända som har anvisats är gråmarkerat för de år som inte ingår i jämförelsen före och efter bosättningslagens införande. Statistiken har viss fördröjning som kan påverka senare år i figuren.

Källa: Registerdata från Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Förändringar i nivån på kommunmottagandet tycks inte heller ha haft någon betydelse för väntetiderna. En hypotes skulle kunna vara att väntetiderna ökar i kommuner som får ett ökat anvisningsmottagande eftersom detta skulle kunna leda till svårigheter att exempelvis ordna boende. Vi kan dock konstatera att de genomsnittliga väntetiderna sjönk ungefär lika mycket för dem som togs emot i kommuner som fått ett kraftigt minskat anvisningsmottagande som för dem som togs emot i kommuner som fått ett oförändrat eller kraftigt ökat anvisningsmottagande (se figur 5).⁵⁶ Detta är ytterligare en indikation på att bosättningslagen haft en påverkan på väntetiderna.

⁵⁶ En regressionsanalys visar att det inte finns något statistiskt samband mellan väntetiderna och förändringen i nivån på mottagandet i anvisningskommunen.

Figur 5 Väntetider från uppehållstillstånd till kommunmottagande för nyanlända som vistats på anläggningsboende och som anvisats till en kommun utifrån förändring av nivån på anvisningsmottagandet i kommunen, före och efter bostättningslagens införande



Anm.: Figuren är uppdelad i fyra olika kategorier utifrån förändringen i nivån på anvisningsmottagandet i kommunen. Staplarna till vänster i figuren visar väntetiderna för kommuner där anvisningsmottagandet minskat med mer än 50 procent mellan 2014–2015 och 2017–2018. Resterande kategorier indikerar en förändring på +/- 50 procent, en ökning på mellan 50 och 300 procent samt slutligen de kommuner som haft en ökning på mer än 300 procent.

Källa: Registerdata från Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Av figuren framgår att väntetiderna från beviljat uppehållstillstånd till mottagande i kommun sjunkit och att detta gäller oavsett om kommunen fått ett ökat eller minskat anvisningsmottagande. Exempelvis har väntetiderna i kommuner som fått minst tre gånger så högt anvisningsmottagande minskat med 29 dagar, jämfört med innan lagens införande.

De förkortade väntetiderna har även inneburit att platser på anläggningsboenden som tidigare upptagits av nyanlända med uppehållstillstånd frigjorts. Som framgår av analysen ovan var väntetiderna 32 dagar kortare under perioden 2017–2018 jämfört med perioden 2014–2015. Genom att multiplicera den minskade väntetiden med antalet mottagna nyanlända som omfattas av anvisning under perioden 2017–2018 får vi en uppskattning på hur många färre dygn dessa personer spenderat på anläggningsboendena. Vår beräkning visar att de förkortade väntetiderna inneburit sammantaget drygt 770 000 färre dygn på anläggningsboendena under perioden 2017–2018.⁵⁷ Om vi räknar med en dygnskostnad om cirka 400 kronor är besparingen för staten drygt 300 miljoner kronor under dessa två år.⁵⁸

⁵⁷ Beräkningen som utförs är: $(17\,906 + 6\,268) * 32 \approx 775\,600$ dagar.

⁵⁸ Kostnaden per inskrivet dygn för dem som bodde på anläggningsboende var 402 kronor 2019. Se Migrationsverket, *Årsredovisning 2019, 2020*.

4 Har mottagandet mellan kommunerna blivit jämnare?

Riksrevisionens övergripande bedömning är att mottagandet av nyanlända har blivit jämnare fördelat mellan kommuner till följd av bosättningslagens införande. Vi kan konstatera att mottagandet har blivit jämnare vad gäller kommunens arbetslöshet, befolkningsstorlek och asylmottagande.

4.1 Bedömningsgrund och metod

Arbetsmarknadsutskottet uttryckte i sitt betänkande till lagförslaget att bosättningslagen skulle bidra till ett mer proportionerligt mottagande av nyanlända.⁵⁹ Av bosättningslagen framgår också att det vid fördelningen av anvisningar ska tas hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar, befolkningsstorlek, sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn. Hänsyn ska också tas till omfattningen av asylsökande som vistas i kommunen.⁶⁰

För att bedöma om intentionen uppnåtts undersöker vi om följande kriterier är uppfyllda:

- nyanlända som anvisas tas i högre grad emot i kommuner med låg arbetslöshet jämfört med före lagens införande
- mottagandet av nyanlända som anvisas är jämnare i förhållande till kommunernas befolkningsstorlek jämfört med före lagens införande
- nyanlända som anvisas tas i lägre grad emot i kommuner som har ett stort mottagande av asylsökande jämfört med före lagens införande.

För att besvara frågan om bosättningslagen bidragit till ett jämnare mottagande använder vi oss främst av Migrationsverkets och Arbetsförmedlingens offentliga statistik från perioden före och efter lagens införande.

För att ytterligare belysa hur mottagandet ser ut på längre sikt undersöker vi flyttmönster för nyanlända som har anvisats till en kommun upp till tre år efter mottagandet i en kommun.

4.2 Anvisningsmottagandet har blivit jämnare fördelat

Vår analys visar att bosättningslagen har resulterat i att fler nyanlända tas emot i kommuner med låg arbetslöshet och att det blivit ett jämnare mottagande mellan kommunerna i förhållande till befolkningsstorlek. Färre nyanlända tas också emot i kommuner som före lagens införande haft ett stort asylmottagande.

⁵⁹ Bet. 2015/16:AU4, s. 9.

⁶⁰ 7 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

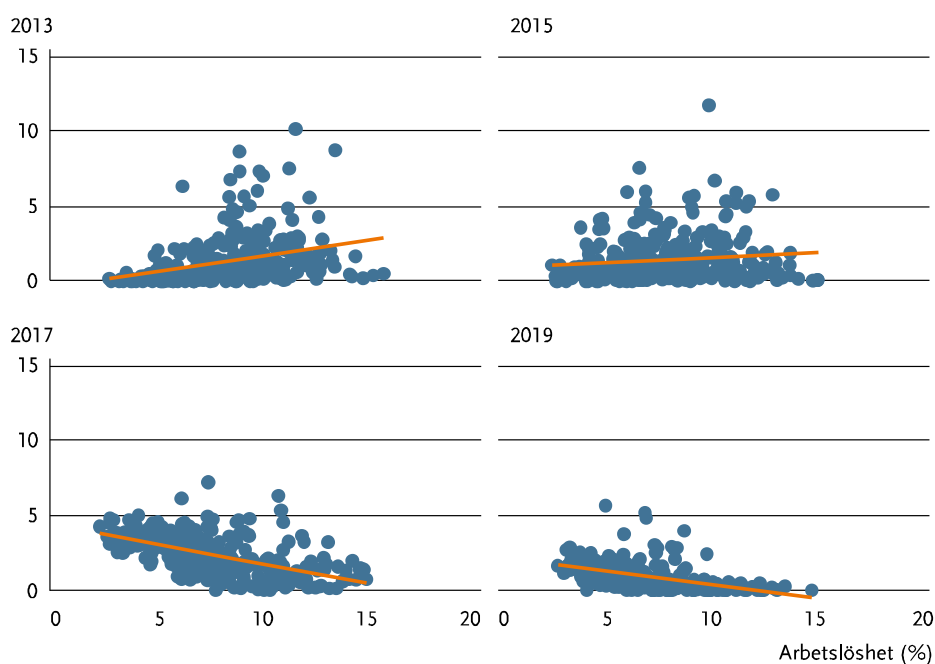
4.2.1 Ökat mottagande i kommuner med låg arbetslöshet

Våra analyser visar att nyanlända före bosättningslagens införande i högre utsträckning anvisades till kommuner med högre arbetslöshet.⁶¹ Under perioden 2012–2014 fanns ett signifikant positivt samband mellan en kommuns anvisningsmottagande per 1 000 invånare och arbetslösheten i kommunen.

Från och med 2016 blir sambandet i stället signifikant negativt, vilket innebär att kommuner med låg arbetslöshet har fått ett högre anvisningsmottagande. Vi bedömer därför att bosättningslagens införande och den fördelningsmodell som använts har bidragit till att fler nyanlända hamnar i kommuner med lägre arbetslöshet.⁶² Denna utveckling framkommer tydligt i figur 6.

Figur 6 Kommuners mottagande av anvisade nyanlända per 1 000 invånare och kommunens arbetslöshet, 2013–2019

Antal mottagna per 1 000 invånare



Anm.: Linjerna i figuren visar det linjära sambandet mellan de undersökta variablerna.

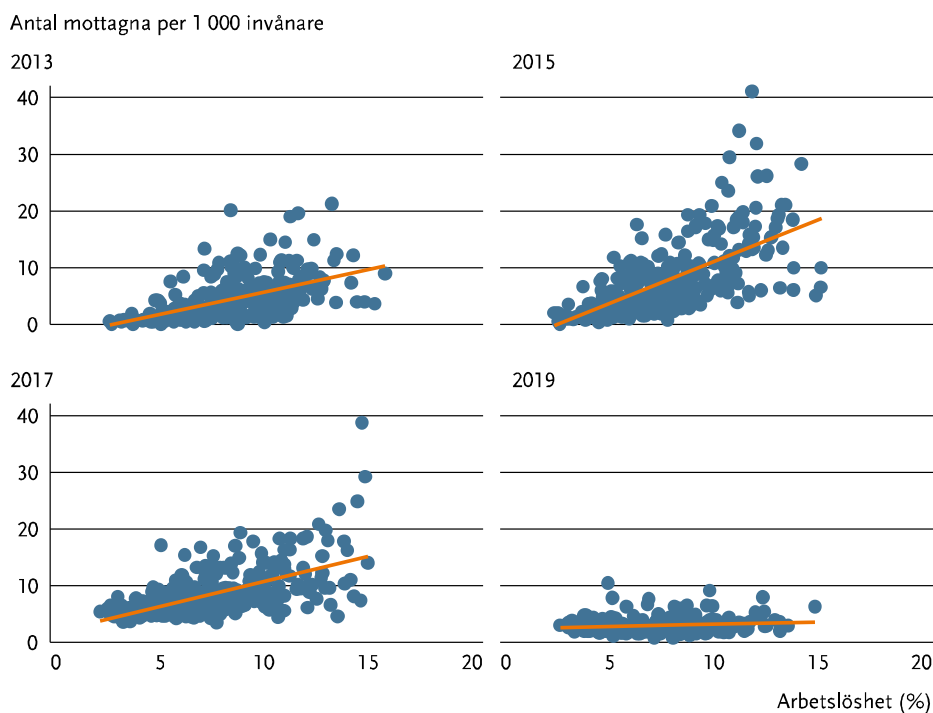
Källa: Offentlig statistik från Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Riksrevisionens bearbetning.

⁶¹ Vi använder oss av Arbetsförmedlingens statistik över den totala arbetslösheten på kommunnivå som även inkluderar både öppet arbetslösa och individer i program med aktivitetsstöd. Detta mått är alltså inte det officiella arbetslöshetsmättet som baseras på arbetskraftsundersökningarna (AKU).

⁶² Resultaten från denna analys presenteras i tabell 4 i bilaga 1.

Eftersom intentionen med införandet av bosättningslagen var att åstadkomma ett jämnare mottagande mellan kommuner även totalt sett undersöker vi hur stort genomslag den förändrade fördelningen av nyanlända som anvisats har haft på det totala mottagandet av nyanlända. Det vill säga både nyanlända som har tagits emot i kommuner efter anvisning och nyanlända som har bosatt sig på egen hand i en kommun samt ensamkommande barn. Hur stor påverkan införandet av bosättningslagen har haft på det totala mottagandet till olika kommuner beror dels på hur stor andel av det totala antalet kommunmottagna som tagits emot efter anvisning, dels på vilken typ av kommuner som självbosatta väljer att flytta till.⁶³ Vår bedömning är att införandet av bosättningslagen också haft en påverkan på det totala kommunmottagandet. Fördelningen av det totala mottagandet och kommunens arbetslöshet över tid illustreras grafiskt i figur 7.

Figur 7 Kommuners totala mottagande av nyanlända per 1 000 invånare och kommunens arbetslöshet, 2013–2019



Anm.: Linjerna i figuren visar det linjära sambandet mellan de undersökta variablerna.

Källa: Offentlig statistik från Migrationsverket och Arbetsförmedlingen. Riksrevisionens bearbetning.

⁶³ Andelen som bosatt sig på egen hand var 2013–2019 betydligt högre än andelen anvisade, men har successivt minskat sedan 2017. Under 2013 togs cirka 18 procent av det totala antalet kommunmottagna emot genom anvisning jämfört med cirka 34 procent år 2019.

Det är tydligt att det för åren 2013 och 2015 fanns ett positivt samband mellan arbetslösheten och nivån på det totala mottagandet av nyanlända per 1 000 invånare. Från 2017 försvagas sambandet jämfört med 2015.⁶⁴ År 2019 finns inget tydligt samband mellan kommuner med hög arbetslöshet och antalet mottagna nyanlända per 1 000 invånare.

4.2.2 Ökat mottagande i kommuner med stor befolkning

Vi bedömer att bosättningslagen har bidragit till att anvisningsmottagandet blivit jämnare i förhållande till kommunernas befolkningsstorlek. Vi kan också konstatera att införandet av bosättningslagen haft en påverkan på fördelningen av det totala kommunmottagandet av nyanlända med avseende på befolkningsstorlek.

Våra analyser visar att under åren 2012–2015 tog kommuner med relativt liten befolkningsstorlek emot ett förhållandevis högt antal anvisade nyanlända i förhållande till sin befolkning.⁶⁵ Efter att lagen infördes 2016 minskar dock skillnaden i anvisningsmottagandet mellan kommuner med liten respektive stor befolkningsstorlek tydligt. Vi kan också konstatera att spridningen i mottagandet mellan kommunerna ökar återigen från och med 2018. Ökningen sammanfaller med förändringar i den fördelningsmodell som används av Migrationsverket där kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar och tidigare självbosättning numera väger tyngre vid fördelningen av anvisningar mellan län (se mer om fördelningsmodellen i kapitel 6).

När samtliga kommunmottagna studeras är mönstret detsamma. Spridningen har minskat och kommuner med liten befolkningsstorlek tar i förhållande till kommuner med stor befolkningsstorlek emot relativt sett färre nyanlända jämfört med innan bosättningslagens införande.

4.2.3 Minskat mottagande i kommuner med många asylsökande

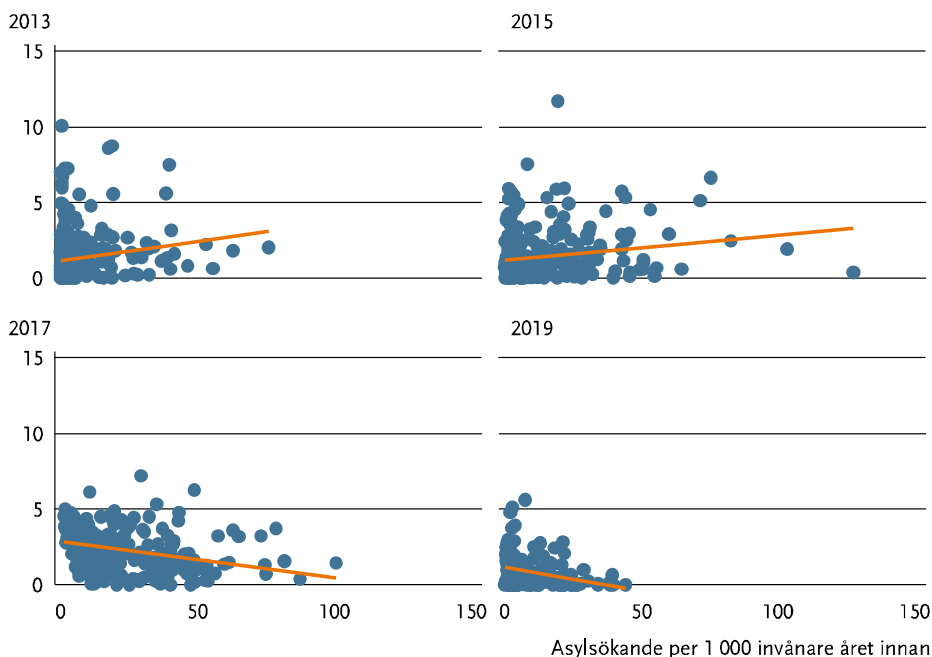
Vår bedömning är att bosättningslagen bidragit till att anvisningsmottagandet mellan kommunerna blivit jämnare i förhållande till kommunernas asylmottagande. Analysen visar att nyanlända numera i lägre grad anvisas till kommuner som har ett högt asylmottagande. Denna utveckling syns i figur 8 genom att det positiva sambandet mellan mottagandet av nyanlända som har anvisats till en kommun och mottagandet av asylsökande året innan försvagats och genom att förhållandet snarare är negativt efter lagens införande. Anledningen till att vi använt antalet asylsökande året innan är att det tar tid att få uppehållstillstånd, vilket gör att asylmottagandet ett år troligtvis påverkar mottagandet året efter.

⁶⁴ Resultatet bekräftas även genom en regressionsanalys av sambandet mellan nivån på mottagandet av nyanlända å ena sidan och arbetslöshet och asylmottagande å andra sidan som presenteras i tabell 4 i bilaga 1.

⁶⁵ Se tabell 3 i bilaga 1 för mer information.

Figur 8 Kommuners mottagande av anvisade nyanlända per 1 000 invånare och inskrivna asylsökande per 1 000 invånare föregående år, 2013–2019

Antal mottagna per 1 000 invånare



Anm.: Linjerna i figuren visar det linjära sambandet mellan de undersökta variablerna.

Källa: Migrationsverket. Riksrevisionens bearbetning.

Att sambandet försvagas skulle kunna vara en konsekvens av att antalet asylsökande minskat kraftigt efter 2016. En mer detaljerad analys visar att det positiva sambandet mellan kommuners anvisningsmottagande och asylmottagande försvinner efter bosättningslagens införande.⁶⁶ För år 2019 finns även ett statistisk signifikant negativt samband mellan anvisningsmottagandet och asylmottagandet året innan. Sammantaget är vår bedömning att införandet av bosättningslagen har bidragit till att kommuner som har ett högt asylmottagande numera tar emot färre nyanlända efter anvisning.

4.3 Nyanländas flyttmönster på längre sikt

I avsnittet konstaterar vi att det är små skillnader i andelen nyanlända som har mottagits i en kommun efter anvisning och som flyttar från anvisningskommunen under de tre första åren, före och efter bosättningslagens

⁶⁶ Analysen görs med hjälp av en regressionsmodell och genom indexering kontrollerar modellen för den årliga variationen i antalet mottagna samt kommunens arbetslöshet. Se tabell 4 i bilaga 1.

införande. Slutligen visar vi att nyanlända som har anvisats till kommuner oftare flyttar vidare till kommuner med högre arbetslöshet.

Om fler nyanlända anvisas till kommuner med lägre arbetslöshet, och etableringen därigenom går snabbare, skulle en hypotes kunna vara att färre flyttar från anvisningskommunen. Vi bedömer därför att det är relevant att undersöka nyanländas flyttmönster före och efter införandet av bosättningslagen. Denna analys är endast beskrivande och vi kan inte bedöma bosättningslagens betydelse för flyttmönstren. Varken bosättningslagen eller bosättningsförordningen ställer krav på hur länge den nyanlända ska stanna kvar i anvisningskommunen eller hur länge anvisningskommunen har ansvaret för att ordna bostad. Några krav på hur anvisningskommunen ska uppfylla sin skyldighet att ordna bostad finns inte heller i lagen eller förordningen.

4.3.1 Ingen tydlig skillnad i andelen nyanlända som flyttar från anvisningskommunen före och efter bosättningslagens införande

Granskningen visar att det inte finns någon tydlig skillnad i andelen anvisade nyanlända som flyttar från anvisningskommunen före och efter bosättningslagens införande. I tabell 1 nedan visas andelen nyanlända som flyttat från anvisningskommunen efter 1, 2 respektive 3 år. Analysen görs både för perioden före bosättningslagens införande (2013–2015) och för åren efter att lagen infördes (2017–2020).

Tabell 1 Andel anvisade nyanlända som flyttat från anvisningskommunen efter 1, 2 respektive 3 år före och efter bosättningslagens införande, procent

	Efter 1 år	Efter 2 år	Efter 3 år
Andel som flyttat av mottagna 2013–2015	19 %	25 %	30 %
...endast kvotflyktingar	12 %	20 %	24 %
Andel som flyttat av mottagna 2017–2019	17 %	25 %	33 %
...endast kvotflyktingar	10 %	17 %	20 %

Anm.: Vi mäter endast var en individ bor vid ett tillfälle per år. Det är därför möjligt att vi missar individer som flyttat och som sedan flyttat tillbaka till samma kommun under ett och samma år. För mottagna efter bosättningslagens införande kan vi endast göra uppföljningen efter 3 år för mottagna 2017.

Källa: Statistik från Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Som framgår av tabellen har 33 procent av de nyanlända som har anvisats till en kommun efter bosättningslagens införande flyttat från anvisningskommunen tre år senare. Vid en jämförelse av anvisade nyanlända före lagens införande (mottagna 2013–2015) med dem som mottogs i en anvisningskommun efter att lagen infördes (2017–2019) så ser vi endast mindre skillnader. Vi har även gjort motsvarande analys uppdelat gruppvis för kommuner med hög respektive låg

arbetslöshet, men kan konstatera att det inte finns något tydligt samband mellan hur stor andel nyanlända som flyttat från anvisningskommunen och kommunens arbetslöshet.

För kvotflyktingar är bilden omvänd: efter lagens införande är det något färre som flyttat 3 år efter mottagandet i anvisningskommunen än innan bosättningslagen infördes. 20 procent hade flyttat 3 år efter mottagandet efter att lagen infördes jämfört med 24 procent för dem som mottogs innan lagen infördes. Vi kan också konstatera att kvotflyktingar flyttar mer sällan än andra nyanlända som har anvisats till en kommun.

4.3.2 Nyanlända flyttar oftare till kommuner med högre arbetslöshet

Vår analys visar att de nyanlända som anvisades till en kommun 2017, och som tre år senare flyttat vidare, har bosatt sig i kommuner med i genomsnitt 1,9 procentenheters högre arbetslöshet. Om vi jämför med de nyanlända som mottogs innan bosättningslagen infördes (2013–2015) så flyttade denna grupp vidare till kommuner med i genomsnitt 0,4 procentenheters högre arbetslöshet. Att anvisade nyanlända flyttar till kommuner med högre arbetslöshet efter bosättningslagens införande är dock väntat eftersom dessa oftare mottogs i kommuner med lägre arbetslöshet. Sannolikheten att flytta till en kommun med högre arbetslöshet är därmed högre.

Vi konstaterar också att de anvisade nyanlända som mottogs i en kommun under 2017 och som tre år efter mottagande hade flyttat, allt annat lika, har lägre inkomster och sysselsättning än de anvisade nyanlända som inte flyttat.⁶⁷ Detta ska dock inte tolkas som att det är själva flytten som påverkar situationen på arbetsmarknaden, utan detta kan ha många olika förklaringar. Att personerna har fått ett arbete i kommunen de flyttar till verkar dock inte vara den huvudsakliga förklaringen till varför de flyttar.

Länsstyrelsen Stockholm pekar på att det finns både individuella och strukturella faktorer som påverkar nyanländas flyttmönster. Strukturella orsaker som kan påverka att nyanlända flyttar är bland annat: närhet till service, arbete och skola, tillgång till bostäder, hur långsiktiga boendelösningar som erbjuds samt boendets kvalitet.⁶⁸ SCB visar att det är vanligt med relativt kortväga flyttar, till exempel till annan kommun i samma storstadsområde.⁶⁹ Det har dock inte varit möjligt att närmare undersöka flyttmönster och anledningarna till flyttar inom ramen för denna granskning.

⁶⁷ Detta resultat baseras på analysen av etableringen på arbetsmarknaden som presenteras i kapitel 5.

⁶⁸ Länsstyrelsen Stockholm, *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*, 2020, s. 68.

⁶⁹ SCB, *Så flyttar nyanlända flyktingar under de första åren i Sverige – Flyttmönster bland kommunmottagna 2016–2019*, 2020, s. 42.

5 Har etableringen på arbetsmarknaden blivit bättre?

Riksrevisionens bedömning är att bosättningslagens införande haft en positiv påverkan på arbetsmarknadsetableringen för anvisade nyanlända. Nyanlända tas i högre grad emot i kommuner med lägre arbetslöshet, efter införandet av bosättningslagen. Samtidigt har anvisade nyanlända som mottagits i kommuner med lägre arbetslöshet i genomsnitt högre inkomster och sysselsättning tre år efter kommunmottagandet, jämfört med dem som anvisats till kommuner med högre arbetslöshet.

5.1 Bedömningsgrund och metod

Delfrågan bedöms mot syftet med lagförslaget, som riksdagen ställde sig bakom, att alla kommuner bör vara med och ta ansvar för mottagandet av nyanlända för att förbättra nyanländas etablering på arbetsmarknaden.⁷⁰

För att bedöma om intentionen uppnåtts undersöker vi om följande kriterium är uppfyllt:

- positiv förändring i inkomster och sysselsättning hos anvisade nyanlända som togs emot efter lagens införande jämfört med före.

Vi besvarar frågan genom att kvantitativt undersöka om det finns ett samband mellan arbetslösheten i den kommun som nyanlända anvisades till under 2017 och deras inkomster och sysselsättning tre år efter kommunmottagandet. Analysen baseras på statistik från Migrationsverket, SCB och Skatteverket. Resultaten och metoden relateras till svensk forskning på området.

5.2 Högre inkomster och sysselsättning för nyanlända vid anvisning till kommuner med lägre arbetslöshet

Vår analys visar att nyanlända som anvisas till en kommun med lägre arbetslöshet i genomsnitt har högre inkomster och högre sysselsättning tre år efter mottagandet i kommunen, jämfört med de som anvisas till kommuner med högre arbetslöshet. Enligt våra beräkningar har införandet av bosättningslagen inneburit att inkomsterna för nyanlända som anvisats ökat med i genomsnitt cirka 3 000 kronor per år. Det är dock svårt att bedöma betydelsen för etableringen av att bli anvisad till en kommun med relativt låg arbetslöshet och resultaten bör därför tolkas försiktigt.

⁷⁰ Prop. 2015/16:54, s. 1, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

Vår analys av om införandet av bosättningslagen haft någon påverkan på nyanländas etablering på arbetsmarknaden, består av två steg. Dessa beskrivs närmare nedan.

5.2.1 Betydelsen av den lokala arbetsmarknaden i anvisningskommunen för etableringen på arbetsmarknaden

Vi använder den kommunala arbetslösheten för att undersöka vilken betydelse den lokala arbetsmarknaden har för nyanländas etablering på arbetsmarknaden.⁷¹ För att mäta en individs utfall på arbetsmarknaden fokuserar vi på två olika mått: om individen är sysselsatt och individens arbetsinkomst.⁷² En nyanländ definieras som sysselsatt om individen under uppföljningsåret hade en positiv arbetsinkomst. Detta kan tyckas vara en låg gräns, men eftersom vi undersöker en grupp som har svag anknytning till arbetsmarknaden är detta rimligt. Samma gräns har också använts tidigare i liknande forskning.⁷³ När det gäller inkomster använder vi oss av månadsuppgifter från Skatteverket. Vi undersöker etableringen på arbetsmarknaden för de individer som mottogs under 2017 och studerar deras inkomster och sysselsättning tre år efter mottagandet i en kommun, det vill säga under 2020.⁷⁴

För att tolka sambandet mellan arbetslösheten i anvisningskommunen och nyanländas etableringen på arbetsmarknaden som en kausal effekt är det viktigt att ha kunskap om vad Migrationsverket tar hänsyn till vid beslut om anvisningskommun. Det skulle kunna vara så att de nyanlända som anvisas till kommuner med lägre arbetslöshet skiljer sig åt på något sätt mot dem som anvisas till kommuner med högre arbetslöshet. Exempelvis om dessa individer har lättare att hitta ett arbete oavsett kommunens arbetslöshet. Om det är på detta sätt och vi inte kan ta hänsyn till detta i vår analys skulle det kunna påverka resultaten. Utifrån vår genomgång av handläggare och intervjuer med företrädare på Migrationsverket samt genomgång av anvisningsbeslut kan vi konstatera att

⁷¹ Det arbetslöshetsmått som används kommer från Arbetsförmedlingens siffror över andelen inskrivna av den registerbaserade arbetskraften. Vi använder främst den totala arbetslösheten som inkluderar både öppet arbetslösa och individer i program med aktivitetsstöd. I känslighetsanalyser studeras dock också endast andelen öppet arbetslösa (se bilaga 2).

⁷² En individs inkomster mäts med hjälp av Skatteverkets månadsuppgifter som baseras på arbetsgivardeklarationer på individnivå (AIG). Inkomstmåttet är summan av kontant ersättning som inte är underlag för socialavgifter, kontant ersättning som är underlag för arbetsgivaravgifter och SLF samt kontant ersättning som är underlag för egenavgifter.

⁷³ Åslund och Rooth, "Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings", 2007.

⁷⁴ I olika känslighetsanalyser studeras även en kortare uppföljningsperiod. Se bilaga 2.

anvisningarna inte sker helt slumpmässigt.⁷⁵ När Migrationsverket ska besluta om anvisningskommun tar de hänsyn till om den nyanlända har några särskilda behov eller önskemål. En liten andel av dessa önskemål grundar sig dock uttryckligen på möjligheten att få arbete. För gruppen kvotflyktingar är det dessutom färre som uttrycker önskemål om anvisningskommun och det gäller då uteslutande att man vill bo nära släkt och vänner. Vidare kan vi konstatera att Migrationsverket inte gör någon bedömning av vilken kommun som kan vara mest lämplig att ta emot enskilda nyanlända utifrån ett arbetsmarknadsperspektiv.

I ett försök att ta hänsyn till att anvisningarna till kommunerna inte sker helt slumpmässigt tar vi i våra beräkningar hänsyn till en rad olika variabler. De faktorer som vi kontrollerar för är: kön, utbildningsnivå, familjetyp, ålder, tid från ansökan om uppehållstillstånd till kommunmottagande, ensamkommande, födelseland, inskriven hos Arbetsförmedlingen, grund för uppehållstillstånd, kommuntyp, indikator om individen blivit anvisad till en kommun med många landsmän.⁷⁶

I tabell 2 presenteras resultaten av analysen om arbetslösheten i anvisningskommunen har ett samband med hur de nyanlända som anvisas etablerat sig på arbetsmarknaden. Vi analyserar de nyanlända som anvisades och togs emot i en kommun 2017.

Tabell 2 Sambandet mellan arbetslösheten i kommunen 2017 och inkomster och sysselsättning för anvisade nyanlända tre år efter kommunmottagandet

Utfallsmått	Inkomster (logaritmerade)		Sysselsättning	
	Alla anvisade	Kvotflyktingar	Alla anvisade	Kvotflyktingar
Arbetslösheten i kommunen 2017 (procent)	-0,017* (0,007)	0,019 (0,021)	-0,012** (0,002)	-0,021** (0,003)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	10 256	687	17 280	1 555

Anm.: Logistisk regression för utfallsmåttet sysselsättning. Robusta klustrade standardfel inom parentes. * statistiskt signifikant på 5-procentsnivån, ** statistiskt signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Statistik från Migrationsverket, SCB och Skatteverket. Riksrevisionens bearbetning.

⁷⁵ Vår genomgång av 460 anvisningsbeslut visar att för ärenden som rör 2017 var det cirka 58 procent som hade någon form av önskemål inför mottagande i en kommun. Genomgången visar samtidigt att Migrationsverket i relativt stor utsträckning försöker ta hänsyn till nyanländas önskemål vid anvisning. I ungefär 80 procent av fallen där det fanns önskemål inför anvisning till en kommun hade Migrationsverket tillgodosett önskemålen i någon grad. Önskemålen tillgodosågs exakt i 44 procent av fallen, nästan i 29 procent och delvis i 8 procent. Bland kvotflyktingar var det betydligt färre som har önskemål när det gäller anvisningskommun. Endast drygt 17 procent hade önskemål om placering och ville då uteslutande hamna i närhet av släkt och vänner.

⁷⁶ Definitioner för samtliga variabler finns i bilaga 2.

Resultaten i tabellen visar att det finns ett samband mellan nivån på arbetslöshet i kommunen och inkomst och sysselsättning för nyanlända som anvisats. Anvisade nyanlända som 2017 togs emot i kommuner där arbetslösheten var en procentenhet lägre hade tre år efter mottagandet i genomsnitt 1,7 procent högre inkomst. Sambandet är statistiskt signifikant. Dessa nyanlända uppvisar också en sysselsättningsgrad som är i genomsnitt 1,2 procentenheter högre.⁷⁷

När endast gruppen kvotflyktingar studeras är bilden något annorlunda. För inkomster hittar vi inget statistiskt signifikant samband mellan arbetslöshetsnivån i den mottagande kommunen och inkomsterna tre år efter mottagandet för kvotflyktingar. Detta beror troligtvis på att vi endast har ett begränsat antal kvotflyktingar att studera som dessutom hade en positiv inkomst under 2020 (drygt 600 individer). När vi studerar sysselsättningsgraden visar resultaten dock ett statistiskt signifikant resultat. De kvotflyktingar som anvisats till en kommun med en arbetslöshet som är en procentenhet lägre hade cirka 2,1 procentenheter högre sysselsättningsgrad tre år efter kommunmottagandet, allt annat lika.

5.2.2 Beräkning av bosättningslagens påverkan på nyanländas inkomster och sysselsättning

Vi använder resultaten från tabell 2 för att göra en överslagsberäkning på hur mycket bosättningslagen kan tänkas ha påverkat såväl inkomsterna som sysselsättningen för nyanlända som anvisas till kommuner. Vi använder oss av uppgifter om hur fördelningen av anvisade nyanlända förändrats efter införandet av bosättningslagen. Tillsammans med uppskattningen av hur kommunens arbetslöshet påverkar etableringen gör vi därefter en beräkning av hur införandet av lagen kan ha påverkat etableringen på arbetsmarknaden för de nyanlända som anvisas. Givet fördelningen av anvisade per kommun 2013–2015 beräknar vi den genomsnittliga arbetslösheten, om dessa individer i stället hade anvisats i enlighet med fördelningen efter lagens införande 2017. Detta gör vi för att undvika att förändringar i konjunkturen ska påverka beräkningen.

Kalkylen visar att om den tidigare fördelningen av anvisade nyanlända hade funnits kvar efter lagen så hade nyanlända anvisats i kommuner med en genomsnittlig arbetslöshet på 9,05 procent. Denna arbetslöshet jämförs sedan med den genomsnittliga arbetslösheten i kommunerna som de nyanlända anvisades till 2017, vilken var 8,02 procent. Skillnaden i arbetslöshet för de mottagande kommunerna var alltså 1,03 procent före och efter bosättningslagens införande. Detta tillsammans med vår beräknade effekt på de anvisade nyanländas inkomster ger en beräknad effekt på inkomsterna av bosättningslagen på 1,8 procent ($1,03 * 1,7$). Medelinkomsten för den studerade gruppen är cirka

⁷⁷ Resultaten är storleksmässigt i närheten av tidigare forskning på området. Se Åslund och Rooth, "Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings", 2007, s. 435.

160 000 kronor vilket innebär en förbättrad genomsnittlig årsinkomst på cirka 3 000 kronor. För sysselsättning visar resultaten på att bosättningslagen påverkat sysselsättningsgraden med i genomsnitt ungefär 1,2 procentenheter tre år efter att de anvisades 2017. För kvotflyktingar är påverkan på sysselsättningsgraden 2,1 procentenheter.

6 Arbetar myndigheterna på ett sätt som främjar intentionerna?

Riksrevisionens övergripande bedömning är att Migrationsverkets och länsstyrelsernas arbete i huvudsak fungerar väl och främjar intentionerna. Samtidigt bedömer vi att Migrationsverket, inom ramen för kommuntalen, bättre kan ta tillvara nyanländas arbetslivskompetenser i sitt anvisningsarbete genom att systematiskt samla in uppgifter om yrkes- och utbildningsbakgrund. Vi bedömer även att det finns behov av att möjliggöra för Migrationsverket att, utifrån en bedömning av barnets bästa, anvisa kommuner att ta emot nyanlända även om kommunerna redan uppfyllt sina kommunal.

6.1 Bedömningsgrund och metod

Vår bedömning av myndigheternas arbete utgår dels från bestämmelserna i bosättningslagen och riksdagens intentioner med reformen, dels från myndigheternas uppdrag enligt bosättningsförordningen, regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag. För att underlätta läsningen redovisar vi våra bedömningsgrunder såväl som iakttagelser i sex avsnitt som berör olika delar av myndigheternas arbete.

För att besvara frågan har vi använt oss av uppgifter från intervjuer med Migrationsverket, länsstyrelserna, Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet, Arbetsförmedlingen, SKR och ett urval kommuner. Vi har även använt uppgifter från olika dokument såsom beslutsunderlag, handläggarsöd, upprättade rutiner, årsplaneringar samt minnesanteckningar från möten samt återrapporteringar av regeringsuppdrag.⁷⁸

6.2 Migrationsverkets arbete med att ta fram förslag på länstal främjar ett jämnare mottagande

I avsnittet undersöker vi om Migrationsverkets arbete med att ta fram förslag på länstal främjar ett jämnare mottagande som i högre utsträckning sker i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar. Vi bedömer att Migrationsverkets arbete fungerar väl och främjar bosättningslagens intention om myndigheten:

- tar hänsyn till kriterier som anges i bosättningslagen och löpande analyserar och justerar fördelningsmodellen för länstal vid behov
 - samråder med Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och SKR om utvecklingen av fördelningsmodellen
- samt om
- regeringens beslut om länstal i huvudsak sammanfaller med Migrationsverkets förslag.

⁷⁸ För en utförligare beskrivning av vilka funktioner som vi intervjuat se bilaga 3.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Migrationsverkets förslag på fördelning av länstal grundar sig på de kriterier som anges i bosättningslagen.
- Migrationsverket, länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och SKR har en etablerad samverkan kring fördelningsmodellen. Det finns också en samsyn kring fördelningsmodellens variabler och hur de viktas.
- Det finns en årligen återkommande dialog med Arbetsmarknadsdepartementet om fördelningsmodellen. Regeringen har hittills fattat beslut om länstal i enlighet med Migrationsverkets förslag.

6.2.1 Fördelningsmodellen tar hänsyn till de kriterier som anges i lagen och analyseras och justeras löpande

Utifrån vår genomgång av Migrationsverkets åiterrapportering av uppdraget kan vi konstatera att myndighetens förslag på länstal grundar sig på de kriterier som anges i bosättningslagen. Vi kan även konstatera att myndigheten löpande har analyserat och justerat fördelningsmodellen.⁷⁹ Sammantaget bedömer vi att detta främjar ett jämnare mottagande mellan länen.

För att ta fram förslag på länstal använder Migrationsverket en statistisk fördelningsmodell. Fördelningsmodellen innehåller även beräkningar på kommunnivå. Vår genomgång av Migrationsverkets åiterrapportering visar att modellen består av två huvudsakliga variabler, kommunens arbetsmarknadsförutsättningar samt asylmottagande. 80 procent av anvisningsmottagandet på kommunnivå fördelas utifrån kommunens arbetsmarknadsförutsättningar⁸⁰, och resterande 20 procent fördelas utifrån kommunens nivå på asylmottagande⁸¹. Det innebär att en kommun med en relativt god arbetsmarknad får en högre tilldelning av anvisningar. Likaså får en kommun med ett lågt asylmottagande en högre tilldelning.⁸²

⁷⁹ Migrationsverket, *Förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2020, 2019*; Migrationsverket, *Förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2019, 2018*; Migrationsverket, *Förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2018, 2017*; Migrationsverket, *Redovisning av uppdrag i regeringsbeslut A 2016/02455/1, 2017*.

⁸⁰ För att spegla kommunernas arbetsmarknadsförutsättning består variabeln av flera olika delvariabler. Vilka delvariabler som använts och hur de viktats har utvecklats under granskningsperioden men utgörs sedan 2019 års kommuntal av kommunernas; yrkesbredd, omsättning till arbete, arbetslöshet samt framtida arbetskraftsbehov.

⁸¹ Variabeln speglar antalet boendedygn i Migrationsverkets mottagningssystem per tusen invånare i kommunen under det senaste året.

⁸² Migrationsverket, *Bilaga 1 Redogörelse för tillämpning av kriterier för fördelning av länstal 2020, 2019*, s. 4–5.

Utöver dessa två variabler sker fördelningen även med hänsyn till den så kallade självbosättningen i kommunen.⁸³ Kommuner med en hög självbosättning av nyanlända ges ett större avdrag och därmed en lägre tilldelning av anvisningar.⁸⁴ Modellen tar även hänsyn till kommunernas befolkningsstorlek genom att samtliga variabler viktas mot kommunernas befolkningsstorlek.⁸⁵ Summan av fördelningen på kommunnivå per län utgör sedan Migrationsverkets förslag på länstalen.

Migrationsverket har löpande utvecklat och justerat fördelningsmodellen. Vilka förändringar som gjorts i modellen och varför har redovisats till regeringen i myndighetens återrapportering av uppdraget. För att främja en jämnare fördelning av mottagandet mellan kommuner har till exempel självbosättningsavdraget getts en större vikt i modellen. Även tidsperioden för självbosättning har utökats från ett till tre år för att ta hänsyn till kommuner som historiskt haft en hög självbosättning samt mottagande av ensamkommande barn. Ytterligare en förändring som genomförts är att samtliga variabler i modellen viktas mot kommunernas befolkningsstorlek. Tidigare viktades alla variabler utom yrkesbredd mot befolkningsstorlek samt att befolkningsstorlek var en egen variabel i modellen. Förändringen innebär att kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar fått större betydelse vid fördelningen.⁸⁶

6.2.2 Det finns en etablerad samverkan kring fördelningsmodellen

Vi bedömer att det finns en etablerad samverkan mellan Migrationsverket, länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och SKR kring fördelningsmodellen. Utifrån våra intervjuer med myndigheterna och SKR kan vi också konstatera att det funnits en samsyn kring de förändringar som gjorts i modellen. Det framkommer inte att någon av parterna haft några större invändningar mot modellens variabler och hur de vägs samman.⁸⁷

⁸³ Med självbosatta menas nyanlända som bosatt sig i kommunen på egen hand och som bott i eget boende under asyltiden samt en viss andel som bott i anläggningsboenden, inresta anhöriga till före detta asylsökande samt ensamkommande barn.

⁸⁴ Migrationsverket, *Bilaga 1 Redogörelse för tillämpning av kriterier för fördelning av länstal 2020, 2019*, s. 2.

⁸⁵ Fördelningen utgår från det totala antalet nyanlända som förväntas tas emot i kommuner kommande år. När modellen beräknat fördelningen utifrån de två variablerna arbetsmarknad och asylmottagande (steg 1), och justerats med hänsyn till kommunernas självbosättning (steg 2), viktas detta mot det beräknade behovet av anvisningar. Summan av de viktade kommunvärdena per län utgör sedan det förslag till länstal som Migrationsverket lämnar till regeringen.

⁸⁶ Migrationsverket, *Förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2020, 2019*; Migrationsverket, *Förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2019, 2018*; Migrationsverket, *Förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2018, 2017*; Migrationsverket, *Redovisning av uppdrag i regeringsbeslut A 2016/02455/1, 2017*; Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-11-11, 2020-11-17 samt 2020-12-01; Intervju med företrädare för SKR hösten 2020; Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen 2020-12-08.

⁸⁷ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-11 och 2020-11-17; Intervju med företrädare för Arbetsförmedlingen, 2020-12-08; Intervju med företrädare för länsstyrelserna, 2021-04-14; Intervju med företrädare för SKR, hösten 2020.

Samarbetet kring fördelningsmodellen sker i en arbetsgrupp kallad samrådsgruppen för länstal, där Migrationsverket, länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och SKR ingår. Samrådsgruppens syfte är att bland annat att samverka kring den fördelningsmodell som ligger till grund för länstalen.⁸⁸ Utifrån våra intervjuer och genomgång av samrådsgruppens mötesanteckningar kan vi konstatera att parterna diskuterat olika utvecklingsförslag av modellen. Ett exempel på förändring som diskuterats i samrådsgruppen är att införa en variabel som tar hänsyn till socioekonomiskt utsatta områden.⁸⁹ En annan fråga som diskuterats är om det skulle vara möjligt att ge ökad tilldelning av anvisningar till kommuner med relativt goda arbetsmarknadsförutsättningar och etableringsresultat, och som önskar en högre tilldelning.⁹⁰

Migrationsverket har en årlig avstämning med Arbetsmarknadsdepartementet för att återrapportera uppdraget kring länstal. I samband med avstämningen har Migrationsverket även haft möjlighet att lyfta eventuella utmaningar och lämna synpunkter på om de ser behov av förändringar i modellen.⁹¹ Dessutom har tjänstemän från Arbetsmarknadsdepartementet en gång per år deltagit vid bosättningsgruppens möte och i samband med detta tagit del av det utvecklingsarbete som pågår inom samrådsgruppen för länstal.⁹²

6.2.3 Regeringen har hittills beslutat i enlighet med Migrationsverkets förslag

Granskningen visar att regeringen hittills har fattat beslut i enlighet med myndighetens förslag på antalet nyanlända som ska omfattas av anvisning och förslag på länstal.⁹³ 2017 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att ta fram ett reviderat förslag på antalet nyanlända som ska omfattas av anvisning till kommuner och förslag på länstal eftersom behovet av anvisningar blev lägre än först prognostiserats.⁹⁴ Även då fastställde regeringen Migrationsverkets förslag.

6.2.4 Majoriteten av länsstyrelserna använder Migrationsverkets beräkningsunderlag vid beslut om kommunal

Efter att regeringen har beslutat om länstal, beslutar länsstyrelserna på grundval av länstalen om kommunal. När Migrationsverket utifrån samråd med

⁸⁸ Intervjuer med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-11 och 2020-11-17. Samrådsgruppen är en arbetsgrupp som tillsatts inom ramen för den nationella bosättningsgruppen under samverkansdelegationen.

⁸⁹ Mötesanteckningar från samrådsgruppens möten under perioden 2019–2020 för länstalsmodellen 2020, 2021 samt 2022; Mejl från företrädare för Migrationsverket, 2021-07-08.

⁹⁰ Intervju med nationell samordnare för länsstyrelsernas integrationsuppdrag och samordnare för länsstyrelsernas bosättningsgrupp, 2021-04-14; Intervju med företrädare för SKR, 2021-05-04.

⁹¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-12-02.

⁹² Mejl från företrädare från Migrationsverket, 2021-10-25.

⁹³ Möte med företrädare för Migrationsverket, 2021-08-20; Mejl från företrädare från Arbetsmarknadsdepartementet, 2021-10-04.

⁹⁴ Regeringsbeslut A2016/02455/l.

länsstyrelserna, SKR och Arbetsförmedlingen tar fram förslag på länstal bygger det på en fördelning på kommunnivå. Vi kan konstatera att majoriteten av länsstyrelser för 2017–2021 års kommunal har använt beräkningsunderlaget på kommunnivå, eller gjort en mindre förändring av fördelningen.⁹⁵ 5 av 21 länsstyrelser har något år under granskningsperioden omfördelat mellan cirka 10 och 40 procent.⁹⁶ I länsstyrelsernas gemensamma åiterrapportering för 2020 samt i flera av våra intervjuer med länsstyrelserna lyfts att fördelningsmodellen utgör ett bra underlag som de kan utgå ifrån inför beslut om kommunal.⁹⁷ Att länsstyrelserna väljer att använda Migrationsverkets beräkningar på kommunnivå indikerar att samarbetet i samrådsgruppen kring fördelningsmodellen fungerar väl.

I intervjuer med företrädare för länsstyrelserna beskrivs också modellen ge planeringsförutsättningar för kommunerna eftersom mottagandet blir förutsägbart. En del kommuner gör även själva beräkningar utifrån modellens kriterier.⁹⁸ Inte heller i våra kommunintervjuer har det framkommit några invändningar mot fördelningsmodellens utformning.

6.3 Länsstyrelsernas arbete med kommunal främjar intentionerna

I avsnittet undersöker vi länsstyrelsernas arbete med kommunal samt på vilka grunder som besluten fattas. I sitt uppdrag att besluta om kommunal får länsstyrelserna, utöver de kriterier som framgår av lagen, även beakta kommunernas förutsättningar att tillhandahålla bostäder.⁹⁹ Vi bedömer att länsstyrelsernas arbete är väl fungerande och främjar intentionerna om länsstyrelserna:

- i sina beslut om kommunal tar hänsyn till kriterier som anges i bosättningslagen och bosättningsförordningen
- bistår Migrationsverket i arbetet kring fördelningsmodellen för länstal.

⁹⁵ Migrationsverkets statistik över anvisningar enligt kommunalen för 2017–2020 jämfört med Migrationsverkets underlag för beräkning av länstal för motsvarande år.

⁹⁶ Länsstyrelsen Gävleborg, Länsstyrelsen Kronoberg och Länsstyrelsen Västernorrland, Länsstyrelsen Värmland och Länsstyrelsen Örebro.

⁹⁷ Länsstyrelsen Kalmar län, *Åiterrapportering av uppdrag 18 enligt regleringsbrev för 2020*, 2021, s. 7; Intervju med Länsstyrelsen Skåne, 2020-11-30; Länsstyrelsen Örebro, 2020-11-12; Intervju med Länsstyrelsen Östergötland, 2020-11-24; Intervju med Länsstyrelsen Stockholm, 2020-11-19.

⁹⁸ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Stockholm, 2020-11-19; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Skåne, 2020-11-30; Intervju med nationell samordnare för länsstyrelsernas integrationsuppdrag och samordnare för länsstyrelsernas bosättningsgrupp, 2021-04-14.

⁹⁹ 5–6 §§ förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Våra huvudsakliga iakttagelser är:

- Besluten om kommunal grundar sig i huvudsak på kriterier som framgår av lag och förordning. Dock kan det saknas motivering till besluten vilket vi bedömer kan försvåra en extern uppföljning.
- Det varierar huruvida länsstyrelserna har möjlighet att beakta kommunernas bostadstillgång vid beslut om kommunal.
- Länsstyrelserna har på nationell nivå deltagit i Migrationsverkets arbete kring den fördelningsmodell som ligger till grund för förslaget på länstal (se avsnitt 6.2.2.).

6.3.1 Länsstyrelserna fattar beslut om kommunal som i huvudsak ligger i linje med lagen

Utifrån våra intervjuer med länsstyrelserna kan vi konstatera att besluten om kommunal i huvudsak grundar sig på de kriterier som anges i bostättningslagen och bostättningsförordningen. I granskningen framkommer dock att det ofta kan saknas en motivering till besluten om kommunal. Vi bedömer att avsaknaden av beslutsmotivering kan försvåra möjligheten att följa upp på vilka grunder besluten är fattade. Vi konstaterar också att endast tre av de sju intervjuade länsstyrelserna under åren har fattat beslut om reviderade kommunal efter överenskommelse mellan kommuner. Länsstyrelserna uppger att det har hänt enstaka gånger sedan bostättningslagen trädde i kraft.¹⁰⁰ Slutligen kan vi konstatera att det kan skilja sig åt mellan länsstyrelserna om de kan beakta kommunernas bostadstillgång vid beslut om kommunal.

I våra intervjuer med ett urval av länsstyrelser framgår att länsstyrelserna i två av de större länen, Stockholms län och Skåne län, inte ser att det finns förutsättningar att göra en annan fördelning av kommunal än Migrationsverkets beräkningsunderlag. Anledningen uppges av de två intervjuade länsstyrelserna vara att bostadsbristen är utbredd i länen vilket gör det svårt att omfördela utifrån tillgången på bostäder, samt att ingen kommun därför har lämnat önskemål om ett högre mottagande.¹⁰¹ De två länsstyrelserna uppger även att de valt att utgå ifrån Migrationsverkets beräkningsunderlag på kommunnivå eftersom modellen fångar kriterierna i bostättningslagen samt har utvecklats i samråd med länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och SKR. Länsstyrelsen Jämtland uppger att de låter kommunalråden själva komma med förslag på hur kommunalen ska fördelas. Dock brukar det inte innebära några större förändringar jämfört med beräkningsunderlaget på kommunnivå. Anledningen uppges av länsstyrelsen vara

¹⁰⁰ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Gävleborg, 2020-11-13; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Skåne, 2020-11-30; Intervju med Länsstyrelsen Jämtland, 2021-03-10.

¹⁰¹ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Skåne, 2020-11-30; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Stockholm, 2020-11-19.

länets låga länstal samtidigt som det generellt funnits en vilja bland alla kommuner att ta emot fler.¹⁰²

De övriga intervjuade länsstyrelserna uppger att de tar in önskemål från kommunerna om antal anvisningar som sen vägs in i beslutet om kommuntal.¹⁰³ Länsstyrelsen Örebro uppger att de kan göra förändringar jämfört med Migrationsverkets beräkningsunderlag på kommunnivå under förutsättning att det finns kommuner som önskar högre respektive lägre mottagande. I vissa fall beaktar länsstyrelsen den lokala bostadstillgången vid fördelning av kommuntal.¹⁰⁴ Länsstyrelsen Gävleborg tar också i viss utsträckning hänsyn till kommunernas önskemål. Länsstyrelsen har dessutom en fördjupad samverkan med Migrationsverket kring kommunernas kvotmottagande. De kommuner som önskar vara en del av den fördjupade samverkan måste ha en viss nivå på mottagandet, och tilldelas därför anvisningar från andra kommuner i länet som önskar en sänkning.¹⁰⁵

Länsstyrelsen Västernorrland är det län som har gjort störst förändring i sina beslut om kommuntal jämfört med Migrationsverkets beräkningsunderlag. Länsstyrelsen har i genomsnitt omfördelat 30 procent av kommuntalen de fem senaste åren, varav 40 procent som mest vilket motsvarar 96 anvisningsbara platser.¹⁰⁶ Länsstyrelsen uppger i vår intervju att anledningen till omfördelningen är att de vill att alla kommuner ska ta emot nyanlända för att kunna upprätthålla en beredskap och kapacitet. Det ger kommunerna en ekonomisk möjlighet att upprätthålla en organisation för mottagande, utifall att antalet nyanlända skulle öka.¹⁰⁷

Att ta hänsyn till kommunernas beredskap och kapacitet anges inte som ett uttryckligt kriterium enligt bosättningslagen. Vi bedömer dock att det potentiellt kan rymmas i kriteriet som anger att hänsyn får tas till kommunens sammantagna mottagande av nyanlända och ensamkommande barn.¹⁰⁸ Inte heller i våra intervjuer med företrädare för länsstyrelser eller Migrationsverket har det uppmärksamats att denna grund för beslut skulle vara orimlig. Vi bedömer även att vid fördelningen av kommuntal ta hänsyn till kommunernas medverkan i den fördjupade samverkan kring kvotmottagandet kan rymmas inom samma kriterium. I de två länsstyrelsernas beslut till kommuntal finns det till själva

¹⁰² Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Jämtland, 2021-03-10.

¹⁰³ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Gävleborg, 2020-11-13; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Västernorrland, 2020-11-06; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Örebro, 2020-11-12; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Östergötland, 2020-11-24.

¹⁰⁴ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Örebro, 2020-11-12.

¹⁰⁵ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Gävleborg, 2020-11-13.

¹⁰⁶ Migrationsverkets offentliga statistik över anvisningar enligt kommuntalen för 2017–2020 samt Migrationsverkets underlag för beräkning av länstal för motsvarande år.

¹⁰⁷ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Västernorrland, 2020-11-06.

¹⁰⁸ 7 § lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

beslutet ingen utvecklad beslutsmotivering, utöver internt arbetsmaterial.¹⁰⁹ Länsstyrelserna har en gemensam mall för beslut där hänvisning till de kriterier som länsstyrelser har att förhålla sig till finns inkluderad. Det är upp till varje länsstyrelse om de vill använda mallen och hur de väljer att utforma sitt beslut.¹¹⁰ Länsstyrelsernas nationella samordnare för bosättnings- och integrationsfrågor uppger att de inte har gjort någon nationell uppföljning av beslutsmotiveringarna, men att motiv till beslut vanligtvis inte framgår av besluten.¹¹¹

6.4 Länsstyrelsernas arbete för att stödja kommunernas mottagande av nyanlända

I avsnittet beskriver vi länsstyrelsernas arbete att föra dialog med kommuner inom länet i syfte att kommunen planerar för mottagandet av nyanlända för bosättning.¹¹² Länsstyrelsen har även i uppdrag att verka för att det finns beredskap och kapacitet hos kommunerna att ta emot nyanlända som omfattas av bosättningslagen, verka för regional samverkan samt på regional och kommunal nivå följa upp kommunernas beredskap och kapacitet.¹¹³ I våra intervjuer med länsstyrelser har det framkommit att uppdragen är nära sammankopplande, och att det kan vara svårt att särskilja uppdragen från varandra. Dessa uppdrag ingår inte i granskningen utan beskrivs övergripande nedan.

Vi kan konstatera att de intervjuade länsstyrelserna bedriver ett kontinuerligt arbete för att verka för och stödja kommuners beredskap och kapacitet i mottagandet av nyanlända. Dialoger med enskilda kommuner är en viktig del i länsstyrelsernas arbete för att få information om kommunernas mottagande och behov av stöd. En fråga som ofta tas upp i kommundialogerna är kommundialen. Länsstyrelserna har även andra upparbetade former för samverkan med kommuner och genomför aktiviteter som ger kommunerna möjlighet till kunskapsbyggande och erfarenhetsutbyte. Länsstyrelserna driver eller är delaktiga i samverkansforum där även andra parter inom länet kan mötas, såsom kommuner, regionen och myndigheter.¹¹⁴ Länsstyrelserna ska samordna sitt

¹⁰⁹ Beslut om fördelning av anvisningar till kommuner i Gävleborgs län åren 2018, 2019 och 2020.

Beslut om fördelning av anvisningar till kommuner i Västernorrlands län åren 2018, 2019 och 2020.

¹¹⁰ Mejl från samordnare för länsstyrelsernas bosättningsuppdrag inom integration, 2021-09-29.

¹¹¹ Mejl från samordnare för länsstyrelsernas bosättningsuppdrag inom integration, 2021-09-29. Mejl från länsstyrelsens nationella samordnare för integrationsuppdraget, 2021-10-19.

¹¹² 12 § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

¹¹³ 9–10 §§ förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

¹¹⁴ Intervju med företrädare Länsstyrelsen Västernorrland 2020-11-06; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Örebro 2020-11-12; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Östergötland 2020-11-24; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Gävleborg 2020-11-03; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Stockholm 2020-11-19; Intervju med företrädare Länsstyrelsen Skåne 2020-11-30; Intervju med Länsstyrelsen Jämtland 2021-03-10.

arbete med länsstyrelsernas arbete inom hållbar samhällsplanering och boende samt uppgiften att verka för att behovet av bostäder tillgodoses.¹¹⁵

Vi kan också konstatera att länsstyrelserna följer upp kommunernas beredskap och kapacitet på regional och kommunal nivå, dels genom en årlig lägesbildsenkät som skickas till samtliga kommuner i länet, dels löpande genom kontakter och dialoger med kommuner.¹¹⁶

Det finns även en struktur för intern samverkan mellan länsstyrelserna kring integrationsfrågor (så kallad LIN-grupp) och en särskild arbetsgrupp specifikt kopplat till bosättningsfrågor.¹¹⁷

6.5 Migrationsverkets information ger kommunerna planeringsförutsättningar

I avsnittet undersöker vi om Migrationsverkets information till kommunerna ger kommunerna förutsättningar att planera sitt mottagande av nyanlända. Vi bedömer att om Migrationsverket ger kommunerna goda planeringsmöjligheter ökar det chanserna för ett bra mottagande. Vi bedömer att Migrationsverket främjar kommunernas planeringsförutsättningar om myndigheten:

- i förväg ger kommunerna information om kommande anvisningar samt att eventuella avvikelser från planeringen sker i dialog med berörd kommun
- följer upp och anpassar informationen efter kommunernas behov
- ger information till kommunerna om de nyanlända som de tar emot genom anvisning.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Migrationsverkets årsplanering ger kommunerna en överblick över hur många nyanlända som kommunen kommer att få anvisade varje månad. Kommunerna har också möjlighet att påverka sin årsplanering.
- Flera av de intervjuade kommunerna upplever att årsplaneringen inte alltid efterföljs samt att anvisningar släpar efter till nästkommande år.
- Migrationsverket följer upp kommunernas behov av information och har uppdaterat bosättningsunderlaget utifrån dessa. Migrationsverket har fortfarande svårt att tillmötesgå kommunernas efterfrågan på medicinska uppgifter för kvotflyktingar.

¹¹⁵ Regeringsbeslut III 2, Fi2020/00609 m.fl. och 5 § förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

¹¹⁶ Intervju med företrädare Länsstyrelsen Västernorrland 2020-11-06; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Örebro 2020-11-12; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Östergötland 2020-11-24; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Gävleborg 2020-11-03; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Stockholm 2020-11-19; Intervju med företrädare Länsstyrelsen Skåne 2020-11-30; Intervju med nationell samordnare för länsstyrelsernas integrationsuppdrag och samordnare för länsstyrelsernas bosättningsgrupp 2021-04-14.

¹¹⁷ Intervju med nationell samordnare för länsstyrelsernas integrationsuppdrag och samordnare för länsstyrelsernas bosättningsgrupp 2021-04-14.

- Migrationsverket har först 2020 initierat en dialog med SKR för att förtydliga vilka uppgifter som bör omfattas av myndighetens uppgiftsskyldighet gentemot kommunerna.

6.5.1 Årsplaneringen ger kommunerna överblick över kommande anvisningar

Vi bedömer att den årsplanering som Migrationsverket upprättar över kommande anvisningar av nyanlända främjar kommunernas planeringsförutsättningar. Årsplaneringen bygger på länsstyrelsernas beslutade kommunal, och är en uppskattning av hur många nyanlända som varje kommun kommer att få anvisade per månad.¹¹⁸ Granskningen visar att det finns möjlighet för kommuner att lämna synpunkter på årsplaneringen och att Migrationsverket försöker att tillgodose dessa.¹¹⁹

Granskningen visar dock att fyra av våra fem intervjuade kommuner upplever att den upprättade årsplaneringen inte alltid efterföljs. Det kan innebära att de får ta emot både fler och färre nyanlända än vad planeringen anger vissa månader.¹²⁰ Enligt Migrationsverket kan avvikelser från årsplaneringen ske av olika anledningar. Exempelvis kan det bero på att nyanlända tackar nej till sin kommunplats nära inpå flytt dagen. I vissa fall kan också Migrationsverket behöva anvisa fler nyanlända till kommunen än vad planeringen anger. En orsak kan vara att kommunen utgör en bra matchning för den nyanlända exempelvis baserat på närhet till specialistvård eller närhet till anknytningsperson som redan är bosatt i kommunen. Migrationsverket kan i dessa fall besluta om att någon månad ”överanvisa” till kommunen under förutsättning att det beslutade kommuntalet för helåret inte överskrids. Enligt intervjuer med handläggare på bosättningsenheten görs en så kallad ”överanvisning” alltid i samråd med kommunen.¹²¹ Vi kan konstatera att en överanvisning kan försvåra för kommunernas planering samtidigt som en bättre matchning mot nyanländas behov kan bidra till att färre tackar nej till sin kommunplats. Att färre avbryter sin anvisning kan därmed främja kommunens planeringsförutsättningar. Samtidigt kan vi konstatera att årsplaneringen är en prognos och att den därför kan komma att förändras under året. Vi kan också konstatera att Migrationsverket informerar kommunerna om eventuella avvikelser från planeringen. Vi har, inom ramen för

¹¹⁸ Migrationsverket, ”Årsplanering”, hämtad 2021-08-18.

¹¹⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-12-02 och 2020-10-21a; Intervju med tjänstepersoner i kommun A, 2020-12-09 och 2020-12-08; Intervju med tjänstepersoner i kommun B, 2021-01-21; Intervju med tjänsteperson i kommun D, 2021-03-22.

¹²⁰ Intervju med politisk företrädare kommun A, 2020-12-10; Intervju med tjänstepersoner i kommun A, 2020-12-09 och 2020-12-08; Intervju med tjänstepersoner i kommun C, 2020-03-10; Intervju med tjänsteperson i kommun D, 2021-03-02; Intervju med tjänstepersoner i kommun E, 2021-03-31.

¹²¹ Intervjuer med företrädare för Migrationsverket, 2020-10-20a; 2020-10-20b; 2020-10-21a; 2020-10-21b; 2020-10-23.

granskningen, inte kunnat följa upp omfattningen på avvikelser från årsplaneringen eller de exakta orsakerna till det.

I våra intervjuer med kommuner framkommer också att vissa kommuner upplever att anvisningar släpar efter och personerna tas emot först nästkommande år. Eftersläpningarna kan också skapa planeringsproblem för kommunerna.¹²² Enligt Migrationsverket uppstår ofta dessa förseningar när kvotflyktingar är förhindrade att resa in i Sverige.¹²³ Enligt Migrationsverket var det i maj 2020 ännu 14 kvotflyktingar, från 2019 års kommuntal, som väntade på överföring till Sverige. Antalet anvisningar av kvotflyktingar som blivit försenade har ökat under 2020 på grund av pandemin.¹²⁴

6.5.2 Bosättningsunderlaget ger information till kommunerna men vissa uppgifter som efterfrågas finns inte

Bosättningsunderlaget¹²⁵ skickas till kommunen i samband med anvisningsbeslutet och ska innehålla information som är väsentlig för att kommunen ska kunna ordna ett bra mottagande. Över lag anser de flesta av våra intervjuade kommuner att bosättningsunderlagen är tillräckliga och att den nödvändigaste informationen ofta framgår.¹²⁶ Tjänstepersoner i tre av våra intervjuade kommuner lyfter dock att uppgifter ibland saknas i underlagen, framför allt när det gäller medicinska uppgifter för kvotflyktingar.¹²⁷ Migrationsverket uppger att de inte alltid kan tillgodose kommunernas behov av information.¹²⁸ Enligt Migrationsverket har de i vissa fall inte tillgång till medicinska uppgifter, eller så är uppgifterna inte uppdaterade av UNHCR. Det

¹²² Intervju med politisk företrädare kommun A, 2020-12-10; Intervju med tjänsteperson kommun D, 2021-03-02 och 2021-03-22; Intervju med tjänstepersoner i kommun E, 2021-03-23. Eftersom anvisningarna i årsplaneringen fördelas per kalendermånad är en viss eftersläpning förväntad för de nyanlända som anvisas i slutet av året.

¹²³ Det kan exempelvis vara svårigheter att få utresetillstånd eller sjukdom som förhindrar personen från att resa.

¹²⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-05-05.

¹²⁵ Bosättningsunderlaget innehåller svar på ett antal fasta frågor som handläggaren ställer till den nyanlända i samband med att hen underrättas om uppehållstillstånd, men kan även innehålla annan information som handläggaren bedömer är viktig för personens bosättning. För kvotflyktingar upprättas bosättningsunderlagen antingen i samband med en delegationsuttagning där representanter från Migrationsverket träffar kvotflyktingen i landet hen befinner sig i, eller utifrån underlag från UNHCR.

¹²⁶ Intervjuer med tjänsteperson i kommun A, 2020-12-09; Intervju med tjänstepersoner i kommun B, 2021-01-21; Intervju med tjänsteperson i kommun C, 2021-03-10; Intervju med tjänstepersoner i kommun E, 2021-03-23.

¹²⁷ Intervjuer med tjänsteperson i kommun A, 2020-12-09; Intervju med tjänstepersoner i kommun C, 2021-03-10; Intervju med tjänstepersoner i kommun E, 2021-03-23.

¹²⁸ Migrationsverket uppger att de inte har någon teknisk möjlighet att bifoga medicinska underlag från UNHCR (Medical assessment Form) tillsammans med bosättningsunderlaget. I de fall medicinska uppgifter har funnits uppger Migrationsverket att kommuner alltid kunnat begära ut dem från Migrationsverket.

kan exempelvis bero på att tillgången på läkarvård är begränsad för kvotflyktingar.¹²⁹

I granskningen framkommer att Migrationsverket 2018 påbörjade en uppdatering av bosättningsunderlaget, och att det nya underlaget togs i bruk i juni 2020. Det nya underlaget syftar dels till att underlätta för handläggarna att fylla i rätt uppgifter, dels till att bättre passa kommunens behov av information. Det nya underlaget skulle även ge bosättningsenheten, som arbetar med att bedöma och besluta om anvisningskommun, mer relevant information om den nyanländas förutsättningar. I samband med det uppdaterade bosättningsunderlaget gjordes även tekniska förbättringar för att underlätta framtida förändringar av bosättningsunderlaget.¹³⁰ I granskningen har vi inte haft möjlighet att fråga kommunerna om det nya bosättningsunderlaget eftersom det började implementeras under granskningens gång.

Migrationsverket ger även kommunerna information om bland annat prognoser och statistik över mottagandet, statliga ersättningar med mera. Migrationsverkets regionala experter medverkar exempelvis vid länsstyrelsens olika träffar med kommunerna inom respektive län i syfte att ge sådan information. Genom de regionala experterna samlar Migrationsverket även in synpunkter och utvecklingsområden från kommunerna.¹³¹ Migrationsverket följer även upp kommunernas behov av information genom den nationella bosättningsgruppen där länsstyrelsen och SKR ingår.

6.5.3 Migrationsverkets uppgiftsskyldighet är oprecis

Efter en hemställan från Migrationsverket till regeringen, gavs myndigheten en uppgiftsskyldighet gentemot kommunerna som innebär att de ska lämna de uppgifter om en nyanländ som behövs för kommunens mottagande av den nyanlända.¹³² Vi kan konstatera att det i den nuvarande förordningen inte finns någon närmare reglering av vilka uppgifter som ska ingå eller hur länge uppgiftsskyldigheten gäller.¹³³ Internt på Migrationsverket har det inte heller funnits en tydlig hållning.¹³⁴

Kommuner kan utöver den information de får i bosättningsunderlagen även, med stöd av uppgiftsskyldigheten, begära ut ytterligare information om de nyanlända som de ska ta emot. Migrationsverket prövar då kommunens begäran. Vi kan konstatera att Migrationsverket först under hösten 2020 initierat diskussioner med

¹²⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-11; Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-10-29.

¹³⁰ Migrationsverket, *PM för beslut. Ärende angående uppdatering av bosättningsunderlag*, 2020, s. 1–3.

¹³¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-11-11, 2020-10-27 och 2020-10-29.

¹³² Migrationsverket, *Hemställan om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningsförordningen)*, 2017.

¹³³ Se 11a § förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

¹³⁴ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-05-05.

SKR gällande vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten samt hur länge den bör gälla. Parterna har kommit överens om att uppgiftsskyldigheten omfattar uppgifter som kommunen behöver ta hänsyn till i det initiala mottagandet, men vilka uppgifter som bör ingå i uppgiftsskyldigheten diskuteras fortfarande.¹³⁵

6.6 Migrationsverket kan bättre främja nyanländas möjligheter till etablering på arbetsmarknaden

I avsnittet undersöker vi om Migrationsverkets arbete med att bedöma och fatta beslut om anvisningskommun främjar nyanländas möjligheter till arbete. Eftersom den lokala arbetsmarknaden kan skilja sig åt kan nyanlända ha större chans till en snabbare och bättre etablering om de hamnar i kommuner där de kan dra nytta av sina arbetslivskompetenser. Vi bedömer att Migrationsverkets arbete främjar nyanländas möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden om myndigheten:

- främjar att nyanlända som redan har ett arbete eller erbjudande om arbete hamnar i en kommun som gör det möjligt att tacka ja till detta arbete
- inom ramen för kommundelen och i den mån det är möjligt tar hänsyn till nyanländas arbetslivskompetenser vid bedömning och beslut om anvisningskommun.

Våra viktigaste iakttagelser är:

- Migrationsverket tar hänsyn till om nyanlända har ett arbete eller erbjudande om arbete i en viss kommun vid bedömning och beslut om anvisningskommun. Migrationsverket har före 2020 dock inte systematiskt samlat in uppgifterna.
- Migrationsverket samlar inte systematiskt in uppgifter om nyanländas yrkes- och utbildningsbakgrund, trots att det är ett matchningskriterium enligt myndighetens riktlinjer.

6.6.1 Vid beslut om anvisning tas hänsyn till arbete men uppgifterna har inte alltid samlats in systematiskt

Enligt det nya bosättningsunderlaget som togs i bruk under 2020 ska handläggaren alltid ta ställning till om den nyanlända har ett aktuellt arbete eller arbetserbjudande. Av våra intervjuer med bosättningsenheten samt vår aktgranskning framkommer att Migrationsverket har, i de fall uppgifter om

¹³⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-05-05; Mötesanteckningar från bosättningsgruppen, 2020-11-19.

aktuellt arbete eller arbetserbjudande funnits, även före 2020 tagit stor hänsyn till uppgifterna vid beslut om anvisningskommun.¹³⁶

I våra intervjuer med handläggare på mottagningsenheter framkommer även att flera av dem alltid har antecknat i bosättningsunderlaget om det framkommit att någon har ett aktuellt arbete eller arbetserbjudande och därför önskat en specifik anvisningskommun.¹³⁷

6.6.2 Uppgifter om yrke eller utbildningsbakgrund samlas inte in, men skulle kunna förbättra anvisningsarbetet

När Migrationsverket beslutar om vilken kommun som ska anvisas att ta emot den nyanlända kan de, inom ramen för kommuntalen, ta hänsyn till olika individuella kriterier för att hitta en lämplig kommun. I samband med att Migrationsverket tog över anvisningsuppdraget tog de fram riktlinjer som innehöll ett antal individuella matchningskriterier som i den mån det är möjligt ska vara vägledande vid bedömning och beslut av anvisningskommun. Av riktlinjerna framgår att det inte är möjligt att göra någon närmare prioritering av matchningskriterierna eftersom varje ärende bedöms vara unikt och förutsättningar för att ta hänsyn till de olika kriterierna kan variera. Ett av matchningskriterierna är yrke, arbetslivserfarenhet och utbildning.¹³⁸

Migrationsverket samlar dock inte in uppgifterna i bosättningsunderlaget, vilket framgår av våra intervjuer med handläggare samt beslutsunderlag.¹³⁹ Enligt våra intervjuer med handläggare på Migrationsverkets bosättningsenhet används sådana uppgifter inte heller i någon större utsträckning vid bedömning och beslut om anvisning.¹⁴⁰

När Migrationsverket tog fram det nya bosättningsunderlaget 2020 valde de att inte ta med information om vuxnas utbildningsbakgrund och arbetslivserfarenhet.¹⁴¹ I intervjuer med tjänstepersoner på Migrationsverket framkommer att anledningen till det är att myndigheten inte har ett uppdrag att göra en sådan kartläggning av den nyanlända. Att göra en kartläggning skulle

¹³⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket 2020-10-20a, 2020-10-21a, 2020-10-21b. Vår aktgranskning av 460 ärenden inom ärendekategorin ABO visar att Migrationsverket i samtliga granskade ärenden har tagit hänsyn till individers önskemål baserade på möjlighet till arbete eller utbildning. Aktgranskningen visar även att andelen anvisade nyanlända från ABO som lämnat önskemål baserat på möjlighet till arbete eller utbildning har ökat från 17 procent 2017 till 26 procent 2020.

¹³⁷ Intervjuer med företrädare för Migrationsverket, 2020-10-08, 2020-10-09, 2020-10-16.

¹³⁸ Migrationsverket, *Kvalitetschefens instruktion om riktlinjer avseende matchningskriterier vid anvisning av nyanlända*, 2016, s. 3.

¹³⁹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-10-09, 2020-10-16. 2020-11-03, 2020-10-12. Migrationsverket, *PM för beslut. Ärende angående uppdatering av bosättningsunderlag*, 2020.

¹⁴⁰ Intervjuer med företrädare för Migrationsverket, 2020-10-20a, 2020-10-20b, 2020-10-23.

¹⁴¹ Migrationsverket, *PM för beslut. Ärende angående uppdatering av bosättningsunderlag*, 2020.

också kräva mer resurser.¹⁴² Av beslutet till det nya bosättningsunderlaget framgår dock att det från flera håll inom myndigheten har lyfts att man ser en nytta av att ta in informationen så att den kan vägas in i bedömningen om anvisningskommun.¹⁴³ Det framgår även att man, som en tidsbesparingsåtgärd, gjort förändringar i IT-systemen som ska förenkla arbetet med förändringarna i bosättningsunderlaget.¹⁴⁴ I våra intervjuer med handläggare på Migrationsverket har det lyfts att uppgifter om arbetslivserfarenhet och utbildningsbakgrund skulle kunna vara användbara för att göra en ännu bättre matchning, framför allt för att möjliggöra matchning där den nyanlända har en utbildning eller ett yrke som är efterfrågad på vissa orter.¹⁴⁵

I en av våra intervjuer med en tjänsteperson på Migrationsverket framkommer även att det pågår en förstudie om att använda matchningsalgoritmer i anvisningsarbetet, vilket skulle kräva uppgifter om nyanländas utbildnings- och arbetslivserfarenhet. Arbetet med matchningsalgoritmer syftar till att förbättra matchningen genom att göra en prediktion över i vilken kommun den nyanlända har störst chans till arbete. Arbetet uppges fortfarande vara i utvecklingsstadiet.¹⁴⁶

6.6.3 Att Migrationsverket gör individanpassade anvisningar kan leda till att fler anvisas

Vår granskning visar att Migrationsverket inte samlar in uppgifter om nyanländas yrkes- och utbildningsbakgrund så att de kan användas vid beslut om anvisningskommun. Vi kan däremot konstatera att Migrationsverket har utvecklat sitt arbetssätt för att bedöma och besluta om anvisningskommun och idag även lägger stor vikt vid andra individuella önskemål och behov, exempelvis önskemål om att bo nära släkt och vänner eller behov av specialistsjukvård.¹⁴⁷ Vår aktstudie av anvisningsärenden visar att Migrationsverket under 2020 tagit större hänsyn till individuella faktorer vid beslut om anvisningskommun än vad de gjorde 2017.¹⁴⁸

¹⁴² Intervju med företrädare för Migrationsverket 2021-03-04 och 2021-12-02.

¹⁴³ Migrationsverket, *PM för beslut. Ärende angående uppdatering av bosättningsunderlag*, 2020, s. 4.

¹⁴⁴ *Ibid*, s. 2–3.

¹⁴⁵ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2020-10-20a, 2020-10-20b och 2020-10-23.

¹⁴⁶ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-03-04.

¹⁴⁷ Initialt bedömdes ärenden löpande vartefter de kom in och hänsyn togs främst till kommunernas ackumulerade uppfyllnadsgrad av kommunalen. Arbetssättet har utvecklats så att en större mängd ärenden bedöms samtidigt. I samband med detta tas även hänsyn till individuella behov och önskemål för att hitta en lämplig anvisningskommun. Initialt tillämpades även den så kallade närhetsprincipen som innebär att nyanlända, i de fall det var möjligt, skulle anvisas till den kommun de bott i under asyltiden. Intervjuer med företrädare för Migrationsverket, 2020-10-20b, 2020-10-21b och 2020-12-02.

¹⁴⁸ Riksrevisionens aktgranskning av anvisningsärenden 2017–2020. Aktgranskningen visar att anvisade nyanlända från ABO som "Ja" eller "Ja, nästan" fått sina önskemål om kommun tillgodosedda var cirka 73 procent 2017 jämfört med cirka 98 procent 2020. "Ja, nästan" innebär att den nyanlända anvisats till grannkommun eller i direkt närhet till önskad kommun.

Vi bedömer att det förändrade arbetssättet där större hänsyn tas till individuella förutsättningar kan bidra till att fler nyanlända tackar ja till den anvisningskommunen de erbjuds. Det kan i sin tur leda till att en större andel nyanlända väljer att bosätta sig genom anvisning. Att fler nyanlända bosätts genom anvisning bedömer vi i sin tur främjar bosättningslagens intention om ett jämnare mottagande. Vår analys av Migrationsverkets statistik över avbrott visar att andelen anvisade nyanlända som tidigare vistats på anläggningsboenden och som tackat nej till erbjudande om anvisningskommun har minskat med cirka 6 procentenheter mellan 2017 och 2020.¹⁴⁹

En risk med att enbart ta hänsyn till individuella önskemål och behov kan vara att anvisningarna koncentreras till vissa kommuner. Därför är det viktigt att Migrationsverket löpande följer upp och tar hänsyn till kommunernas ackumulerade uppfyllnadsgrad av kommuntalen under året så att ett jämnt mottagande mellan kommunerna uppnås. Vi bedömer att Migrationsverket har ett arbetssätt där de väger in kommunernas ackumulerade uppfyllnadsgrad av kommuntalen, årsplaneringen samt nyanländas önskemål och behov.

6.7 Migrationsverket kan i vissa fall inte beakta barnets bästa

Migrationsverket ska i varje ärende där det ingår barn beakta barnets bästa.¹⁵⁰ Men i granskningen framkommer att myndigheten inte alltid kan beakta barnets bästa vid anvisning.

Enligt Migrationsverket har det uppstått ett fåtal situationer där ensamkommande barn som är kvotflyktingar inte har blivit anvisade till den kommun där barnet har anknytning. I vissa fall har det dessutom handlat om barn som av UNHCR tagits ut till Sverige på grund av att de har anknytningspersoner här.¹⁵¹ Det kan också handla om föräldrar som vill återförenas med sitt barn som tidigare anlänt till Sverige som ensamkommande kvotflykting eller ensamkommande asylsökande.¹⁵²

Anledningen till att Migrationsverket i dessa fall inte kan anvisa utifrån en bedömning av barnets bästa beror antingen på att kommunen i fråga har noll i kommuntal eller redan har uppfyllt sitt kommuntal. Kommuner inom samma län kan under året överlåta anvisningar till varandra, men det är inte alltid en sådan överenskommelse kommer till stånd. Anledningar kan vara att kommuner med

¹⁴⁹ Migrationsverket, "Statistik över anvisningar och mottagande enligt 2017–2020 års kommuntal", hämtad 2021-11-01. Statistik över andelen nyanlända från ABO som tackat nej till anvisning jämförs med andelen avräknade anvisningar från ABO. Siffrorna för 2020 års kommuntal är hämtade 2021-11-01 och är preliminära.

¹⁵⁰ Artikel 3 lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

¹⁵¹ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-05-05, 2021-03-03.

¹⁵² Migrationsverket, *Hemställan om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*, 2021, s. 2.

ett lågt kommunal inte vill ge bort platser eller att kommuner inte vill ta emot fler än det tidigare beslutade kommuntalet.¹⁵³

Vi noterar att Migrationsverket under granskningens gång inkommit med en hemställan till regeringen gällande en förordningsändring i bosättningsförordningen. Migrationsverket föreslår i hemställan att de ska ges möjlighet att undantagsvis anvisa nyanlända utöver kommuntalet när detta är nödvändigt för att tillgodose barnets bästa i en viss situation.¹⁵⁴

¹⁵³ Intervju med företrädare för Migrationsverket, 2021-03-03 och 2021-05-05.

¹⁵⁴ Se Migrationsverket, *Hemställan om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*, 2021.

7 Har det uppstått några konsekvenser för kommuner utöver lagens intentioner?

I avsnittet beskriver vi vilka konsekvenser som bosättningslagens införande har haft i kommuner. Avsnittet bygger på beskrivningar från intervjuer med tjänstepersoner och politiker i fem kommuner. Beskrivningarna har även kompletterats utifrån intervjuer med ett urval av länsstyrelser. De intervjuade kommunerna har fått antingen ökat, minskat eller oförändrat mottagande av nyanlända¹⁵⁵ efter lagens införande, är geografiskt spridda i landet samt har valt att erbjuda nyanlända som anvisas till kommunen permanenta bostadskontrakt eller tillfälliga bostadskontrakt. Vi har inte analyserat hur vanligt förekommande eller allvarliga de konsekvenser som framförs är eller om samma konsekvenser finns i fler kommuner än dem vi intervjuat. Eftersom våra iakttagelser i huvudsak grundar sig på erfarenheter från fem kommuner är analysen inte uttömmande. Andra kommuner kan ha andra erfarenheter. Eftersom nivåerna på mottagandet av nyanlända minskade kraftigt åren efter bosättningslagens införande har det också varit svårt att utifrån intervjuer fastställa om konsekvenserna för kommunerna enbart varit en följd av lagens införande.

Våra huvudsakliga fynd är:

- De kommuner som fått ett ökat mottagande genom anvisning efter lagens införande uppger att de fått ökade kostnader för försörjningsstöd.
- De kommuner som fått ett minskat anvisningsmottagande efter lagens införande uppger att de ser en risk för att kommunen inte kan upprätthålla en beredskap och kapacitet att ta emot nyanlända.
- Flera länsstyrelser uppger att aktiv medverkan till bosättning i annan kommun är ett problem i deras län och att det delvis kan bero på kommunernas tolkning av bosättningslagen.

7.1 Både ett ökat och ett minskat anvisningsmottagande har fått konsekvenser för kommuner

Utöver lagens intentioner bedömde regeringen i förarbetena till lagen att det kunde leda till andra konsekvenser för kommunerna. Regeringen konstaterade att lagen skulle få konsekvenser för de kommuner som i det frivilliga systemet tog emot förhållandevis få nyanlända eftersom de nu skulle få ett ökat mottagande. I dessa kommuner konstaterade regeringen att det kunde komma att krävas

¹⁵⁵ Mottagandet avser kommunens totala mottagande av nyanlända per 1 000 invånare. I fyra av de fem intervjuade kommunerna sammanfaller förändringen av det totala mottagandet med förändringen i anvisningsmottagandet. I den kommun som fått ett oförändrat totalt mottagande av nyanlända har andelen som tagits emot efter anvisning ökat.

investeringar i bostadsbyggande eller andra insatser för att tillgängliggöra bostäder för nyanlända.¹⁵⁶ Regeringen bedömde att en höjd ersättning till kommuner för mottagandet av nyanlända skulle öka kommunernas förutsättningar att klara av att ta emot nyanlända. Regeringen resonerade inte i propositionen som ligger till grund för lagen, om det skulle uppstå konsekvenser för de kommuner som skulle få ett minskat anvisningsmottagande, utöver intentionerna.¹⁵⁷

Nedan beskriver vi vilka konsekvenser, utöver intentionerna, som införandet av bostättningslagen haft i våra intervjuade kommuner.

7.1.1 Kommuner som fått ökat mottagande ser ökade kostnader för försörjningsstöd

Tre av de fem intervjuade kommunerna uppger att kommunen fått ökade kostnader för försörjningsstöd till nyanlända, i takt med att anvisningsmottagandet har ökat. En tjänsteperson i en av kommunerna uppger dock att nyanlända inte är den enskilt bidragande faktorn.¹⁵⁸ Av de tre kommunerna har två fått ett jämförelsevis stort ökat mottagande av nyanlända efter anvisning och ett ökat mottagande totalt efter lagen. Den tredje kommunen har fått ett relativt oförändrat totalt mottagande av nyanlända men en ökad andel nyanlända som tagits emot i kommunen efter anvisning.

Tjänsteperson i en av kommunerna uppger att kommunens ökade kostnader för försörjningsstöd, utöver ett ökat mottagande, också beror på att etableringstiden på två år inte är tillräcklig för den nyanlända att etablera sig på arbetsmarknaden.¹⁵⁹ I en av de andra kommunerna uppger både politiker och tjänstepersoner att kommunen fått ökade kostnader för försörjningsstöd på grund av tidslappet som kan uppstå från att dagsersättningen från Migrationsverket upphör till dess att etableringsersättning betalas ut.¹⁶⁰ För anvisade upphör i regel dagsersättningen att betalas ut när personen mottas i en kommun.¹⁶¹ Etableringsersättningen kan betalas ut först efter att personen skrivits in i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen. Länsstyrelsen har i sin återrapportering till regeringen lyft att de ökade kostnaderna för försörjningsstöd i

¹⁵⁶ Prop. 2015/16:54 s. 17 och 33–35, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128. Riksrevisionen har tidigare granskat det statliga stödet som riktades till kommuner för att stimulera ett ökat bostadsbyggande, både generellt och i kommuner som tog emot nyanlända. Granskningen visade att stödet varit ineffektivt och borde ha utformats på ett annat sätt. Se Riksrevisionen, *Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande*, 2019.

¹⁵⁷ I departementspromemorian som ligger till propositionen anger regeringen att den mer proportionerliga fördelningen kan minska kostnader i vissa kommuner för till exempel förskola och skola som följer av ett mycket högt och ibland svärförutsett mottagande. Se Ds 2015:33, s.60.

¹⁵⁸ Intervju med tjänsteperson i kommun C, 2021-03-11.

¹⁵⁹ Intervju med tjänsteperson i kommun D, 2021-03-02.

¹⁶⁰ Intervju med tjänstepersoner i kommun A, 2020-12-08 och intervju med politiska företrädare i kommun A, 2020-12-10.

¹⁶¹ Migrationsverket, "Ekonomiskt stöd för nyanlända", hämtad 2021-09-13.

det så kallade glappet är en utmaning i vissa delar av landet.¹⁶² Även SKR har konstaterat att kostnaderna för försörjningsstöd i glappet har ökat från 2016.¹⁶³

Vi har inte inom ramen för den här granskningen undersökt om eller i vilken utsträckning som införandet av bosättningslagen har bidragit till den här ökningen. Riksrevisionen har dock i en tidigare granskning 2014 beskrivit att glappet mellan dagersättningen och etableringsersättningen ofta innebär att nyanlända måste vända sig till kommunen för att få ekonomisk hjälp. Det framgick även att det för många kommuner kunde leda till ökade kostnader för kompletterande försörjningsstöd. Riksrevisionen konstaterade även att glappet riskerade att bli ännu större efter förändrade regler för när Arbetsförmedlingen kan betala ut etableringsersättning. De förändrade reglerna innebär att Arbetsförmedlingen först kan upprätta etableringsplan och betala ut etableringsersättning när den nyanlända mottagits i en kommun.¹⁶⁴

7.1.2 Minskat mottagande påverkar kommunernas beredskap, kompetens och kvalitet

Två av de fem intervjuade kommunerna har fått ett minskat anvisningsmottagande efter bosättningslagens införande.¹⁶⁵ De senaste åren har även det totala mottagandet av nyanlända i Sverige minskat vilket också bidragit till att dessa kommuner har ett lågt mottagande av nyanlända idag. I intervjuer med politiska företrädare och tjänstepersoner i kommunerna lyfts att det minskade mottagandet sammantaget har lett till organisatoriska nedskärningar vilket de uppger riskerar att påverka kommunernas beredskap och kapacitet. Bland annat nämns utmaningar att bibehålla kompetens när personalstyrkan behöver minskas, svårigheter att upprätthålla kvalitet i mottagandet och insatser, nedskärningar inom skola samt att startsträckan för att växla upp och möta ett eventuellt högre mottagande blir längre med en liten grundbemanning. En av kommunerna beskriver att skolans ekonomi särskilt har påverkats eftersom de statliga medlen minskat i takt med det minskade mottagandet. Vidare beskrivs att det blir en utmaning för kommunen när medlen försvinner men stödbehovet hos tidigare mottagna elever finns kvar i flera år. Samtidigt menar både tjänstepersoner och politiska företrädare i kommunerna att de dragit stor lärdom av att en gång tidigare klarat ett ökat mottagande, och att de därför är bättre rustade idag.¹⁶⁶

Enligt Länsstyrelsen Gävleborg beskriver många av länets kommuner som har ett lågt mottagande att det även är svårt att behålla en grundbemanning efter att den

¹⁶² Länsstyrelsen Kalmar län, *Återrapportering av uppdrag 18 enligt regleringsbrevet för 2020, 2021*, s. 9.

¹⁶³ Sveriges Kommuner och Regioner, *PM. Etableringsprogrammet och ekonomiskt bistånd*, 2020.

¹⁶⁴ Riksrevisionen, *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande*, 2014.

¹⁶⁵ Kommuntal för 2021 var för kommunerna 8 respektive 17.

¹⁶⁶ Intervju med tjänstepersoner i kommun E, 2021-03-23; Intervju med politiska företrädare i kommun E, 2021-03-23 och 2021-04-14; Intervju med tjänstepersoner i kommun B, 2021-01-19 och 2021-01-21, 2021-01-28; Intervju med politiska företrädare i kommun B, 2021-01-27.

statliga grundersättningen till kommuner för mottagande av nyanlända försvann 1 januari 2020.¹⁶⁷ Länsstyrelsen i Västernorrland uppger i intervju att länets kommuner har fått ett lågt anvisningsmottagande efter lagens införande. Länsstyrelsen fördelar därför kommuntalen så att alla kommuner får ett anvisningsmottagande. Enligt länsstyrelsen ger det kommunerna en ekonomisk möjlighet att upprätthålla en organisation för mottagande av nyanlända, utifall att mottagandet skulle öka.¹⁶⁸

7.1.3 Kommuner erbjuder olika boendelösningar till anvisade nyanlända

Bosättningslagen innehåller inga bestämmelser om hur länge anvisningskommunen ansvarar för bosättningen av nyanlända. Några särskilda krav på typ av bosättning uppställs inte, utan det är upp till kommunen att avgöra hur skyldigheten ska fullgöras i ett enskilt fall.¹⁶⁹ Av förarbetena till lagen framgår att regeringens intention är att kommunen i så stor utsträckning som möjligt ska erbjuda permanenta boendelösningar.¹⁷⁰ Våra intervjuer visar att fyra av de fem intervjuade kommunerna erbjuder permanenta boendekontrakt till nyanlända som tas emot i kommunen efter anvisning. I intervjuerna framkommer även att det kan finnas olika anledningar till att kommunen väljer att erbjuda en viss typ av boendelösning till målgruppen.

Två av de intervjuade kommunerna uppger att de har en god bostadssituation och erbjuder permanenta bostadskontrakt hos det kommunala bostadsbolaget till nyanlända som anvisas till kommunen. Den ena kommunen ger förtur i bostadskön till nyanlända, och den andra har en bostadsgaranti för alla sina kommuninvånare.¹⁷¹ De övriga tre kommunerna uppger att det råder en generell bostadsbrist i kommunen men de erbjuder olika boendelösningar till målgruppen. I den ena kommunen uppger en av de intervjuade politiska företrädarna att de ser sitt ansvar enligt bosättningslagen som långsiktigt och därför har valt att bygga bostäder till målgruppen och erbjuda permanenta kontrakt.¹⁷² Denna kommun beviljades medel från det statliga stödet för bostadsbyggande som infördes i samband med bosättningslagen.¹⁷³ I den andra kommunen ges nyanlända förtur till permanenta kontrakt hos det kommunala bostadsbolaget. Intervjuad politiker i kommunen uppger att de valt denna strategi för att visa individerna att de tror på

¹⁶⁷ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Gävleborg, 2020-11-13.

¹⁶⁸ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Västernorrland, 2020-11-06.

¹⁶⁹ Prop. 2015/16:54, s. 39.

¹⁷⁰ Ibid, s. 18.

¹⁷¹ Intervju med politisk företrädare i kommun B, 2021-01-20; Intervju med tjänstepersoner i kommun B, 2021-01-28; Intervju med politisk företrädare i kommun E, 2021-04-14; Intervju med tjänsteperson i kommun E, 2021-04-07.

¹⁷² Intervju med politisk företrädare i kommun D, 2021-03-12.

¹⁷³ Mejl från företrädare för kommun D, 2021-09-02.

dem.¹⁷⁴ I den tredje kommunen har kommunfullmäktige tagit ett principiellt beslut att endast erbjuda tillfälliga kontrakt på två år¹⁷⁵, under etableringstiden, med hänvisning till likställighetsprincipen samt en ansträngd bostadssituation.¹⁷⁶

7.1.4 Önskad konsekvenser av att kommunernas ansvar inte är tydligt reglerat

Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun kan beskrivas som att en kommun genom sitt agerande får en person i behov av stödinsatser att flytta till en annan kommun, utan att personen själv tagit initiativet till att flytta.¹⁷⁷ Flera av de länsstyrelser vi intervjuat uppger att det finns kommuner i deras län som tagit emot nyanlända till följd av aktiv medverkan till bosättning i annan kommun.¹⁷⁸ Av våra intervjuade kommuner är det ingen som har upplevt stora problem till följd av aktiv medverkan.¹⁷⁹ En kommun beskrivs av både politiker och tjänsteperson arbeta med bostadsvägledning med syfte att hjälpa nyanlända att hitta ett nytt boende.¹⁸⁰

Statskontoret publicerade hösten 2020 en kartläggning av förekomsten av aktiv medverkan och konstaterade att fenomenet är svårångat, men att en grupp som är föremål för aktiv medverkan är nyanlända. En av Statskontorets iakttagelser var att det är mer vanligt att kommuner som har en låg skattekraft och en arbetslöshet över genomsnittet har tagit emot invånare till följd av aktiv medverkan.¹⁸¹ Eftersom syftet med bosättningslagen är att få en jämnare fördelning av nyanlända mellan landets kommuner, konstaterar vi att det är något som kan motverkas när kommunerna använder sig av aktiv medverkan. Flera av de länsstyrelser vi intervjuat uppger att en bidragande orsak till att nyanlända utsätts för påtryckning att flytta genom aktiv medverkan är att vissa kommuner valt att tolka sitt bosättningsansvar enligt bosättningslagen som tidsbegränsat till två år.¹⁸² Denna

¹⁷⁴ Intervju med politisk företrädare i kommun C, 2021-03-18.

¹⁷⁵ Med möjlighet till 1-års förlängning vid exempelvis föräldraledighet.

¹⁷⁶ Intervju med politiska företrädare i kommun A, 2020-12-10 och Intervju med tjänstepersoner i kommun A, 2020-12-09.

¹⁷⁷ Se definition av aktiv medverkan/social dumpning enligt regeringsbeslut Fi2020/04520/K (delvis Fi2021/01884).

¹⁷⁸ Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Västernorrland, 2020-11-06; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Örebro, 2020-11-12; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Gävleborg, 2020-11-13; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Jämtland, 2021-03-10.

¹⁷⁹ Intervju med tjänstepersoner i kommun B, 2021-01-28 och 2021-01-21; Intervju med tjänsteperson i kommun C, 2021-03-10; Intervju med tjänstepersoner i kommun E, 2021-03-23 och 2021-03-31.

¹⁸⁰ Intervju med tjänsteperson i kommun A, 2020-12-09 och intervju med politisk företrädare i kommun A, 2020-12-10.

¹⁸¹ Statskontoret, *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun, en kartläggning*, 2020.

¹⁸² Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Västernorrland, 2020-11-06; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Örebro, 2020-11-12; Intervju med företrädare för Länsstyrelsen Jämtland, 2021-03-10; Intervju med Länsstyrelsen Stockholm, 2020-11-19.

tolkning är något som även Statskontoret uppger vara en faktor bakom aktiv medverkan.¹⁸³

Vad som gäller rättsligt i frågan – vilken kommun som har ansvaret efter det att anvisningskommunen ordnat boende i en annan kommun – har tidigare inte varit klarlagt. Enligt en dom från Högsta förvaltningsdomstolen sommaren 2021 framgår dock att det är anvisningskommunen som är ansvarig för den nyanlända, till dess att en annan kommun tar över ansvaret. Om det inte är klarlagt vilken kommun som är den nyanländas bosättningskommun behåller anvisningskommunen ansvaret, enligt domstolen. Ansvaret kvarstår så länge behovet av boende finns och ärendet inte har flyttats över till en annan kommun.¹⁸⁴

¹⁸³ Statskontoret, *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. En kartläggning*, 2020, s. 46.

¹⁸⁴ Enligt Högsta förvaltningsdomstolen finns det inga bestämmelser i bosättningslagen eller någon annan lag om att en anvisningskommun ska anses vara bosättningskommun enligt socialtjänstlagen. Detta med anledning av att regeringen efter att vissa förtydliganden i reglerna avseende tiden för när en kommun ska ta emot en nyanländ gjorde bedömningen att kommunens ansvar inte behövde förtydligas genom en sådan anvisning. Att kommunerna ansågs ha ett ansvar får därmed anses stå klart, men vilken rättslig grund detta vilar på framgår inte. Socialtjänstlagens allmänna regler om ansvarsfördelning mellan kommunerna blir därför, enligt domstolen, tillämplig. Enligt 2 a kap. 4 § 6 socialtjänstlagen behåller en kommun ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun, om det inte är klarlagt vilken kommun som är den enskildes bosättningskommun (HFD 2021 ref. 46).

8 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat om reformen av anvisningssystemet för vissa nyanländas bosättning levt upp till riksdagens intentioner. Reformen genomfördes efter flera år av ökat asylmottagande som ledde till att antalet nyanlända som behövde tas emot i kommuner ökade. Systemet med frivilliga överenskommelser bedömdes inte vara tillräckligt för att möta behovet av anvisningsbara platser.

Intentionerna med införandet av bosättningslagen var att påskynda mottagandet av nyanlända i kommuner samt att åstadkomma en jämnare fördelning av mottagandet mellan landets kommuner. Sammantaget förväntades detta bidra till en förbättring av nyanländas etablering på arbetsmarknaden.

Riksrevisionens slutsats är att intentionerna har uppnåtts och att Migrationsverkets och länsstyrelsernas arbete i huvudsak fungerar väl och främjar intentionerna. Granskningen pekar dock på att det finns möjligheter att förbättra vissa delar av Migrationsverkets arbete. Det handlar om att Migrationsverket systematiskt bör samla in uppgifter om nyanländas arbetslivskompetenser så att de, inom ramen för de beslutade kommuntalen, kan användas vid bedömning och beslut om anvisningskommun. Riksrevisionen bedömer att det kan främja en snabbare och bättre etablering, i enlighet med lagens intention. Det handlar också om att möjliggöra för Migrationsverket att utifrån en bedömning av barnets bästa anvisa kommuner att ta emot nyanlända som omfattas av bosättningslagen, även om kommunerna redan uppfyllt sina kommunal.

8.1 Kortare väntetider för nyanlända som mottagits i kommuner efter bosättningslagens införande

Ett snabbt mottagande i kommuner är viktigt för att nyanlända ska kunna påbörja sin etablering. Riksrevisionens granskning visar att kommunernas mottagande av nyanlända efter anvisning har blivit snabbare efter bosättningslagens införande, jämfört med innan. Den genomsnittliga väntetiden från att en nyanländ på anläggningsboende beviljats uppehållstillstånd till dess att hen mottagits i en kommun har minskat med 32 dagar motsvarande 21 procent mellan 2014–2015 och 2017–2018. De minskade väntetiderna sammanfaller med bosättningslagens införande och sker trots att anvisningsmottagandet var avsevärt högre åren efter lagens införande jämfört med åren innan. Riksrevisionen bedömer därför att införandet av bosättningslagen har bidragit till att minska väntetiderna.

Riksrevisionens beräkningar visar att införandet av bosättningslagen, genom de förkortade väntetiderna, också kan ha bidragit till en besparing för staten eftersom de platser på anläggningsboenden som tidigare upptogs av nyanlända med

uppehållstillstånd har frigjorts. Riksrevisionens uppskattning är att besparingen för staten kan ha inneburit drygt 300 miljoner kronor under 2017–2018.

Riksrevisionen kan samtidigt notera att det i granskningen lyfts att kommunernas kostnader för försörjningsstöd till nyanlända har ökat i det tidsglapp som uppstår mellan att dagsersättningen från Migrationsverket upphör till dess att etableringsersättningen börjar betalas ut. Riksrevisionen har inte inom ramen för den här granskningen undersökt om kommunernas ökade kostnader i tidsglappet skett till följd av införandet av bosättningslagen. Vi kan dock konstatera att Riksrevisionen i tidigare granskning 2014 lyft utmaningarna för kommunerna i samband med glappet. Riksrevisionen rekommenderade då regeringen att säkerställa att problemet med det så kallade glappet mellan statliga ersättningssystemen får en lösning.

8.2 Jämnare mottagande av nyanlända samtidigt som etableringen på arbetsmarknaden blivit bättre

Riksrevisionen konstaterar att införandet av bosättningslagen bidragit till att fler nyanlända tas emot i kommuner med relativt låg arbetslöshet jämfört med före bosättningslagen. Bosättningslagen har även bidragit till ett jämnare mottagande i förhållande till kommunens befolkningsstorlek och att färre nyanlända tas emot i kommuner som tidigare haft ett stort asylmottagande. Granskningen visar också att nyanlända som anvisats till kommuner med relativt låg arbetslöshet har efter tre år fått högre genomsnittliga inkomster och sysselsättning jämfört med dem som anvisats till kommuner med högre arbetslöshet. Enligt Riksrevisionens beräkningar har införandet av bosättningslagen inneburit att inkomsterna för de som anvisats ökat med i genomsnitt cirka 3 000 kronor per år, vilket motsvarar 1,8 procent.

Riksrevisionen bedömer att det är positivt att inkomsterna stigit redan efter tre år. Resultaten ligger också i linje med tidigare forskning på området. Samtidigt är det givetvis viktigt att följa upp om resultaten är bestående även på längre sikt. Resultaten bör också tolkas med försiktighet eftersom det är svårt att med säkerhet uppskatta effekten på inkomst och sysselsättning av att bli anvisad till en kommun med lägre arbetslöshet. Det skulle kunna vara så att de nyanlända som anvisas till kommuner med lägre arbetslöshet skiljer sig åt vad gäller sannolikheten att få arbete mot de som anvisas till kommuner med högre arbetslöshet på ett sätt som inte varit möjligt att kontrollera för i analysen.

8.3 Myndigheternas arbete främjar intentionerna men det finns vissa förbättringsmöjligheter

Riksrevisionen bedömer att Migrationsverkets och länsstyrelsernas arbete i huvudsak fungerar väl och främjar intentionerna. Riksrevisionen konstaterar att

Migrationsverkets arbete med att ta fram förslag på länstal främjar ett jämnare mottagande där fler nyanlända tas emot i kommuner med goda arbetsmarknadsförutsättningar. Majoriteten av länsstyrelserna använder också Migrationsverkets beräkningsunderlag på kommunnivå vid beslut om fördelningen av anvisningar mellan kommuner inom respektive län. Riksrevisionens bedömer att det till stor del kan förklaras av att det finns etablerad samverkan mellan Migrationsverket, länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och SKR kring fördelningsmodellen. Även länsstyrelserna grundar sina beslut om kommunal på kriterier som främjar lagens intentioner.

Riksrevisionen bedömer också att Migrationsverket ger kommunerna möjligheter att planera sitt mottagande. Dels genom att de upprättar en årsplanering över hur många nyanlända som de kommer att få anvisade per månad, dels genom att de ger information om de nyanlända som kommunen ska ta emot.

Vissa delar i Migrationsverkets arbete kan dock förbättras. Enligt Riksrevisionen kan Migrationsverket, inom ramen för kommuntalen, bättre ta tillvara nyanländas arbetslivskompetenser vid bedömning och beslut om anvisningskommun. Riksrevisionen bedömer att det också finns ett behov att möjliggöra för Migrationsverket att, utifrån bedömning av barnets bästa, anvisa kommuner att ta emot nyanlända som omfattas av anvisningar enligt bosättningslagen även om kommunerna redan uppfyllt sina kommunal.

8.3.1 Migrationsverket kan bättre ta tillvara nyanländas arbetslivskompetenser i anvisningsarbetet

Granskningen visar att Migrationsverket, trots att yrkes- och utbildningsbakgrund är ett av myndighetens matchningskriterier för att bedöma och fatta beslut om anvisningskommun, inte systematiskt samlar in dessa uppgifter. Samtidigt framkommer i intervjuer med Migrationsverkets bosättningsenhet att uppgifterna bedöms användbara för att kunna anvisa nyanlända till kommuner där deras arbetslivskompetenser är efterfrågade. Riksrevisionen har tagit del av interna beslutsunderlag där det också framgår att dessa önskemål har uttryckts av flera inom myndigheten.

Riksrevisionen bedömer att myndigheten, genom att samla in uppgifter om yrkes- och utbildningsbakgrund, kan underlätta att nyanlända anvisas till kommuner där deras arbetslivskompetenser är efterfrågade. Enligt Riksrevisionen skulle detta sannolikt öka chansen till en snabbare och bättre etablering av nyanlända på arbetsmarknaden och därmed främja lagens intention. Detta kriterium ska inte vara överordnat något annat utan informationen bör vägas mot andra kriterier som bedöms vara relevanta i anvisningsarbetet, inom ramen för de beslutade kommuntalen och årsplaneringen. Riksrevisionen noterar att det pågår ett utvecklingsprojekt inom myndigheten för att med hjälp av matchningsalgoritmer

anvisa nyanlända till kommuner där de har störst sannolikhet att få arbete, vilket också skulle kräva att uppgifterna samlades in.

Arbetsförmedlingen har sedan 2017 i uppdrag att erbjuda kompetenskartläggning för asylsökande. Ett alternativ skulle kunna vara att de uppgifter som samlas in av Arbetsförmedlingen används i Migrationsverkets anvisningsarbete. Eftersom kartläggningen idag är frivillig för asylsökande kan det finnas risk att uppgifterna inte samlas in systematiskt. Vidare förutsätter det en fungerande informationsdelning mellan myndigheterna. Riksrevisionen har noterat att Migrationsverket redan idag genomför samtal med nyanlända som vill ha hjälp med bosättning och då samlar in olika individuella uppgifter. Riksrevisionen bedömer därför att uppgifter om yrkes- och utbildningsbakgrund borde kunna samlas in i samband med det samtalet. Myndigheten har även, som en tidsbesparingsåtgärd, gjort förändringar i IT-systemen som ska förenkla arbetet med förändringarna i bosättningsunderlaget. Därmed borde det inte heller innebära någon större kostnad för myndigheten. Detta ställer dock krav på att det är tydligt vilka uppgifter som ska samlas in samt hur de ska dokumenteras. Om uppgifterna ska användas på ett ändamålsenligt sätt krävs det också kunskap om arbetsmarknadsläget i kommunerna. Riksrevisionen noterar att det redan idag finns en upparbetad dialog mellan kommunerna och Migrationsverkets bosättningsenhet som bland annat kan användas för att samla den kunskap som krävs.

Mot bakgrund av detta lämnar Riksrevisionen följande rekommendation till Migrationsverket:

- Samla systematiskt in uppgifter om nyanländas yrkes- och utbildningsbakgrund så att uppgifterna, inom ramen för kommuntalen, kan användas vid bedömning och beslut om anvisningskommun.

8.3.2 Regeringen bör möjliggöra för Migrationsverket att ta hänsyn till barnets bästa vid anvisning

Granskningen visar att Migrationsverkets arbete med att besluta om anvisningar i huvudsak fungerar väl. Däremot har det under granskningen framkommit att Migrationsverket, trots att det bedöms vara till barnets bästa, inte kan anvisa nyanlända som omfattas av bosättningslagen till kommuner som de har anknytning till. Det kan exempelvis handla om att anvisa barn som är ensamkommande kvotflyktingar till kommuner där de har en anknytningsperson. Det kan även handla om föräldrar som vill återförenas med sitt barn som tidigare anlänt till Sverige som ensamkommande kvotflykting eller ensamkommande asylsökande. Orsaken är att kommuner redan uppfyllt sina kommuntal och att det inte varit möjligt att komma överens om att överlåta anvisningar mellan kommuner.

Sverige har ratificerat FN:s konvention om barnets rättigheter vilket innebär att barns bästa ska vara vägledande för all myndighetsutövning. I juni 2018 röstade dessutom riksdagen för regeringens förslag att göra konventionen till svensk lag. Eftersom Migrationsverket idag inte har möjlighet att besluta om anvisning utöver kommunalen försvårar det för myndigheten att ta hänsyn till barnets bästa. Mot denna bakgrund lämnar Riksrevisionen följande rekommendation till regeringen:

- Möjliggör för Migrationsverket att utifrån en bedömning av barnets bästa anvisa kommuner att ta emot nyanlända som omfattas av anvisning enligt bosättningslagen, utöver kommunalen.

Referenslista

Litteratur

Länsstyrelserna, *Mottagande och etablering av nyanlända 2018. Enkätundersökning riktad till Sveriges samtliga kommuner*, 2018.

Länsstyrelsen Gävleborg, *Beslut om fördelning av anvisningar år 2018 till kommuner i Gävleborgs län*, 2017.

Länsstyrelsen Gävleborg, *Beslut om fördelning av anvisningar år 2019 till kommuner i Gävleborgs län*, 2018.

Länsstyrelsen Gävleborg, *Beslut om fördelning av anvisningar år 2020 till kommuner i Gävleborgs län*, 2019.

Länsstyrelsen i Jönköpings län, *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 40 enligt regleringsbrevet för 2017*, 2017.

Länsstyrelsen i Jönköpings län, *Lägesbilder från kommuner och regioner 2019. Mottagande av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn*, meddelande nr 2019:21, 2019.

Länsstyrelsen Kalmar län, *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 18 enligt regleringsbrevet för 2020*, dnr. 851-155-2021, 2021-02-6.

Länsstyrelsen Stockholm, *Bostad sist? Om bosättningslagen och nyanländas boendesituation i Stockholms län*, rapport 2020:4, 2020.

Länsstyrelsen Västernorrland, *Beslut om fördelning av anvisningar år 2018 till kommuner i Västernorrlands län*, 2017.

Länsstyrelsen Västernorrland, *Beslut om fördelning av anvisningar år 2019 till kommuner i Västernorrlands län*, 2018.

Länsstyrelsen Västernorrland, *Beslut om fördelning av anvisningar år 2020 till kommuner i Västernorrlands län*, 2019.

Migrationsverket, *Bilaga 1 Redogörelse för tillämpning av kriterier för fördelning av länstal 2020*, dnr: 1.1.1.2-2019-18313, 2019.

Migrationsverket, *Förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2018*, dnr.1.1.2-2017-57300, 2017.

Migrationsverket, *Förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2019*, dnr.1.1.2-2018-19779, 2018.

Migrationsverket, *Förslag på antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2020*, dnr. 1.1.1.2-2019-18313, 2019.

Migrationsverket, *Hemställan om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning (bosättningsförordningen)*, 2017.

Migrationsverket, *Hemställan om ändring i förordningen (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning*, 2021.

Migrationsverket, *Redovisning av uppdrag i regeringsbeslut A 2016/02455/I, dnr. 1.1.2-2016-193898*, 2017.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2018*, 2019.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2019*, 2020.

Migrationsverket, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Regeringsbeslut A2016/02455/I, *Uppdrag till Migrationsverket att ta fram förslag till revidering av antal nyanlända som ska omfattas av anvisningar till kommuner och fördelning på länsnivå för 2017*.

Regeringsbeslut I:17 Ju2020/04101/SIM, *Regleringsbrev för budgetår 2020 avseende Migrationsverket*.

Regeringsbeslut Fi2020/04520/K (delvis) Fi2021/01884, *Uppdrag att motverka aktiv medverkan till bosättning i annan kommun*.

Regeringsbeslut I 3 A2020/02504 A2020/02442, *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen*.

Regeringsbeslut III 8 Fi2020/04694 (delvis), *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende länsstyrelserna*.

Regeringsbeslut III 2 Fi2020/00609 m.fl., *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende länsstyrelserna*.

Regeringsbeslut I:6 Ju2021/02524, *Regleringsbrev för budgetåret 2021 avseende Migrationsverket*.

Riksrevisionen, *Stödet till kommuner för ökat bostadsbyggande*, RiR 2019:20, 2019.

Riksrevisionen, *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande*, RiR 2014:15, 2014.

Statistiska centralbyrån, *Så flyttar nyanlända flyktingar under de första åren i Sverige – Flyttmönster bland kommunmottagna 2016–2019*, 2020.

Statskontoret, *Aktiv medverkan till bosättning i annan kommun*, rapport 2020:19, 2020.

Sveriges Kommuner och Regioner, *PM. Etableringsprogrammet och ekonomiskt bistånd*, 2020.

Artiklar

Azlor, L. m.fl. "Local Labour Demand and Immigrant employment", *Labour Economics*, vol. 63, 2020.

Edin P.-A., P. Fredriksson & O. Åslund, "Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants: Evidence from a Natural Experiment", *Journal of Economics*, vol. 118, nr 1, 2020.

Åslund, O. och Rooth, D.O., "Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings", *Economic Journal*, vol. 117, nr 518, 2007.

Webbsidor

Boverket, "Öppna data – Boverkets bostadsmarknadsenkät", <https://www.boverket.se/sv/om-boverket/publicerat-av-boverket/oppna-data/bostadsmarknadsenkaten/>, hämtad 2020-07-03.

Migrationsverket, "Årsplanering", <https://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Arsplanering.html>, hämtad 2021-08-18.

Migrationsverket, "Statistik över kommunmottagna enligt ersättningsförordningen för åren 2010–2020", <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Anvisning-till-kommuner-och-bosattning.html>, hämtad 2021-03-01.

Migrationsverket, "Statistik över anvisningar och mottagande enligt 2017–2020 års kommuntal", <https://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Anvisning-till-kommuner-och-bosattning.html>, hämtad 2021-11-01.

Migrationsverket, "Ekonomiskt stöd för nyanlända", <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Medan-du-vantar/Ekonomiskt-stod.html>, hämtad 2021-09-13.

Regeringen, "Frågor och svar om lagen om mottagande av vissa nyanlända för bosättning", <https://www.regeringen.se/artiklar/2016/02/fragor-och-svar-om-lagen-om-mottagande-av-vissa-nyanlanda-for-bosattning/>, hämtad 2021-09-24.

Riksdagstryck

Bet. 2009/10:AU7, *Nyanlända invandrares arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*, rskr. 2009/10:208.

Bet. 2016/17:AU1, *Utgiftsområde 13 Jämställdhet och nyanlända invandrares etablering*.

Ds. 2015:33, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

Prop. 2008/09:01, *Budgetpropositionen för 2009, utgiftsområde 13*, bet. 2008/09:AU1, rskr. 2008/09:115.

Prop. 2015/16:54, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*, bet.2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

Lagar och förordningar

Förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare.

Förordning (2017:868) med länsstyrelseinstruktion.

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

Lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

Lag (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

Utlänningslagen (2005:716).

Ändringsförfattning SFS 2019:599, Förordning om ändring i förordningen (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner.

Domar

Högsta förvaltningsdomstolen 2021 ref. 46.

Myndighetsinterna styrdokument och underlag

Länsstyrelserna, Mall - *beslut om fördelning av anvisningar år 2020 till kommuner*, 2020.

Migrationsverket, *Riktlinjer avseende matchningskriterier vid anvisning av nyanlända enligt Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och tillhörande förordningar*, 2016-12-19.

Migrationsverket, *PM för beslut. Ärende angående uppdatering av bosättningsunderlag*, 2020-06-16.

Bilaga 1. Analyser av jämnare mottagande mellan kommunerna

I tabell 3 visas läges- och spridningsmått för nyanlända som tagits emot i kommuner efter anvisning per tusen invånare mellan 2012–2019. Åren 2012–2015 tog kommuner i den 75:e percentilen emot drygt fem gånger så många som kommunerna i den 25:e percentilen (se kvoten mellan 75:e percentilen och 25:e percentilen). Efter att lagen infördes 2016 minskar spridningen i mottagandet tydligt för denna grupp, då kommuner i den 75:e percentilen tar emot drygt dubbelt så många som de i den 25:e percentilen.

Tabell 3 Läges- och spridningsmått för antalet nyanlända som har anvisats till kommuner per tusen invånare i kommunen och kommunens befolkning, 2012–2019

År	Medelvärde	Standard- avvikelse	Percentiler			Kvartil- avstånd	p75/p25
			25	50	75		
2012	1,6	1,7	0,4	1,2	2,2	1,8	5,5
2013	1,3	1,6	0,2	0,8	1,7	1,5	8,5
2014	1,5	1,6	0,3	1,1	2	1,7	6,7
2015	1,4	1,6	0,3	0,9	1,9	1,6	6,3
2016	1,9	1,1	1	1,8	2,6	1,5	2,6
2017	2,4	1,3	1,4	2,4	3,3	2	2,4
2018	1,4	1,2	0,5	1,2	2	1,5	4,0
2019	0,9	0,9	0,3	0,7	1,4	1,2	4,7

Källa: Migrationsverket och SCB. Riksrevisionens bearbetning.

Regressionsanalysen i tabell 4 visar att det mellan 2012–2014 fanns ett positivt signifikant samband mellan arbetslöshet och det indexerade mottagandet av nyanlända. Med andra ord, kommuner som hade en hög arbetslöshet tog emot en hög andel nyanlända efter anvisning, jämfört med kommuner som hade en lägre arbetslöshet. Från 2016 är detta samband i stället negativt och statistiskt signifikant och tyder alltså på att bosättningslagen bidragit till att jämna ut anvisningsmottagandet när det gäller kommunens arbetslöshet.

Tabell 4 Samband mellan anvisningsmottagandet per tusen invånare samt arbetslösheten respektive asylmottagandet, 2012–2019

År	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Andel arbetslösa	0,13**	0,14**	0,08**	0,02	-0,08**	-0,10**	-0,17**	-0,17**
Tidigare års asylmottagande	0,05	0,06	0,07	0,14*	0,02	-0,01	-0,03	-0,09*

Anm.: * statistiskt signifikant på 5-procentsnivån, ** statistiskt signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Offentlig statistik från Migrationsverket, SCB och Arbetsförmedlingen. Riksrevisionens bearbetning. Skattat med OLS. Variablerna för mottagande av nyanlända som har anvisats kommun och föregående års asylmottagande har indexerats utifrån genomsnittet i riket.

Bilaga 2. Metod för analys av etableringen på arbetsmarknaden

Metod och data

Statistiken som används för att beräkna hur bosättningslagen kan tänkas ha påverkat etableringen på arbetsmarknaden (se kapitel 5) för nyanlända som omfattas av anvisning baseras främst på individuppgifter från SCB:s databas STATIV. Utöver detta används inkomstuppgifter från Skatteverket och viss information från Migrationsverket.

Etableringen på arbetsmarknaden för nyanlända som omfattas av anvisning och hur bosättningslagen har påverkat etableringen analyseras i två steg. I det första steget undersöker vi betydelsen av den lokala arbetsmarknaden i anvisningskommunen för etableringen på arbetsmarknaden. Som utfallsmått används sysselsättning och inkomst. För att analysera betydelsen av den lokala arbetsmarknaden för våra utfallsmått skattar vi följande modell:

$$y_{ik(m+t)} = \beta' \mathbf{B}_{i(m)} + \delta a_{k(m)} + \varepsilon_{ik(t)} \quad (1)$$

I ekvationen ovan är $y_{ik(m+t)}$ utfallet för en nyanländ individ i som tagits emot efter anvisning i kommun k , t år efter mottagningsåret m . $\mathbf{B}_{i(m)}$ är en vektor med bakgrundsvariabler för den anvisade individen året för mottagningen m . Termen $a_{k(m)}$ är vårt mått på förutsättningarna på arbetsmarknaden och mäts som den totala arbetslösheten (inkluderar både öppet arbetslösa och individer i program med aktivitetsstöd) på kommunnivå i kommun k mottagningsåret m . $\varepsilon_{ik(t)}$ är feltermen. δ är den skattade koefficienten för betydelsen av arbetsmarknadsförutsättning för utfallet t år efter året för mottagningen m . Vi studerar nyanlända som togs emot efter anvisning under 2017 och följer sedan upp dessa individer tre år efter mottagandet.

Modellen beräknas med hjälp av minstakvadratmetoden (OLS) när vi studerar inkomster och med hjälp av en logistisk regression (logit) när utfallet är sysselsättning. Standardfelen är klustrade på kommunnivå i beräkningarna. Vi har vidare valt att begränsa den studerade gruppen till individer i åldern 18–60 år för att undvika att personer hinner gå i pension under uppföljningsperioden.

För att tolka sambandet mellan förutsättningarna på arbetsmarknaden i mottagandekommunen och etableringen på arbetsmarknaden enligt (1) som en kausal effekt, krävs det att det inte finns något samband mellan feltermen $\varepsilon_{ik(t)}$ och arbetsmarknadsförutsättningen i kommunen, $a_{k(m)}$ när vi kontrollerar för $\mathbf{B}_{i(m)}$. Med andra ord får matchningar av enskilda mot kommuner inte ske systematiskt så att kommuner med vissa arbetsmarknadsförutsättningar får ta emot vissa kategorier av nyanlända som anvisas, på ett sätt som vi inte kan

kontrollera för och som samtidigt är kopplat till individernas möjligheter att lyckas på arbetsmarknaden. Tidigare studier har utnyttjat olika tilldelningsmodeller för att studera effekter på etableringen för kohorter av nyanlända som kom till Sverige på 1990-talet och kohorter av nyanlända som kom till Danmark under 2000-talet.¹⁸⁵

De variabler som vi kontrollerar för i modellen är följande:

- kön
- ålder och ålder i kvadrat
- utbildningsnivå uppdelad i följande kategorier: förgymnasial utbildning kortare än 9 år, förgymnasial utbildning 9 år, gymnasial utbildning, eftergymnasial utbildning oavsett längd samt om uppgift saknas
- familjetyp i följande grupper: familj (gift eller sambo) utan barn, familj (gift eller sambo) med hemmavarande barn, ensamstående med hemmaboende barn, ensamstående utan hemmaboende barn och övrigt
- tid från ansökan om uppehållstillstånd till mottagande i kommun grupperad enligt följande: uppgifter saknas, väntetid mellan 0 och 281 dagar, väntetid mellan 282 och 374 dagar, väntetid mellan 375 och 493 dagar, väntetid över 493 dagar
- indikator om personen var ensamkommande eller inte¹⁸⁶
- födelseland¹⁸⁷
- inskriven hos Arbetsförmedlingen någon gång från mottagningsåret fram till uppföljningstidpunkten
- grund för uppehållstillstånd enligt följande kategorier: kvotflykting, före detta asylsökande efter anvisning, anhöriga, före detta asylsökande som bosatt sig på egen hand, samt övriga
- kommuntyp enligt SKR:s indelning i följande kategorier: storstäder, pendlingskommun nära storstad, större stad, pendlingskommun nära större stad, lågpendlingskommun nära större stad, mindre stad/tätort, pendlingskommun nära mindre stad/tätort, landsbygdskommun och landsbygdskommun med besöksnäring
- indikator om individen blivit anvisad till en kommun med många landsmän. Indikatorn är lika med 1 om andelen landsmän i kommunen är mer än dubbelt så hög som i hela landet.¹⁸⁸

¹⁸⁵ För det svenska exemplet se Åslund och Rooth, "Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings", 2007. För det danska exemplet se Azlor m.fl. "Local Labour Demand and Immigrant employment", 2020.

¹⁸⁶ Eftersom vi endast studerar individer som är äldre än 18 år är de ensamkommande individerna sådana som hunnit fylla 18 år innan kommunplacering.

¹⁸⁷ Vi använder indikatorvariabler för de sex vanligaste födelseländerna för den undersökta gruppen: Syrien, Eritrea, Afghanistan, Irak, Somalia eller Iran. Individer som är födda i ett annat land grupperas i en indikatorvariabel för övriga

¹⁸⁸ Detta är samma definition som används i Edin P-A, P Fredriksson & O Åslund, "Ethnic Enclaves and the Economic Success of Immigrants: Evidence from a Natural Experiment", 2020.

De utfallsvariabler som vi använder oss av är inkomster och sysselsättning. Inkomsterna mäts med hjälp av månadsuppgifter från Skatteverket. Inkomsterna baseras på arbetsgivardeklarationer på individnivå (AIG). Inkomstmättet som används är summan av kontant ersättning som inte är underlag för socialavgifter, kontant ersättning som är underlag för arbetsgivaravgifter och SLF samt kontant ersättning som är underlag för egenavgifter. När modellen skattas använder vi oss av de logaritmerade inkomsterna. Antalet studerade individer kommer vara lägre för utfallsmättet inkomster än sysselsättning eftersom endast positiva inkomster analyseras.

En nyanländ som omfattas av anvisning definieras som sysselsatt om individen under uppföljningsåret hade en positiv inkomst. Denna relativt låga gräns används eftersom vi undersöker en grupp som har svag anknytning till arbetsmarknaden. Samma gräns har också använts tidigare i liknande forskning.¹⁸⁹

Efter att vi i det första steget estimerat den potentiella effekten på antingen inkomst eller sysselsättning av att hamna i en kommun med högre eller lägre arbetslöshet är syftet med det andra steget att beräkna hur stor påverkan bosättningslagen kan tänkas ha haft på arbetsmarknadsetableringen för de nyanlända som har anvisats till en kommun. I det andra steget undersöker vi om bosättningslagen har påverkat fördelningen av anvisade nyanlända mellan kommuner med olika nivå på den kommunala arbetslösheten. Tillsammans med den skattade effekten från det första steget får vi en uppskattning av hur reformen har påverkat etableringen på arbetsmarknaden för den studerade gruppen. För att illustrera hur beräkningen går till kan vi anta att vår skattning visar att 1 procentenhets minskning av arbetslösheten i kommunen leder till att sannolikheten att vara sysselsatt efter tre år ökar med 2 procentenheter. Samtidigt kan vi anta att bosättningslagen har medfört att en genomsnittlig nyanländ som omfattas av anvisning hamnar i en kommun med 2 procentenheters lägre arbetslöshet jämfört med innan reformen. I så fall skulle reformen leda till att sannolikheten att vara sysselsatt tre år efter mottagandet ökar med 4 procentenheter, allt annat lika.

Känslighetsanalyser

Huvudresultaten från vår analys presenteras i tabell 2 i kapitel 5. Nedan presenteras en rad alternativa specifikationer av huvudmodellen och hur dessa påverkar resultaten. Vi har bland annat:

- studerat om förändringar i den studerade åldersgruppen påverkar resultaten

¹⁸⁹ Åslund och Rooth, "Do when and where matter? Initial labour market conditions and immigrant earnings", 2007.

- endast analyserat anvisningar som gjorts i slutet på året då slumpmässigheten i anvisningarna kan tänkas vara större
- använt nivån på den kommunala arbetslösheten året innan mottagandet för att undvika eventuell påverkan på arbetslösheten av en hög anvisning till en viss kommun
- studerat en uppföljningsperiod på ett eller två år i stället för tre år.

Sammantaget kan konstateras att resultaten är stabila när förändringar av huvudmodellen görs, vilket är betryggande när vi tolkar huvudresultaten.

Inledningsvis presenterar vi i tabell 5 hur resultaten förändras av att förändra den studerade åldersgruppen.

Tabell 5 Sambandet mellan arbetslösheten i kommunen och inkomster och sysselsättning för anvisade nyanlända tre år efter kommunmottagandet 2017, för olika åldersgrupper

Utfallsmått	Inkomster (alla anvisade)		Sysselsättning (alla anvisade)	
	Ålder 18–55 år	Ålder 18–65 år	Ålder 18–55 år	Ålder 18–65 år
Arbetslösheten i kommunen (procent)	-0,018* (0,007)	-0,018** (0,007)	-0,011** (0,002)	-0,011** (0,002)
Kontrollvariabler	Ja	Ja	Ja	Ja
Antal observationer	10 191	10 269	16 964	17 457

Anm.: Robusta klustrade standardfel inom parentes. * statistiskt signifikant på 5-procentsnivån, ** statistiskt signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Statistik från Migrationsverket, SCB och Skatteverket. Riksrevisionens bearbetning.

Från tabell 5 kan vi konstatera att förändringar av den studerade åldersgruppens ålder inte tycks påverka den beräknade effekten av att anvisas till en kommun med en viss nivå på arbetslösheten.

I en ytterligare känslighetsanalys analyserar vi nyanlända som anvisades i slutet på året då slumpmässigheten i anvisningarna potentiellt är högre på grund av att det är svårare att tillgodose önskingar i slutet av året. Vi har valt att endast analysera de individer som mottogs i en kommun under de två sista månaderna av 2017. Resultaten av denna analys presenteras i tabell 6.

Tabell 6 Sambandet mellan arbetslösheten i kommunen och inkomster och sysselsättning för anvisade nyanlända tre år efter kommunmottagandet för dem som anvisades i slutet av 2017

Utfallsmått	Inkomster (alla anvisade)	Sysselsättning (alla anvisade)
Arbetslösheten i kommunen (procent)	-0,018 (0,015)	-0,002** (0,006)
Kontrollvariabler	Ja	Ja
Antal observationer	1 387	2 456

Anm.: Robusta standardfel inom parentes. * statistiskt signifikant på 5-procentsnivån, ** statistiskt signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Statistik från Migrationsverket, SCB och Skatteverket. Riksrevisionens bearbetning.

Eftersom vi endast kan studera en liten del av alla som anvisades under 2017 är det svårt att få precision i beräkningarna i tabell 6. Den skattade effekten på individernas inkomster av att hamna i en kommun med högre arbetslöshet är samma som i huvudresultaten men är i denna beräkning inte statistiskt signifikant. För beräkningen av effekten på sysselsättningen är den betydligt mindre än huvudresultaten men även denna är långt ifrån att vara statistiskt signifikant. Vi har också testat att beräkna resultaten när vi använder nivån på den kommunala arbetslösheten året innan mottagningsåret i stället för samma år som mottagningsåret. Detta gör vi för att den kommunala arbetslöshetsnivån potentiellt skulle kunna påverkas av nivån på mottagandet av nyanlända. Resultaten av analysen presenteras i tabell 7.

Tabell 7 Sambandet mellan arbetslösheten i kommunen och inkomster och sysselsättning för anvisade nyanlända tre år efter kommunmottagandet 2017, kommunal arbetslöshet t-1

Utfallsmått	Inkomster (alla anvisade)	Sysselsättning (alla anvisade)
Arbetslösheten i kommunen (procent)	-0,018* (0,007)	-0,010** (0,002)
Kontrollvariabler	Ja	Ja
Antal observationer	10 256	17 280

Anm.: Robusta standardfel inom parentes. * statistiskt signifikant på 5-procentsnivån, ** statistiskt signifikant på 1-procentsnivån.

Källa: Statistik från Migrationsverket, SCB och Skatteverket. Riksrevisionens bearbetning.

Som vi kan se från resultaten så förändras inte resultaten alls av att vi använder oss av arbetslösheten på kommunnivå ett år innan kommunmottagandet i stället för samma år som mottagandet. Detta innebär att vi troligtvis inte behöver oroa oss för att själva mottagandet påverkar nivån på arbetslösheten och på så vis snedvrider resultaten.

Bilaga 3. Intervjuer och dokumentstudier

I denna bilaga redogör vi närmare för de underlag som använts för att besvara delfrågan om myndigheterna arbetar på ett sätt som främjar intentionerna med reformen samt delfrågan om vilka konsekvenser som lagen haft för kommunerna.

Delfrågorna har i huvudsak besvarats genom intervjuer med företrädare från berörda myndigheter, Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet, ett urval kommuner samt SKR. Vi har även gått igenom och analyserat en rad skriftliga källor samt genomfört en aktstudie av 460 anvisningsbeslut.

Intervjuer

Vi har genomfört drygt 70 intervjuer mellan hösten 2020 och sommaren 2021. Vissa funktioner intervjuades två gånger. Intervjuerna har genomförts digitalt via Skype och Teams och i semistrukturerad form. Vi tog minnesanteckningar under intervjuerna som intervjupersonerna fick möjlighet att läsa igenom för att eventuellt komplettera ytterligare. I vissa fall kompletterades intervjun med skriftliga frågor i efterhand.

Vid Migrationsverket har vi intervjuat handläggare och enhetschefer på tre mottagningsenheter i tre olika regioner samt handläggare och enhetschef på enheten för samordning vidarebosättning och bosättningsenheten. Vi har även intervjuat experter som arbetar med bosättningsfrågor på olika sätt inom myndigheten. Totalt har drygt 25 personer vid myndigheten intervjuats.

Vi har också genomfört intervjuer med 7 av 21 länsstyrelser: Länsstyrelsen Västernorrland, Länsstyrelsen Gävleborg, Länsstyrelsen Örebro, Länsstyrelsen Östergötland, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen Skåne och Länsstyrelsen Jämtland. I urvalet eftersträvade vi en spridning utifrån geografi, antal kommuner i länet samt länsstyrelser som gjort mindre och större förändringar i sina beslut om kommunal jämfört med Migrationsverkets beräkningsunderlag för kommunal. På länsstyrelserna har vi intervjuat tjänstepersoner som arbetar med bosättningsfrågor, med titlar såsom integrationssamordnare eller integrationshandläggare, samt i vissa fall även chefer till dessa. Vi intervjuade även nationella samordnare för länsstyrelsernas integrationsuppdrag samt samordnare för länsstyrelsernas bosättningsgrupp. Därutöver har vi intervjuat länsstyrelsernas gemensamma kontaktlänsråd för integrationsfrågor. Totalt har cirka 13 personer vid länsstyrelserna intervjuats.

På Arbetsförmedlingen och SKR har vi intervjuat de personer som företrätt respektive organisation i samrådsgruppen för länstalen.

Vi har även intervjuat företrädare för fem kommuner. I varje kommun har vi intervjuat tjänstepersoner för olika förvaltningar (exempelvis utbildningsförvaltning, arbetsmarknadsförvaltning och socialförvaltning) samt den politiska ledningen. Vi har genomfört intervjuer med 6 till 10 funktioner per kommun. I urvalet av kommunerna eftersträvade vi att få med såväl kommuner som fått ökat mottagande till följd av lagen, som kommuner som har fått minskat eller relativt oförändrat mottagande till följd av lagen samt kommuner som erbjudit olika typer av boendelösningar. I urvalet har vi använt oss av de uppgifter som kommunerna själva uppgett i Boverkets enkät. Vi har även strävat efter att uppnå en geografisk spridning i urvalet samt att fånga in kommuner i olika storlek, såväl storstadskommun som glesbygdskommun. Vi ville också intervju en kommun som tagit emot nyanlända efter aktiv medverkan till bosättning i annan kommun. Denna kommun valdes ut efter intervju med en av länsstyrelserna.

Dokumentstudier och aktstudie

För att besvara delfrågorna har vi också gått igenom en rad skriftliga underlag. Det har varit proposition, lagtexter, förordningar, regleringsbrev, särskilda regeringsuppdrag och myndighetsrapporter samt relevanta domar på området. Vi har även begärt in skriftliga underlag från myndigheter. Det har varit beslutsunderlag, verksamhetsstatistik, prognoser, underlag till den statistiska fördelningsmodellen, interna styrdokument samt minnesanteckningar från möten som hållits i den nationella bosättningsgruppen och i samrådsgruppen för länstal under perioden 2017–2021.

Vi har gått igenom 460 slumpmässigt utvalda anvisningsbeslut med tillhörande bosättningsunderlag som beslutats under 2017 och 2020. I studien ingick lika många ärenden gällande nyanlända boende på anläggningsboende (ABO) och kvotflyktingar (KVOT). Aktstudien genomfördes under våren och hösten 2020.

Införandet av bosättningslagen 2016 innebar att kommuner, till skillnad från tidigare, blev skyldiga att efter anvisning från Migrationsverket ta emot nyanlända som vill ha hjälp med bosättning i en kommun. Riksrevisionen har granskat om reformen av anvisningssystemet för vissa nyanländas bosättning levt upp till riksdagens intentioner.

Riksrevisionen bedömer att intentionerna med reformen har uppnåtts. Lagen har bidragit till kortare väntetider och jämnare fördelat mottagande mellan kommuner. Fler nyanlända tas emot i kommuner med lägre arbetslöshet efter bosättningslagens införande. Detta har inneburit att nyanlända i genomsnitt fått högre inkomst och sysselsättning tre år efter mottagande i en kommun. Riksrevisionen bedömer även att Migrationsverket och länsstyrelsernas arbete i huvudsak fungerar väl och främjar intentionerna. Vissa delar i Migrationsverkets anvisningsarbete kan dock förbättras.

Det handlar om att Migrationsverket systematiskt bör samla in uppgifter om nyanländas arbetslivskompetenser så att de, inom ramen för de beslutade kommunalen, kan användas vid bedömning och beslut om anvisningskommun. Riksrevisionen bedömer att det kan främja en snabbare och bättre etablering, i enlighet med lagens intention. Det handlar också om att möjliggöra för Migrationsverket att utifrån en bedömning av barnets bästa anvisa kommuner att ta emot nyanlända som omfattas av bosättningslagen, även om kommunerna redan uppfyllt sina kommunal.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-612-8

RIKSREVISIONEN

BOX 6181

S:T ERIKSGATAN 117, 102 33 STOCKHOLM

08-5171 40 00 | WWW.RIKSREVISIONEN.SE

