

Bilaga 2.

Riksrevisionens fallstudier av fyra nationella samordnare



RiR 2016:5

Nationella samordnare som statligt styrmedel

Innehåll

1	Metod och genomförande	5
2	Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer	9
3	Den nationella vårdvalssamordnaren	19
4	Regeringens samordnare för ett ökat flyktingmottagande	29
5	Hemlöshetssamordnaren	39
	Referenser	48

1 Metod och genomförande

1.1 Granskningens upplägg

För att undersöka vilka resultat som nationella samordnare uppnår i sitt arbete har fyra fallstudier genomförts som en del av Riksrevisionens granskning. Bristen på uppföljningar och redovisningar av samordnarnas resultat har motiverat en djuplodad undersökning av hur nationella samordnare bedriver sitt arbete. Bakgrunden till granskningen, granskningens frågor samt vår bedömningsgrund finns mer utförligt beskrivet i huvudstudien.

Fallstudierna har utifrån de tre granskningsfrågorna belyst hur de nationella samordnarnas arbete har påverkat målgruppernas vilja, förmåga och beteende avseende frågorna som ska samordnas. Vidare har fallstudierna undersökt vilka faktorer som påverkar huruvida nationella samordnare uppnår avsedda resultat samt huruvida styrningen via nationella samordnare leder till bieffekter.

Riksrevisionens bedömning av nationella samordnares resultat, faktorer bakom dessa resultat samt eventuella bieffekter görs huvudsakligen utifrån de intervjuer som genomförts inom ramen för granskningen. Att koppla nationella samordnares till konkreta resultat är dock förenat med betydande svårigheter. Det handlar för det första om att bedöma hur målgruppens beteende har förändrats under den studerade perioden, för det andra om att fastställa i vilken utsträckning denna utveckling kan sägas ha påverkats av den nationella samordnarens insatser. Användandet av fallstudier möjliggör en mer ingående beskrivning av hur nationella samordnare bedriver sitt arbete och hur deras arbete påverkar målgrupperna. Möjligheterna för granskningen att med full säkerhet bedöma resultat och effekter av samordnarnas arbete är däremot mer begränsade.

1.2 Fyra fallstudier

Fallstudierna består till övervägande del av informantintervjuer med representanter från kommuner, landsting och regioner, myndigheter samt i vissa fall ideella och privata organisationer. För att ge en bild av hur beslutet fattades om att samordnaren skulle tillsättas samt hur uppdraget utformades och sedermera förlöpte har även intervjuer genomförts med samordnarna själva, de statsråd som varit uppdragsgivare samt tjänstemän inom Regeringskansliet.

Sammantaget har 59 intervjuer med 92 personer genomförts som en del av granskningen. En fullständig förteckning över genomförda intervjuer finns i intervjuförteckningen, vilken återfinns före referenslistan i huvudstudien.

1.3 Urval

1.3.1 Val av fall

De fyra samordnare som studeras i fallstudierna har valts med avsikten att åstadkomma en god spridning vad gäller ett antal aspekter som antagits spela roll för hur samordnarens arbete fortlöpt (se tabell 1). Samordnarna skiljer sig åt sinsemellan utifrån vilka målgrupper samordningsinsatserna är riktade mot, om de är organiserade som kommittéer eller inom Regeringskansliet, vilka departement som tillsatt dem, deras bakgrund, huruvida de hade stimulansmedel att dela ut samt i vilken form de har redovisat sitt arbete. Sammantaget syftar urvalet till att åstadkomma en bred representation av olika typer av samordnare och en uttömmande beskrivning av nationella samordnarens arbete.

Tabell 1 Grunder för urval

	Hemlöshets-samordnaren	Vårdvals-samordnaren	Flykting-samordnarna	Samordnaren mot våld i nära relationer
Samordnarens bakgrund	Politiker	Tjänsteman	Politiker	Tjänsteman
Organisationsform	Regeringskansli	Regeringskansli	Regeringskansli	Kommitté
Övriga styrmedel	Nej	Stimulansmedel	Nej	Nej
Primär målgrupp	Kommuner	Landsting	Kommuner	Rättsväsendet
Departement	Social	Social	Arbetsmarknad	Justitie
Redovisningsform	Rapport	Muntlig	Rapport	SOU

1.3.2 Val av kommuner, landsting och regioner

Merparten av intervjuerna i fallstudierna har genomförts vid besök i kommuner, landsting och regioner. Grunderna för vilka vi valt att intervjua har varierat som en följd av att samordnarnas skilda arbetssätt. Både hemlöshetssamordnaren och de nationella flyktingsamordnarna har genomfört ett stort antal besök i kommuner. De kommuner vi valt att besöka har i dessa fall valts ut i syfte att täcka in flera olika typer

av kommuner, eftersom samordnarnas resultat kan förväntas skilja sig åt mellan större och mindre kommuner i skilda delar av landet.

Samordnaren mot våld i nära relationer kom i sitt arbete framförallt i kontakt med kommuner, myndigheter och ideella organisationer. Intervjuer har genomförts med aktörer som har varit i kontakt med samordnaren genom de olika aktiviteter som samordnaren genomförde: hearingar, studiebesök, fokusgrupper, myndighetsnätverk samt det riktade utvecklingsarbetet i Södertälje. Jämfört med samordnarna i de andra fallstudierna genomförde inte vårdvalssamordnaren några mer omfattande besöksturnéer i landsting och regioner. I detta fall har vi valt att besöka landsting och regioner med olika befolkningsstorlek som dessutom skiljt sig åt vad gäller färgen på den politiska majoriteten under perioden samordnaren var aktiv.

2 Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer

Samordningsuppdraget i korthet

Carin Götblad tillsattes av dåvarande justitieminister Beatrice Ask som nationell samordnare mot våld i nära relationer den 26 april 2012. Uppdraget tillsattes genom Justitiedepartementets kommittédirektiv 2012:38 och sträckte sig över två år. Carin Götblad var före samordningsuppdraget länspolisöverste för Stockholms län. Till sin hjälp hade hon under uppdraget ett kansli bestående av cirka sex heltidstjänster. Samordningsuppdraget slutredovisades den 27 juni 2014 i form av SOU 2014:49 *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga*.

Sammanfattande bedömning

Riksrevisionen bedömer att samordnaren har haft begränsad effekt på arbetet mot våld i nära relationer. De resultat som framför allt observerats utgörs av de förslag som lämnats till regeringen, varav majoriteten ännu är under beredning. Målgrupperna har generellt varit positiva till samordningsuppdraget då utnämmandet uppfattats som en signal från regeringen om att frågan är prioriterad, vilket har lett till att frågan blivit lättare att lyfta lokalt. Genomförandet av samordningsuppdraget stämde dock ej överens med många av de berörda aktörernas förväntningar då det främst varit inriktat på att genomföra en utredning, snarare än att utgöra en stödjande funktion för de operativa verksamheterna.

Samordningsuppdragets betydelse minskade även eftersom flera uppdrag tillsattes parallellt på området och perspektivet som uppdraget förmedlade stod i konflikt med andra statliga styr signaler.

2.1 Problemområde

2.1.1 Våld i nära relationer berör många samhällsaktörer

Begreppet våld i nära relationer används för att beteckna de typer av våld – fysiskt, psykiskt och sexuellt – som utövas mellan närstående, oavsett vem som blir utsatt eller hur relationen ser ut. Det inkluderar därmed såväl våldsutövande i parförhållanden som i familjer eller släkt samt våld som är riktat mot både barn och vuxna. Det är mycket svårt att få en heltäckande bild av våldets utsträckning på grund av de många olika former våldet kan ta sig och det stora mörkertalet. Vad gäller brott i parrelationer kom Brottsförebyggande rådet (BRÅ) genom en nationell kartläggning fram till att cirka sju procent av befolkningen, varav nästan lika många män som kvinnor, utsattes för detta 2012 (BRÅ 2014:8). Våldets karaktär och grovhet varierar dock och våldet mot kvinnor är i större utsträckning upprepat och leder till allvarliga skador eller dödsfall. Brotten lagförs ofta under beteckningarna olaga hot, misshandel eller sexuellt våld. I och med att denna typ av brott har blivit mer uppmärksammade som samhällsproblem

har specialinriktade lagar, som skärpningen av brottsbalken vad gäller grov kvinnofridskränkning (SFS 2013:367), inrättats för att stärka polis och åklagares möjligheter att lagföra ärendena.

Kommunerna har genom socialtjänsten det övergripande ansvaret att säkerställa varje persons tillgång till stöd och hjälp vid utsatthet för brott (Socialstyrelsen 2015). Socialnämndens ansvar för att stödja och hjälpa personer som har utsatts för brott, kvinnor som har utsatts för våld och övergrepp av närstående, samt barn som utsatts för eller bevittnat våld av eller mot närstående, tydliggörs i 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453). Verksamheter som lyder under socialtjänstlagen, och även hälso- och sjukvårdslagen samt tandvårdslagen, ska i enlighet med Socialstyrelsens föreskrifter etablera riktlinjer som säkerställer att verksamheternas arbete med våldsutsatta och barn som bevittnat våld präglas av kvalitet. Kommunerna samverkar ofta med kvinno- och tjejjourer som sedan 1970-talet haft en viktig roll i arbetet mot mäns våld mot kvinnor i nära relationer. Totalt 71 procent av de skyddade boendena i Sverige drivs av ideella organisationer och på många platser i landet har kommunerna inga skyddsboenden i egen regi (Socialstyrelsen 2013). De lokala jourerna är samlat representerade genom bland annat organisationerna Riksorganisationen för kvinnojourer och tjejjourer i Sverige (Roks) och Unizon, vilka båda ansvarar för att fördela statsbidrag från Socialstyrelsen till verksamheterna.

För att driva arbetet mot våld i nära relationer framåt och utveckla gemensamma strukturer och metoder etablerar landsting, regioner och kommuner ofta egna samordningsfunktioner, nätverk och kunskapscentrum. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) organiserar även flera nätverk på området, däribland ett kvinnofridsnätverk som syftar till att erbjuda regionala och kommunala kontaktpersoner vad gäller mäns våld mot kvinnor ett forum för erfarenhets- och kunskapsutbyte.

2.1.2 *Många statliga insatser samtidigt på området*

De politiska insatserna mot våld i nära relationer har i stor utsträckning ingått i både den nuvarande regeringens och tidigare regeringars jämställdhetspolitik. Mandatperioden 2010–2014 skulle en miljard kronor satsas på jämställdhetsfrämjande åtgärder för att uppnå de jämställdhetspolitiska målen, varav målet om att mäns våld mot kvinnor skulle upphöra var särskilt prioriterat (skr. 2011/12:3). Flera nationella utredningar och uppdrag tillsattes under perioden för att uppnå detta syfte, utöver den nationella samordnaren mot våld i nära relationer, däribland *En nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck* (SOU 2015:55). I handlingsplaner på området kopplas målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra samman med arbetet mot våld i nära relationer, hedersrelaterat våld och förtryck, våld i sambandade relationer samt prostitution och människohandel (skr. 2007/08:39, skr. 2009/10:229, skr. 2007/08:167). För att vinna framgångar i arbetet mot våld i nära

relationer ansågs ett ökat samarbete mellan de aktörer som arbetar med dessa frågor vara nödvändigt och därmed prioriterat att etablera under mandatperioden.

Bland de myndigheter som fått särskilda uppdrag av regeringen vad gäller våld i nära relationer kan Socialstyrelsen, Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet (BRÅ) och Brottsoffermyndigheten nämnas. Därutöver finns Nationellt centrum för kvinnofrid (NCK), drivet av Uppsala universitet, som på regeringens uppdrag utvecklar och sprider evidensbaserad kunskap och information om mäns våld mot kvinnor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer. Länsstyrelserna har under senare år fått flera uppdrag angående våld i nära relationer. Sedan 2005 har exempelvis Länsstyrelsen Östergötland haft det nationellt övergripande uppdraget att utveckla länsstyrelsernas insatser mot hedersrelaterat våld och förtryck. Under tidsperioden 2011–2014 hade dessutom samtliga länsstyrelser i uppdrag att stödja samordningen i länen av insatser som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, att barn bevittnar våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål – ett uppdrag som samordnades av Länsstyrelsen i Stockholm.

2.2 Uppdrag

Inför tillsättandet av den nationella samordnaren ansåg den förra regeringen att det fanns behov av en fortsatt utveckling av strukturer, arbetsmetoder och kunskap på området våld i nära relationer. Ett flertal problem med arbetet mot våld i nära relationer hade identifierats, vilka beskrivs i samordnarens direktiv (dir. 2012:38). Det fanns indikationer på brister i samverkan på alla nivåer och det saknades samsyn om hur problemen skulle lösas. Kunskapsläget om våld i nära relationer hade luckor – särskilt om hedersrelaterat våld och förtryck, våld mot hbtq-personer och utsattheten för våld bland särskilt sårbara personer. Framför allt behövde redan befintlig kunskap spridas och omsättas i praktiken. Rättsväsendets arbete mot våld i nära relationer ansågs inte vara tillräckligt effektivt trots en tidigare storsatsning på dessa verksamheter. Såväl Kriminalvårdens och socialtjänstens insatser vad gäller våldsutövare, som socialtjänstens stöd till våldsutsatta, ansågs brista och insatsernas omfattning varierade mellan olika kommuner. Problemet våld i nära relationer ansågs dessutom fortfarande ofta vara osynligt och behövde uppmärksammas mer, särskilt inom missbruks- och beroendevården, äldreomsorgen samt omsorgen om personer med funktionsnedsättning.

Tre huvudsakliga delmål kan uttolkas i direktivet:

- förbättra samverkan
- synliggöra problemet
- utveckla förslag på hur arbetet kan förbättras

Förbättrad samverkan ansågs kunna öka effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i arbetet mot våld i nära relationer och för att uppnå detta delmål preciserades att samordnaren dels skulle samla och stödja berörda aktörer med särskild inriktning på rättsväsendet, dels bidra till en ökad samsyn om förebyggande och bekämpande åtgärder. Samordnaren fick i detta arbete gärna inhämta goda exempel och kunskap, även från andra länder, samt sprida detta bland målgrupperna.

I utförandet av detta uppdrag var samordnaren fri att ta upp frågor som låg nära de frågor som togs upp i direktivet, men skulle undvika att ta över myndigheternas, kommunernas och landstingens ansvar. Slutdatum för redovisning av uppdraget var den 30 juni 2014 och redovisningen skulle i första hand innehålla en sammanfattning av erfarenheterna från uppdraget och beskriva resultatet av det arbete som bedrivits.

Kommitténs budget var stor i jämförelse med Justitiedepartementets övriga uppdrag under samma tidsperiod och kommitténs utgifter uppgick totalt till 17 470 000 kronor. På grund av stor personalomsättning arbetade sammanlagt tretton personer i kansliet någon gång under perioden, men cirka 6-7 personer arbetade samtidigt med uppdraget. Samordnaren valde att inkludera medarbetare som främst hade erfarenhet från rättsväsendet, Regeringskansliet, myndigheter, civilsamhället och socialtjänsten.

2.3 Genomförande

Den nationella samordnarens arbete gick framför allt ut på att arrangera möten med berörda aktörer för att samla in erfarenheter från arbetet mot våld i nära relationer, vilket också blev underlaget för de förslag som sedan presenterades i slutbetänkandet. Dessa möten avsågs även samla och ge stöd till aktörerna (SOU 2014:49 s. 39).

Hearingar arrangerades i samarbete med länsstyrelser och landshövdingar, vid vilka samordnaren dels presenterade de resultat och erfarenheter som dittills samlats in, dels förde dialog kring ämnet våld i nära relationer. Samtliga län erbjöds att delta under hösten 2013 och drygt hälften av länen visade intresse och antog detta erbjudande.

Den nationella samordnaren arrangerade fokusgrupper med syfte att diskutera lösningar på olika problem som samordnaren hade identifierat. Det etablerades även en strategisk referensgrupp som skulle ge respons på de förslag och åtgärder som tagits fram. Referensgruppen träffades under utredningsarbetets gång och bestod av ordföranden från tio organisationer, däribland Riksförbundet för homosexuellas, bisexuellas, transpersoners och queeras rättigheter (RFSL), Rädna Barnen samt Kriscentrum för män.

I Södertälje genomförde den nationella samordnaren ett mer operativt och riktat utvecklingsarbete tillsammans med polis, socialtjänst, hälso- och sjukvård, kvinnojour och åklagarkammare. Syftet var att pröva hur myndighetssamverkan i praktiken kan fungera utifrån ett systemsynsätt. I en bilaga till slutbetänkandet utvecklades

lärdomarna från utvecklingsarbetet i Södertälje till en vägledning för hur kommuner, landsting, myndigheter och idéburna organisationer kan höja effektiviteten och kvaliteten i sitt arbete mot våld i nära relationer.

Under uppdragstiden publicerades nyheter om samordnarens arbete på en särskilt upprättad hemsida. Samordnaren medverkade även på olika sätt i media och publicerade debattartiklar. Utöver resor i Sverige besökte den nationella samordnaren Colombia, Mexiko, Nicaragua, Norge och USA.

Under Almedalsveckan 2014 lämnade samordnaren sin slutredovisning, *Våld i nära relationer – en folkhälsofråga* (SOU 2014:49). Slutbetänkandet innehöll drygt 50 förslag på hur samverkan kan utvecklas för att bekämpa våld i nära relationer, och det inkluderade såväl lagförslag som förslag på nya utredningar och utveckling av operativa arbetsmetoder mot våldet. Bland annat föreslog den nationella samordnaren operativa arbetsgrupper i kommunerna mot våld i nära relationer, regleringar av formerna för skyddat boende, mer långsiktigt stöd till kvinnojourerna och en tydligare nationell struktur genom bland annat en särskild statsrådsgrupp mot våld i nära relationer. De perspektiv som särskilt lyftes fram var att våld i nära relationer bör ses som en folkhälsofråga, att samhället behöver fokusera på att identifiera våld mot barn, och att fler insatser ska riktas till de personer som begår brott i nära relation.

2.4 Resultat av samordnarens uppdrag

2.4.1 *Snarare utredare än stödfunktion*

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer har bidragit till att prioritera frågan, såväl nationellt som på regional och lokal nivå, men förslagen har haft begränsad effekt på det operativa arbetet. Få av de aktörer som har träffat samordnaren upplever att de har fått stöd eller att samverkan mellan dem och andra aktörer har förbättrats som ett resultat av samordnarens insatser. De olika typer av forum som skapades av samordnaren har i stället utifrån målgruppernas perspektiv syftat till att samla in erfarenheter och kunskap om samverkansstrategier och problem. Ibland har nya kontakter mellan lokala aktörer skapats vid dessa möten men i de allra flesta fall har kontakterna mellan dessa aktörer och olika samverkansformer redan varit etablerade före samordnarens besök. De hearingar som målgrupperna, däribland både politiker och tjänstemän, deltog på har utgjort inspirerande tillfällen för dialog men har lett till få förändringar i kommunernas arbetssätt. Det riktade utvecklingsprojektet var uppskattat i Södertälje men metoden har inte fått något större genomslag i övriga landet utifrån den information som kommit granskningen till del. Inte heller det nationella myndighetsnätverket som samordnaren initierade har lett till några påtagliga resultat, och nätverket har inte heller fortsatt att sammanträda.

Den vägledning som utvecklades utifrån försöksverksamheten i Södertälje skulle ge andra kommuner stöd i sina utvecklingsprocesser och inspirera till samverkan. Enligt Carin Götblad var detta dock inte en central del av samordningsuppdraget och inom ramen för vad som belysts i denna granskning har endast enstaka exempel på att vägledningen har kommit till användning i kommunerna identifierats.

Generellt har målgrupperna uppfattat syftet med samordningsuppdraget som ett utredningsuppdrag bland flera på området under åren. Detta har lett till besvikelse för en del då titeln *nationell samordnare* initialt ledde till förväntningar på att samordnaren skulle sätta igång en direkt och operativ förändring av arbetet mot våld i nära relation inom ramen för den befintliga strukturen. Det skulle enligt målgrupperna vara önskvärt eftersom den kunskap som redan finns kartlagd bör implementeras i verksamheterna istället för att nya kartläggningar genomförs. Många uttrycker en uppgivenhet inför att satsningarna på området fortfarande präglas av kortsiktighet; man upplever att man deltar på möten där samma diskussioner förs år efter år och att man ständigt måste sätta sig in i en mängd olika utredningar och rapporter som staten producerar.

2.4.2 *Samsyn om problembild, skilda lösningar*

Ett av samordnarens uppdrag var att skapa en ökad samsyn om hur våld i nära relationer ska förebyggas och bekämpas vilket i sin tur skulle bidra till en bättre samverkan. Det finns ofta skillnader i perspektiv på våld i nära relationer som samhällsproblem, till exempel mellan de förebyggande och brottsutredande verksamheterna och mellan dem som ser problemet som en jämställdhetsfråga eller som könsneutral. I granskningens intervjuer med lokala aktörer framhålls att det är viktigt att samordnaren väljs med tanke på dessa perspektivskillnader för möjligheterna att skapa samsyn. Dessutom bör samordnaren ha erfarenhet och kunskap samt en representativ stab. Carin Götblad anses generellt ha haft tillräckligt med erfarenhet och kunskap för att kunna hantera dessa perspektivskillnader. Hennes bakgrund som polis tycks inte ha påverkat hennes förmåga att skapa en samsyn som också inkluderar aktörer från civilsamhället och det förebyggande arbetet. Målgruppen anser dock att samordnarens val av kansli har varit bristande vad gäller representativitet, exempelvis från arbetet mot mäns våld mot kvinnor och från mindre kommuner.

De yrkesverksamma som samordnaren har kommit i kontakt med har känt igen sig i och delat den problembild som den nationella samordnaren har arbetat utifrån, det vill säga att en våldsutsatt person måste vända sig till många olika myndigheter och instanser för att få hjälp och att samverkan därför är nödvändig. De som har deltagit vid samordnarens hearingar och fokusgrupper kan dessutom ofta relatera till den bild av samordningsproblemen som presenteras i slutbetänkandet, eftersom de känner igen den från sin egen verksamhet. Den nationella samordnaren har därmed lyckats samla

in olika erfarenheter och perspektiv och sammanställt detta på ett sätt som är väl förankrat ute i landet.

2.4.3 *Väl genomfört utåtriktat arbete*

Samordnaren anses av målgrupperna ha haft bra förutsättningar att sprida frågan medialt i och med att Carin Götblad redan före uppdraget var profilerad, van vid att hantera media och bra på att förmedla budskap. Den nationella samordnarens arbete fick stor spridning i media och Carin Götblad deltog i många debatter, reportage och evenemang, utöver de många studiebesök och möten som arrangerades och den egna rapporteringen via hemsidan. Många ur målgruppen tycker att uppmärksamheten skapade känslan av att det skedde en nationell mobilisering kring problemet som gav dem stöd i sina verksamheter. Känslan av att det skedde en kraftsamling på området skapade också höga förväntningar på resultaten.

2.4.4 *Samordnarens förslag fortsatt under beredning*

I samordnarens uppdrag ingick att överväga hur de förebyggande insatserna mot våld och skyddet för brottsoffer kan utvecklas, samt hur kvinnojourers och andra ideella organisationers verksamhet kan förstärkas. Kommitténs främsta bidrag till arbetet mot våld i nära relationer är slutbetänkandet (SOU 2014:49), i vilket förslag på dessa områden sammanställdes. Slutbetänkandet innehöll förslag på både lokal, regional och nationell nivå och avgränsades till praktiknära frågor, baserat på de erfarenheter som samlats in under samordnarens besök hos myndigheter, kommuner, landsting och organisationer. Samordningsuppdragets dialogskapande form uppskattades av målgrupperna eftersom det skapade en bra kunskapsgrund för en utredning. Efter regeringsskiftet 2014 tog den nytilträdde regeringen över beredningen av betänkandet. Slutrapporten har än så länge haft begränsat inflytande i de verksamheter som arbetar mot våld i nära relationer och är fortsatt under beredning. Några av samordnarens förslag har genomförts av den nuvarande regeringen, såsom initiering av ett nationellt kunskapscentrum om våld och övergrepp mot barn (interpellation 2015/16:340). Enligt Justitie- och migrationsminister Morgan Johanssons svar på interpellation 2015/16:340 ska majoriteten av förslagen dock integreras med förslagen från andra utredningar på området när den nationella strategin utformas.

Många av de aktörer som samordnaren kom i kontakt med under sitt uppdrag uttrycker frustration över att de flesta förslagen ännu inte implementerats och de är angelägna om att samordnarens rapport inte bara ska bli en skrivbordsprodukt. I enstaka fall har slutbetänkandet kommit till användning i de lokala aktörernas arbete, till exempel som stöd i utvecklandet av lokala handlingsplaner, men betänkandet har främst setts som riktat till regeringen eftersom den kunskap och bild som presenteras av problemet i rapporten redan är känd för de flesta som arbetar med frågan.

2.5 Tydlighet och insyn

2.5.1 *Brett mandat skapade flexibilitet och otydlighet*

Genom att erbjuda den nationella samordnaren ett brett uppdrag gav regeringen samordnaren möjlighet att forma uppdraget utifrån egna preferenser och analyser. Den flexibilitet som det övergripande och omfattande direktivet resulterade i skapade dock också en otydlighet i och med att regeringens intentioner med tillsättandet blev oklara. Detta har komplicerat uppföljningen av uppdraget. Det är svårt att bedöma om den nationella samordnaren mot våld i nära relationer har ökat effektiviteten, kvaliteten och långsiktigheten i arbetet mot våld i nära relationer eftersom dessa mål är omfattande och otydliga. Det är också oklart om de tänkta resultaten och effekterna skulle uppstå i samordnarens möte med aktörer, efter att förslagen behandlats och implementerats eller både och. Uttalanden av tjänstemän på departementet, Justitie- och migrationsministern, den nationella samordnaren och den förutvarande ansvariga ministern ger olika besked på denna punkt. Uppdraget har enligt samordnaren dessutom omdefinierats under arbetets gång i dialog mellan henne och förutvarande ansvarig minister och därmed fått en mer utredande karaktär än vad som framkommer av direktivet.

Titeln nationell samordnare påverkade därtill resultatet, eftersom samordnaren fick en starkare position och bättre inflytande än om titeln utredare hade använts. Det gjorde det lättare att inkludera högre chefer i dialogerna och öka spridningen i media. Fördelarna med titeln nationell samordnare väger dock inte upp de nackdelar som detta skapat i form av både otydlighet gentemot uppdragets målgrupper och allmänheten och inkongruens mellan förväntningarna på uppdraget och dess resultat.

2.5.2 *Bristande samordning av styrsignaler*

Den nationella samordnaren mot våld i nära relationer bedömer själv att regeringens insatser på området har skapat otydlighet i verksamheterna som arbetar med frågan, eftersom olika myndigheter och utredningar har fått liknande uppdrag och satsningarna ofta har genomförts snabbt och i projektform (SOU 2014:49 s 325). Samordnaren föreslår därför att Regeringskansliet fortsättningsvis ska koordinera sina satsningar tydligare. Intervjuerna inom ramen för denna granskning kan bekräfta att målgrupperna upplever en otydlighet och kortsiktighet i regeringens styrning på området och att detta även gäller koordineringen av den nationella samordnarens uppdrag i förhållande till andra insatser.

Ett exempel på regeringens bristande samordning av uppdrag mellan olika departement är att en särskild utredare med syfte att utveckla en långsiktig nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (dir. 2014:25) tillsattes innan den nationella samordnarens uppdrag hade slutredovisats. Trots att en

långsiktig strategi var mycket välkommen bland de personer vi har intervjuat är det tydligt att tillsättandet av två så pass lika uppdrag har skapat förvirring om vad man på lokal nivå ska förhålla sig till och oro för hur uppdragen integreras. Representanter på länsstyrelser menar till och med att tillsättandet av utredningen om strategin undergrävde samordnarens auktoritet eftersom det signalerade att regeringen inte var nöjd med dennas arbete. Det är nödvändigt att regeringen arbetar långsiktigt i frågan våld i nära relationer eftersom insatserna på området länge präglats av projekt. Det finns risk för att engagemanget för regeringens uppdrag i längden minskar om nya insatser hela tiden tillkommer istället för att de pågående följs upp.

I fallet med den nationella samordnaren mot våld i nära relationer har vi även sett exempel på att parallella statliga styrsignaler stått i konflikt med varandra. Länsstyrelserna hade samtidigt med samordnarens uppdrag i uppdrag att stödja samordningen i länen av insatser som syftar till att motverka mäns våld mot kvinnor, att barn bevittnar våld, hedersrelaterat våld och förtryck samt prostitution och människohandel för sexuella ändamål. I Göteborg fanns det under den nationella samordnarens uppdrag en diskussion mellan Göteborgs Stad och Länsstyrelsen i Västra Götalands län om vilket perspektiv och vilka begrepp som skulle användas i en ny lokal handlingsplan, i vilken Göteborgs Stad ville benämna problemet *våld i nära relationer* medan länsstyrelsen ville att *mäns våld mot kvinnor* skulle användas. I denna konflikt stärkte samordnarens utnämmande och arbete legitimiteten för Göteborgs Stads linje, vilket bidrog till att handlingsplanen omarbetades utifrån perspektivet *våld i nära relationer*.

Att samordnaren och länsstyrelsen förmedlar skilda perspektiv, trots att de har samma målgrupp och uppdragsgivare, är problematiskt. Detta exempel tyder på att utnämmandet av en nationell samordnare kan fungera som en signal till lokalsamhället om hur arbetet ska bedrivas och att det därför är viktigt att uppdraget är samstämmigt med regeringens övriga styrsignaler.

3 Den nationella vårdvalssamordnaren

Samordningsuppdraget i korthet

Den nationella vårdvalssamordnaren tillsattes i januari 2012 av socialminister Göran Hägglund (KD). Till samordnare utsågs Roger Molin, ämnessakkunnig inom Socialdepartementet och tidigare chef för sjukvårdssektionen på Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Uppdraget bestod bland annat av att se över hur vårdval inom den öppna vården kunde utvecklas samt hur framväxten av sammanhållna vårdkedjor kunde utvecklas. Till uppdraget knöts ett stimulansbidrag på 360 miljoner kronor för utveckling av vårdvalssystem i landstingen. Samordnarens uppdrag avslutades i december 2014. Ingen slutrapport lämnades från uppdraget.

Sammanfattande bedömning

Riksrevisionen bedömer att vårdvalssamordnarens arbete inte har lett till att fler vårdval har införts hos landstingen. Det tycks råda samstämmighet om att de landsting och regioner som redan påbörjat införandet av nya vårdval inte påverkades av vårdvalssamordnarens arbete; de landsting och regioner som var skeptiska till utveckling av nya vårdval förblev så. Samordnarens arbete inriktades på att försöka påverka inställningen till vårdval genom en rad utvecklingsprojekt och öka kunskapen om ersättningssystem bland landstingen och regionerna. Bristande översikt över lärdomarna från utvecklingsprojekten medför däremot en betydande risk att arbetet inte blir beständigt.

3.1 Problemområde

3.1.1 Regeringens styrning av hälso- och sjukvården i Sverige

Den offentliga hälso- och sjukvården organiseras i Sverige genom landstingen och i viss utsträckning kommunerna. I och med det kommunala självstyret har landstingen ett stort mått av självbestämmande vad gäller hur vården ska bedrivas och organiseras. Finansieringen sker främst via kommunalskatten samt det generella statsbidraget.

Landstingens självständiga ställning innebär att regeringens hälso- och sjukvårdspolitik kan sägas bedrivas på armlängds avstånd från verksamheten, i första hand genom lag och förordning. Socialstyrelsen utfärdar även föreskrifter som är bindande för hälso- och sjukvården samt allmänna råd med rekommendationer om hur föreskrifternas krav bäst efterlevs. Inspektionen för vård och omsorg (IVO) utövar tillsyn och kontroll över hälso- och sjukvården som en del av sitt uppdrag.

En trend inom styrningen av hälso- och sjukvården har varit det ökande användandet av överenskommelser mellan staten och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (Riksrevisionen 2014:20). Merparten av överenskommelserna har varit prestationsbaserade, där staten tillskjuter finansiering förutsatt att landstingen uppfyller

vissa krav på resultat eller arbetssätt i verksamheterna. Överenskommelserna har inneburit ett mer aktivt styre från regeringens sida, samtidigt som SKL har spelat en viktig roll i utvecklingen. SKL är den part som efter förankring med sina medlemmar fattar beslut om överenskommelsen gentemot regeringen, och SKL har även en viktig roll i implementeringen av olika överenskommelser. I många fall har en finansiering av verksamhet vid SKL:s kansli ingått som en del av överenskommelsen. Kopplat till flera överenskommelser har regeringen i vissa fall även utsett nationella samordnare för att koordinera arbetet, exempelvis i anslutning till den nationella cancerstrategin eller överenskommelsen om de mest sjuka äldre.

3.1.2 *Regeringens politik för ökad valfrihet inom hälso- och sjukvården*

Införandet av valfrihetssystem inom handikapp- och äldreomsorg samt hälso- och sjukvård hade sin bakgrund i den föregående regeringens mål att öka individens möjlighet till självbestämmande vad gäller utförandet av välfärdstjänster denne tar del av (prop. 2008/09:29). Vid sidan om utökad valfrihet förväntades även konkurrensutsättning på respektive område bidra till ökad effektivitet och kvalitet, möjliggöra nytänkande samt ge bättre möjligheter för kvinnors företagande.

Valfrihetssystem inom välfärdstjänster är en form av marknadslösning där utförandet av offentliga tjänster omfattas av etableringsfrihet för privata utförare. Utförarna, såväl privata som offentliga, ersätts utifrån en viss bestämd ersättningsmodell och förväntas sinsemellan konkurrera om kunderna. Ett viktigt syfte är att åstadkomma effektivitetsvinster genom fri konkurrens mellan utförarna, samtidigt som det offentliga fortsatt bär ansvar för finansiering och reglering av tjänsterna.

Lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV) infördes med målet att förtydliga och förenkla villkoren för kommuner och landsting att införa valfrihetssystem. Användande av vårdvalssystem enligt LOV blev 2010 obligatoriskt inom primärvården genom en förändring av hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). För många av landstingen innebar det nya lagkravet stora förändringar för hälso- och sjukvårdsorganisationen. En viktig fråga gällde ersättningssystemens utformning, där tidigare system med anslagsfinansiering eller upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) behövde bytas ut mot ersättningssystem som fördelade medel på lika villkor för alla utförare.

Lagkravet på användande av vårdvalssystem enligt LOV begränsades däremot till primärvården. Inom den öppna specialistvården hade utvecklingen skett i olika takt, där landstingen i framför allt Stockholms län, Region Halland och Region Skåne legat i framkant. Majoriteten av landets landsting hade däremot inte infört några eller mycket få vårdval inom specialistvården.

Regeringens politik bestod dels i att förbättra och stödja utvecklingen av de lagstadgade vårdvalssystem som fanns, dels i att sprida användandet av vårdvalssystem även till

specialistvården. I budgetpropositionen för 2012 förklarade den föregående regeringen som sin ambition att alla landsting skulle erbjuda en utökad valfrihet även inom den specialiserade vården i enlighet med LOV (prop. 2011/12:1. s 60). Om inte utökade valmöjligheter infördes 2012–2014 med hjälp av stimulansbidraget öppnade regeringen även för införande av lagstiftning om valfrihetssystem inom specialistvården på samma sätt som inom primärvården.

Till skillnad från flera stora satsningar under perioden tecknades ingen överenskommelse mellan SKL och regeringen om införandet av vårdval. En majoritet av landstingen motsatte sig utvecklingen mot fler vårdvalssystem inom vården i stort, vilket medförde att SKL avstod från att teckna någon överenskommelse på området. Att ingen överenskommelse slöts var av stor betydelse för förutsättningarna för samordnarens kommande arbete. Motståndet från många landsting mot ytterligare vårdvalslösningar fanns alljämt kvar. Frågan om privata utförare inom välfärdstjänster i stort var även föremål för en intensiv debatt under perioden, och utvecklingen bevakades därmed noga av de politiska ledningarna inom landstingen.

3.2 Uppdrag

Vårdvalssamordnarens övergripande uppdrag bestod av att se över hur användning av vårdvalssystem kunde utvecklas inom den öppna vården, samt hur framväxten av sammanhållna vårdkedjor kunde utvecklas (S2012/2373/FS). Samordnarens uppdrag innefattade att stödja arbetet med de vårdval som redan existerade, men framförallt att sprida användandet av vårdval till fler landsting och behandlingsområden. Införandet av fler valfrihetssystem inom vård och omsorg var under perioden en viktig del av regeringens politik. Sedan vårdvalssystem enligt LOV inom primärvården blivit obligatoriskt 2010 ville den föregående regeringen gå vidare och stimulera till vårdval även inom den öppna specialistvården.

Som en del av uppdraget ingick att ge stöd i arbetet med patientinformation och stärkt tillgänglighet samt att agera samtalspartner för och samordna diskussioner mellan landsting, privata utförare, myndigheter och andra berörda organisationer. I uppdraget ingick även att ta fram kriterier för det stimulansbidrag på 360 miljoner kronor som regeringen beslutat att avsätta 2014–2014 för utveckling av vårdvalssystem i landstingen. Jämfört med många andra nationella samordnare hade vårdvalssamordnaren förhållandevis stora ekonomiska medel till sin hjälp i form av stimulansbidraget. Bidraget utbetalades av Kammarkollegiet efter att ansökningarna beviljats av Socialdepartementet.

Till nationell samordnare utsågs Roger Molin, ämnessakkunnig vid Socialdepartementet. Han kom till Socialdepartementet från SKL, där han fram till 2011 var sektionschef för sektionen för vård och omsorg. Roger Molin var sedan tidigare ett välkänt namn inom hälso- och sjukvårdsfrågor från tiden på SKL, där han

bland annat arbetat med öppna jämförelser. Han hade tidigare även varit inblandad i framtagandet av flera tidigare överenskommelser mellan regeringen och SKL på hälso- och sjukvårdsområdet.

Utöver det ursprungliga uppdraget fick samordnaren under uppdragsperioden även till uppgift att bistå regeringen i förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter kring villkoren för privata utförare inom vård och omsorg. Förekomsten av privata utförare var föremål för en omfattande offentlig debatt under perioden, och regeringen försökte genom att understödja tillkomsten av en överenskommelse mellan parterna reglera villkoren för privata utförare utan att behöva tillgripa lagstiftning i frågan. Arbetet kom så småningom att utmynna i en överenskommelse om en etisk plattform för företag inom vård och omsorg.

3.3 Genomförande

Samordnarens arbete gentemot landstingen skedde under uppdragets gång i stor utsträckning genom SKL:s båda nätverk för dels vårdval, dels hälso- och sjukvårdsdirektörer. Samordnaren förberedde ett antal projekt finansierade med stimulansmedel som sedan lämnades som förslag till landstingsledningarna att delta i. Landstingen välkomnades även att själva söka stimulansmedel för utveckling av ersättningssystem och vårdval.

Under det första året användes stimulansbidragen brett, och syftet var att även förmå den majoritet av landstingen som ännu inte infört några vårdval inom specialistvården att påbörja ett sådant arbete. Utvecklingsprojekten bestod av att landstingens verksamheter skulle testa hur olika former av ersättningsmodeller kunde användas för att stimulera ett visst arbetssätt och sedan jämföra de olika modellerna. Under samordnarens andra och tredje år ändrades villkoren något och bidraget delades främst ut till landsting som lovade att införa nya vårdval i specialistvården. Antalet landsting som sökte och beviljades stimulansbidrag blev avsevärt färre dessa år.

Av de utvecklingsprojekt som genomfördes med hjälp av samordnaren skedde flera inom ramen för projektet Nationell samverkan för värdebaserad ersättning och uppföljning i hälso- och sjukvården (Sveus). Utvecklingsprojekten inom ramen för Sveus kretsar kring utformningen av ersättning- och uppföljningssystem inom vården, inspirerade av idén om en styrning baserad på så kallad värdebaserad vård. Sedan vårdvalssamordnaren avslutade sitt uppdrag har projektet fortsatt att drivas av de deltagande landstingen och regionerna.

Medel från vårdvalssatsningen gavs även till Läkarförbundet, som fick medel för att kartlägga läkarnas ST-tjänstgöring inom privat vård, anordna idékonferenser om vårdval i specialistvården samt lyfta fram positiva erfarenheter av vårdval från de landsting där sådana hade införts. Under uppdragets gång medverkade samordnaren

vid en rad konferenser arrangerade i anslutning till Läkarförbundets verksamhet samt de utvecklingsprojekt som bedrevs med hjälp av stimulansbidragen.

Vårdvalssamordnaren inledde under perioden även arbetet med att ta fram en etisk plattform för utförare inom vård och omsorg. Arbetet med plattformen beskrivs av samordnaren som ett rent förhandlingsuppdrag, där ståndpunkterna från arbetsgivarorganisationerna och fackförbunden behövde jämkas samman.

Regeringsskiftet i september 2014 innebar en ny politisk inriktning vad gäller användandet av valfrihetssystem inom vård och omsorg. Den nya regeringen framhöll att införandet av obligatoriska vårdvalssystem enligt LOV inom primärvården försämrat möjligheterna för landstingen att planera sin verksamhet, och förklarade som sin avsikt att avskaffa kravet på vårdvalssystem (prop. 2014/15:1 s. 58 f.). Som en följd av den nya politiska linjen från regeringen har även införandet av nya vårdvalssystem avstannat i landstingen.

Samordnarens uppdrag avslutades i december 2014. Ingen skriftlig avrapportering har skett från samordnarens arbete. Däremot finns en rad rapporter ifrån de olika projekt som genomfördes med stimulansmedel under uppdragets gång. Samordnarens arbete föranledde inga lagförslag eller andra åtgärder efter uppdragets avslutande.

3.4 Resultat av samordnarens uppdrag

3.4.1 *Vårdvalssamordnarens arbete har inte lett till fler vårdval*

Vårdvalssamordnarens huvudsakliga uppdrag bestod av att se över hur vårdvalssystem kunde utvecklas inom den öppna vården. Huruvida vårdvalssamordnaren har lyckats påverka utvecklingen i riktning mot att fler vårdval skapas bör därför vara den viktigaste bedömningsgrunden för resultatet av samordnarens arbete.

Under den period när samordnaren var verksam har utvecklingen av nya vårdval inom specialistvården skilt sig åt stort mellan olika landsting. Snabbast har utvecklingen gått i de landsting där processen med att införa vårdval hade inletts redan innan vårdvalssamordnaren tillsattes. Landstingen i Stockholms län och Uppsala län samt Region Skåne utmärker sig; dessa landsting införde under perioden flera vårdval inom specialistvården. I majoriteten av landstingen har utvecklingen dock gått mycket långsamt. Av landets 21 landsting och regioner har 16 högst 2 vårdvalssystem utöver det lagstadgade vårdvalet inom primärvården. Inom Stockholms län, Uppsala län och Region Skåne finns idag 33, 17 respektive 13 olika vårdvalssystem

(Upphandlingsmyndigheten 2016)¹. Utöver det lagstadgade vårdvalssystemet enligt LOV inom primärvården har många landsting bara infört vårdval inom enklare öppen specialistvård som medicinsk fotvård eller rehabilitering.

Av de landstings- och regionföreträdare som vi har intervjuat är det ingen som menar att samordnarens arbete direkt har medfört några nya vårdval. Företrädare för de landsting som var skeptiska redan från början beskriver det som att man från den politiska ledningen var tydlig med att inga fler vårdval skulle införas så länge inte regeringen gick vidare och valde att lagstifta om fler. Dessa landsting framför landstingets politiska inriktning som den främsta anledningen till att inga nya vårdval införts. I ett av landstingen hade frågan om att medverka i vårdvalssamordnarens arbete inte lyfts på central politisk nivå, eftersom det upplevdes som självklart att landstinget inte skulle införa fler vårdval. Även geografiska och demografiska förutsättningar, exempelvis långa avstånd mellan mottagningar eller bristande patientunderlag, framhålls som viktiga anledningar till varför inga nya vårdval införts.

Företrädare för ett av de landsting som infört ett stort antal vårdval under perioden beskriver det som att det var svårt för vårdvalssamordnaren att tillföra något nytt till det arbete som redan hade påbörjats i landstinget. Det stimulansbidrag som landstinget fick möjlighet att ta del av beskrivs som relativt små summor i sammanhanget och som inget som i sig har styrt landstingets arbete.

Även vårdvalssamordnaren beskriver det som att det på ett tidigt stadium stod klart att det skulle bli svårt att övertyga det stora antalet skeptiska landsting om att införa fler vårdval. Skepsisen från många av landstingen syntes tydligast i avsaknaden av en överenskommelse mellan SKL och regeringen. Samordnaren beskriver det som att det inte var meningsfullt att försöka övertala de skeptiska landstingen. Istället inriktades arbetet på att genom utvecklingsprojekten öka kunskapen om hur vårdvalssystem och ersättningsmodeller kan utformas, samt på att försöka skapa en mer positiv inställning till privata utförare inom vården på sikt.

3.4.2 *Arbetet med utvecklingsprojekten riskerar att inte bli beständigt*

Samordnarens arbete med utvecklingsprojekten motiveras främst av att dessa skulle fungera som ett sätt att på längre sikt skapa intresse för och vilja att införa fler vårdvalssystem i landstinget.

Flera intervjuade landstingsföreträdare lyfter fram att lärdomarna från de utvecklingsprojekt som genomfördes i anslutning till samordnarens arbete har kommit till nytta vid utformningen av vårdval i den egna regionen, exempelvis om hur

¹ Omfattningen av olika vårdvalssystem varierar däremot stort vilket gör jämförelser vanskliga. I flera landsting och regioner är primärvårdsuppdraget brett formulerat. Exempelvis kan specialiteter som rehabilitering eller mödrahälsovård ingå. Andra landsting och regioner delar i större utsträckning upp verksamheterna i flera skilda uppdrag vilka var för sig utgör ett eget vårdval.

ersättningsystem kan och bör utformas. Detta har dock främst gällt det lagstadgade vårdvalet inom primärvården, inte vårdval inom specialistvården. Arbetet med utvecklingsprojekten har inte lett till att något vårdvalssystem införts i någon ny verksamhet i de landsting vi har träffat.

Andra landsting har istället lyft fram de utvecklingsprojekt som de bedrev med stöd av stimulansmedlen som bra, eftersom de genom projekten kunde utreda frågan om vårdval djupare. I ett landsting resulterade en sådan utredning i att landstinget stärktes i sin position att inte införa fler vårdval, eftersom utredningen kunde konstatera att länets geografi och befolkningens mängd medförde höga trösklar för vilka vårdval som kunde införas i länet.

Sveusprojektet påbörjades 2014 på vårdvalssamordnarens initiativ. Projektet är det hittills största av sitt slag i Sverige och lyfts av vårdvalssamordnaren fram som något som kan komma att få stor inverkan på hur vårdens ersättningsmodeller utformas i framtiden och att det som en del av det även kan bidra till att fler vårdvalssystem utvecklas. Sveus lyfts även fram som viktigt av ett av de landsting som deltagit i projektet. Samma landsting framhåller att kunskaperna från Sveusprojektet har fått konsekvenser för hur vårdingrepp ersätts vid ett av landstingets sjukhus.

Utvecklingsprojekten lyfts fram av flera aktörer som viktiga för kunskapsbyggandet om vårdval och styrning genom ersättningsmodeller. Intervjuade har lyft fram att de utvecklingsprojekt som vårdvalssamordnaren startade möjligen kommer att få mer beständiga resultat på sikt inom sjukvården. För de utbetalade stimulansbidragen, sammanlagt cirka 350 miljoner kronor, finns dock ingen sammanfattande redovisning av utvecklingsprojektens resultat. Genomslaget för de enskilda utvecklingsprojekten tycks därtill vara begränsade till det egna landstinget eller den egna regionen. Om utvecklingsprojekten främst ska ses som ett sätt att generera och sprida kunskap finns det därmed en betydande risk att dessa kunskaper inte tas till vara eller sprids i landet.

3.4.3 *Osäker framtid för den etiska plattformen*

Både samordnaren och uppdragsgivaren lyfter fram den etiska plattformen för vård och omsorg som ett viktigt resultat av vårdvalssamordnarens arbete. Till dags dato har 17 organisationer ställt sig bakom plattformen, inklusive samtliga större arbetsgivar- och löntagarorganisationer (Etisk plattform för öppenhet och insyn i vård och omsorg 2016). Våren 2016 hade plattformen ännu inte tagits i operativt bruk ute i verksamheterna, men den kommer enligt uppgift från vårdvalssamordnaren tas i bruk under 2016.

Regeringen har för 2015 valt att tillskjuta 450 000 kronor och 3,3 miljoner kronor 2016 för den fortsatta utvecklingen av plattformen (prop. 2015/16:1, utgiftsområde 9, s. 56), och framhåller att utformningen av plattformen ligger i linje med regeringens politik för att öka insynen hos privata utförare inom välfärdssektorn. Arbetet med den etiska

plattformen får anses vara ett lyckat resultat i meningen att de viktigaste parterna har förmåtts ställa sig bakom den. Vilket inflytande plattformen kommer att få för förutsättningarna för verksamhet driven av privata utförare inom vård och omsorg är dock ännu oklart.

3.5 Tydlighet och insyn

3.5.1 *Insyn och ansvarsutkrävande försvåras av bristande dokumentation*

I vårdvalssamordnaren uppdrag ingick inga krav på skriftlig redovisning vid uppdragets slutförande. För det statliga stimulansbidraget för utveckling av vårdvalssystem finns dock redovisningar från de landsting som tog del av pengarna hos Socialdepartementet. För flera av de utvecklingsprojekt som genomförts med stöd av stimulansbidragen och samordnarens arbete har även mer omfattande rapporter skrivits. Det finns däremot ingen sammanställning över utvecklingsprojektens resultat.

Samordnarens uppdrag är generellt skrivet, och varken arbetet med den etiska plattformen eller samordnarens arbete med ersättningsmodeller specificeras i det skriftliga uppdraget. Flera av de deluppdrag som formuleras i samordnarens uppdrag, exempelvis uppdraget att stödja arbetet med tillgänglighet inom vården, tycks dessutom i liten eller ingen utsträckning ha utgjort någon större del av samordnarens arbete. Uppdraget att förbättra tillgängligheten till information om vårdval är ett exempel på detta.

Att innehållet i uppdraget var möjligt att förändra under arbetets gång möjliggjorde å ena sidan ett flexibelt arbetssätt för samordnaren. Eftersom utvecklandet av vårdvalssystem var en ny fråga behäftad med ett stort mått av osäkerhet om vårdvalssystemen i praktiken skulle kunna se ut fanns det ett behov av att pröva sig fram och testa många olika utvecklingsvägar. Avsaknaden av dokumentation från vårdvalssamordnarens uppdrag försvårar å andra sidan både uppföljning av samordnarens arbete samt möjligheterna för utomstående att bilda sig en uppfattning av vad samordnarens arbete bestod av.

3.5.2 *Ett tydligt mandat*

Vårdvalssamordnaren var under uppdragets gång placerad på socialdepartementet. Samordnaren beskriver det som att arbetet bedrevs i nära dialog med socialministern och ansvarig statssekreterare. Samordnarens uppdrag beskrivs generellt som tydligt av de landstingsrepresentanter vi har träffat; Uppdraget var att stötta utvecklingen av ersättningsmodeller för att på så vis bereda vägen för införandet av fler vårdval.

3.5.3 *Övrig styrning på området*

Vid sidan om samordnarens mer mjuka styrning hade sedan tidigare lagstiftning om obligatoriskt vårdvalssystem enligt LOV inom primärvården införts. Samordnaren levde på så vis sida vid sida med en hårdare styrform som regeringen redan öppnat för skulle kunna bli aktuell för specialistvården om inte den mjukare styrformen fick genomslag ute i landstingen.

Landstingsföreträdare har beskrivit den övergripande utvecklingen inom hälso- och sjukvården i dag som splittrad och otydlig, med ett stort antal impulser och signaler från många olika håll, däribland staten. Vårdvalssamordnarens arbete har beskrivits som en del av en sådan utveckling. Parallellt med stimulansbidragen för införandet av vårdvalssystem fanns ett stort antal olika former av stimulansbidrag till landstingen och överenskommelser mellan staten och SKL., och det stora antalet överenskommelser med tillhörande riktade statsbidrag ställer stora krav på att snabbt kunna anpassa verksamheten till exempel genom att omfördela resurser eller skapa nya rapporteringssystem som krävs för att kunna söka bidragen.

4 Regeringens samordnare för ett ökat flyktingmottagande

Samordningsuppdraget i korthet

De nationella flyktingsamordnarna tillsattes i januari 2014 på regeringens uppdrag av integrationsminister Erik Ullenhag (L). Till samordnare utsågs Lars Stjernkvist (S), kommunstyrelsens ordförande i Norrköping, samt Gunnar Hedberg (M), tidigare kommunstyrelsens ordförande i Uppsala.

Samordnarnas uppdrag bestod i att öka det kommunala flyktingmottagandet, och därmed underlätta för Arbetsförmedlingen och Migrationsverket att anvisa nyanlända som beviljats uppehållstånd men som fortfarande bodde kvar på Migrationsverkets anläggningsboenden. Samordnarna avslutade sitt uppdrag i november 2014 genom att lämna över en slutrapport till arbetsmarknadsminister Ylva Johansson (S).

Sammanfattande bedömning

Riksrevisionen bedömer att flyktingsamordnarnas arbete har haft en positiv inverkan på arbetet med kommunernas flyktingmottagande, även om det är svårt att koppla deras arbete till en faktisk ökning av antalet mottagna. En viktig anledning till det är hur systemet med anvisningsbara platser har varit utformat. Mycket tyder på att samordnarnas arbete har haft en positiv effekt på kontakterna mellan staten och landets kommuner. I förlängningen är detta en viktig faktor för det fortsatta mottagandet. Samordnarnas uppdrag var därtill en draghjälp för länsstyrelserna i arbetet med deras ordinarie uppdrag att ta fram anvisningsbara platser.

Samordnarnas roll visavi regeringen och Regeringskansliet är dock otydlig. Samordnarna kunde under uppdragets gång växla mellan en roll som representanter för dels regeringen, dels kommunerna. Ett sådant förhållande är problematiskt eftersom det medför en otydlig ansvarsfördelning och det kan i förlängningen därmed försämra förutsättningarna för ansvarsutkrävande.

4.1 Problemområde

Migrationsverket är ansvarig myndighet för prövning av asylskäl och beviljande av uppehållstillstånd. Genom etableringsreformen som trädde i kraft 2010 flyttades bosättningsansvaret från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen fick ett övergripande ansvar för bosättning av nyanlända inom etableringsuppdraget, i syfte att stärka bosättningsarbetets arbetsmarknadsanknytning (prop. 2009/10:60).

Under tiden i väntan på ett besked om uppehållstillstånd erbjuds alla asylsökande ett boende på ett anläggningsboende (ABO). En majoritet av de asylsökande väljer dock att ordna ett boende på egen hand, så kallat eget boende (EBO). De personer som beviljats uppehållstillstånd men som även därefter behöver hjälp att ordna ett boende kan vända

sig till Arbetsförmedlingen eller i vissa fall Migrationsverket för att få hjälp och anvisas en plats för bosättning i en kommun.

Arbetsförmedlingen fastställer idag efter samråd med Migrationsverket och länsstyrelserna ett årligt länstal för varje län, vilket grundar sig i det förväntade behovet av anvisningsbara platser under året. I framtagandet av länstalen tas hänsyn till en rad faktorer, varav förutsättningar på arbetsmarknaden och tillgången till bostäder utgör viktiga faktorer. Utifrån länstalen tecknar länsstyrelserna överenskommelser med kommunerna i respektive län om så kallade anvisningsbara platser, vilka Arbetsförmedlingen – och i mindre utsträckning Migrationsverket – kan använda för bosättningsanvisning för nyanlända.

Från och med 1 mars 2016 gäller lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning, den så kallade bosättningslagen. Därmed kommunerna skyldiga att acceptera en anvisning om bosättning av en nyanländ. Från och med 2017 kommer Migrationsverket att ta över hela ansvaret för att anvisa nyanlända till kommunerna. Länsstyrelserna kommer i fortsättningen att fastställa ett kommunal för varje kommun, vilket anger hur många nyanlända varje kommun kommer att behöva erbjuda bosättning under det kommande året.

Riksrevisionen har tidigare pekat på att det gamla systemet med länstal och framförhandlade anvisningsbara platser har visat sig ha svaga styreffekter (Riksrevisionen 2014:15). I förhandlingarna med kommunerna har många länsstyrelser haft svårt att få fram tillräckligt många anvisningsbara platser för att möta det fastställda länstalet. En överenskommelse om anvisningsbara platser har inte heller utgjort något bindande åtagande för kommunerna, vilket lett till att en stor del av de överenskomna anvisningsbara platserna inte varit tillgängliga för nyanlända. Huruvida ett län eller en kommun levt upp till länstalet respektive kommunalet har även varierat stort över landet.

Som en följd av det stora antalet nyanlända som behövt hjälp med sitt boende i relation till antalet anvisningsbara platser har ledtiderna mellan att en nyanländ beviljas uppehållstillstånd och erbjuds en kommunplacering ökat (Arbetsförmedlingen 2015b). De ökande väntetiderna har lett till att ett stort antal nyanlända med beviljat uppehållstillstånd bor på anläggningsboende i väntan på en kommunplacering. Under 2014 var den genomsnittliga ledtiden mellan beviljat uppehållstillstånd och anvisning 153 dagar (Arbetsförmedlingen 2015a, s. 71).

För den nyanlända innebär den långa tiden på anläggningsboendet ofta en påfrestande period av väntan, med begränsade möjligheter att påbörja livet i det nya landet. Efter en regelförändring 2014 påbörjas etableringsperioden för en nyanländ först i samband med att denna tagits emot i en kommun, antingen via anvisning eller genom att denne bosätter sig på egen hand. Detta får som konsekvens att de nyanlända som är kvar på anläggningsboende i väntan på en kommunplacering i normalfallet inte kan få

etableringsersättning eller ta del av etableringsinsatser, med undantag för de verksamheter som erbjuds av ideella organisationer.

För Migrationsverket innebär det stora antalet nyanlända som väntar på en kommunplacering att platser på anläggningsboenden inte kan tas i bruk för nya asylsökande, och det stora antalet asylsökande de senaste åren har inneburit stora svårigheter för myndigheten att erbjuda bostad för alla asylsökande. Under 2015 sökte cirka 160 000 personer asyl i Sverige, och extraordinära lösningar som kommunala evakueringsplaster och mässhallar togs i bruk hösten 2015.

4.2 Uppdrag

Regeringen fattade i januari 2014 beslut om att utse två nationella samordnare för kommunernas flyktingmottagande (regeringsbeslut 2014-01-16). Bakgrunden till beslutet var bristen på anvisningsbara platser hos kommunerna för asylsökande som beviljats uppehållstillstånd, samtidigt som antalet asylsökande hade ökat kraftigt de senaste åren. Platsbristen hade lett till att väntetiderna för att erbjudas en kommunplacering hade ökat under en längre tid. Vid årsskiftet 2013/14 bodde nära på 10 000 personer med beviljat uppehållstillstånd kvar på Migrationsverkets anläggningsboenden i väntan på en kommunplats (Migrationsverket 2014, tabell 3).

Samordnarnas uppdrag bestod av att öka flyktingmottagandet i landets kommuner, bland annat genom att motivera kommunerna samt föra en dialog med dem om kommunernas utmaningar och möjligheter. Utöver att skicka en signal om att antalet anvisningsbara platser måste öka fanns ett behov från regeringens sida att inhämta stämmingsläget ute i landets kommuner. Samordnarna skulle särskilt redovisa möjligheter för hur flyktingmottagandet kunde öka i de kommuner som endast tagit emot ett fåtal flyktingar samt lyfta fram goda exempel. Regeringen ville på så vis adressera problemet att mottagandet av nyanlända inte bara var för lågt utan dessutom ojämnt fördelat mellan kommunerna. Samordnarna skulle under arbetets gång särskilt samverka med landshövdingarna och länsstyrelserna, vilka har det ordinarie ansvaret för att förhandla fram anvisningsbara platser.

Till samordnare utsågs Lars Stjernkvist (S), kommunalråd och kommunstyrelsens ordförande i Norrköping samt tidigare generaldirektör för Integrationsverket, samt Gunnar Hedberg (M), tidigare kommunalråd tillika kommunstyrelsens ordförande i Uppsala.

4.3 Genomförande

Länsstyrelserna kopplades i ett tidigt skede in i samordnarnas arbete, och samordnarna samt ansvariga ministrar deltog i februari 2014 på ett landshövdingemöte för att föra en

dialog om det planerade arbetet. Under våren 2014 genomförde samordnarna en serie länsdialoger tillsammans med länsstyrelserna, kommunerna och i vissa fall även andra aktörer. Regeringskansliet bidrog under uppdragets gång med administrativ hjälp och deltog även på länsdialogerna.

Inför varje länsdialog bjöd landshövdingen in representanter för kommunerna i länet, oftast kommunstyrelsernas ordförande. Syftet var att ge samordnarna möjlighet att träffa företrädare för så många som möjligt av landets kommuner för att diskutera kommunernas flyktingmottagande, hur arbetet fortlöpte samt behov av förändringar på området. I vissa län tog länsdialogen formen av en särskild konferens om flyktingfrågan. I andra län besökte samordnarna ett sedan tidigare återkommande nätverk eller rådslag mellan kommunledningarna och länsstyrelsen om flyktingmottagande och etablering. Under uppdragets gång besökte samordnarna samtliga län och träffade därigenom företrädare för cirka 250 kommuner.

Efter att länsdialogerna genomförts presenterade samordnarna i juni 2014 sina slutsatser och huvudsakliga förslag för att öka kommunernas flyktingmottagande (Hedberg och Stjernkvist 2014). Samordnarna föreslog bland annat att alla kommuner skulle åläggas att ha beredskap för att ta emot nyanlända som beviljats uppehållstillstånd.

Samordnarna beskriver att de under uppdragets gång även tog initiativ till att sammanfatta sitt arbete i en slutrapport. Vid framtagandet av slutrapporten använde samordnarna flera kommun- och länsstyrelserepresentanter som referenspersoner vilka fick kommentera utkast och komma med tillägg. I slutrapporten, som lämnades till den nytillträdda regeringen i november 2014, vidareutvecklades samordnarnas förslag och slutsatser (Arbetsmarknadsdepartementet 2014). Slutrapporten innehöll även en lägesbeskrivning över mottagandet av nyanlända i landets kommuner samt förslag till åtgärder för att åstadkomma ett högre mottagande som även var mer jämlikt fördelat mellan landets kommuner. I slutrapporten fanns vidare en sammanställning över goda exempel på hur kommuner och andra aktörer arbetar med mottagande och etablering av nyanlända.

I juni 2015 annonserade regeringen att en ny lag skulle föreslås vilken skulle ge regeringen eller en myndighet utsedd av regeringen möjlighet att anvisa nyanlända till kommuner. Riksdagen beslutade att anta regeringens proposition (prop. 2015/16:AU4 rskr. 2015/16:128), och lagen gäller från den 1 mars 2016. Kommunerna är numera skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning i kommunen.

4.4 Resultat av samordnarens uppdrag

4.4.1 *Kommunernas mottagande har ökat, men samordnarnas bidrag till detta är oklart*

Samordnarnas huvudsakliga uppdrag bestod i att förmå kommunerna att öka flyktingmottagandet. Det finns däremot stora problem med att försöka relatera samordnarnas arbete till några mätbara förändringar i hur bosättningsarbetet har fortlöpt. Systemet med länstal och kommunplaceringar är i sig självt svårt att utvärdera, eftersom styreffekten för de båda instrumenten varierar stort. En kommunrepresentant beskriver att kommunen i samband med samordnarnas besök erbjöd sig att höja antalet anvisningsbara platser för nyanlända men att det i realiteten inte spelade någon roll eftersom kommunen inte hade några bostäder att erbjuda. Därmed skulle kommunen ändå bli tvungen att tacka nej vid en eventuell anvisning.

De kommuner som intervjuats som en del av vår granskning framhåller att samordnarnas arbete hade en positiv effekt på flyktingmottagandet i stort men att det inte går att koppla samordnarnas arbete till antalet faktiska anvisningar i den egna kommunen. Ett problem med samordnarnas uppdrag var tajmingen, eftersom länsdialogerna i flera fall skedde strax efter att länsstyrelserna avslutat förhandlingarna med kommunerna om anvisningsbara platser. Länstal och kommunplaceringar fastställs ett år i förväg och därför ökar svårigheterna att direkt relatera samordnarnas arbete till antalet anvisningar.

Under 2014 skedde en ökning av antalet personer som faktiskt anvisades en plats för bosättning, från 4 308 anvisningar 2013 till 5 743 anvisningar 2014 (Arbetsförmedlingen 2015b, s. 26). Även 2015 ökade antalet anvisade, till sammanlagt 6 777 anvisningar (Migrationsverket 2016, tabell 1). För 2014 kunde Arbetsförmedlingen konstatera att antalet nyanlända som väntade på en kommunplacering minskade. Myndigheten anför förändrade regler för när en nyanländ har rätt att påbörja etableringsuppdraget som den huvudsakliga anledningen till förändringen, eftersom det fått till konsekvens att många nyanlända avbryter sitt bosättningsärende för att istället flytta till ett eget boende och därigenom kunna påbörja etableringsperioden (Arbetsförmedlingen 2015a, s. 73).

4.4.2 *Samordnarnas arbete bidrog till att lyfta frågan politiskt i länen*

Samordnarnas hade även till uppdrag att föra en dialog med kommunerna om utmaningar och möjligheter. Från regeringens håll fanns en osäkerhet om stämningläget bland landets kommunledningar gällande arbetet med flyktingmottagandet. Även från flera kommuners sida fanns en efterfrågan på tydligare besked från staten om dels volymen på mottagandet, dels fördelningen kommunerna emellan.

Upps slutningen från kommunerna var mycket god; samordnarna uppger att de träffat representanter från uppemot 250 kommunledningar under länsdialogerna. Att inbjudan riktades direkt till kommunstyrelsernas ordförande i länet lyfts fram som viktigt, eftersom det tjänade till att lyfta frågan och ge politisk förankring för det fortsatta arbetet i länet. Samordnarnas besök samt att landshövdingen stod för inbjudan beskrivs i sammanhanget ha fungerat som dragplåster så att rätt personer dök upp på mötet.

Under flera av länsdialogerna fanns ett stort behov hos kommunerna att diskutera mottagandet men även andra frågor relaterade till flyktingmottagandet. Antalet anvisningsbara platser beskrivs av samtliga aktörer som enbart en mindre del av en större problembild vad gäller hur kommunerna ska hantera ett ökat antal nyanlända i, oavsett om dessa har fått en anvisningsbar plats, är självbosatta eller har flyttat till kommunen efter att tidigare ha bott i en annan kommun. För många kommuner var även Migrationsverkets upphandling av flyktingboenden en viktig fråga att diskutera.

Samordnarna beskrivs i intervjuer med målgruppen som att de äger ett stort förtroende hos kommunpolitiker i stort. Något som lyfts fram som särskilt viktigt är samordnarnas gemensamma bakgrund som kommunpolitiker, eftersom de därmed ansågs förstå kommunernas villkor och arbetssätt. Att de båda samordnarna representerade två skilda partier lyfts också i flera intervjuer fram som viktigt för arbetet. Samordnarnas skilda partibakgrund neutraliserade eventuella politiska motsättningar i frågan, och signalerade att det fanns en bred uppslutning från regeringen och delar av oppositionen i frågan på nationell nivå. Upplägget underlättade för samordnarna att träffa kommunledningar som annars skulle varit avogt inställda till att en samordnare från ett politiskt block än det egna besökte länet.

Länsdialogen beskrivs även som ett bra tillfälle för kommunpolitikerna att träffas sinsemellan och diskutera frågan. I flera län finns stora skillnader mellan de kommuner som tagit emot många flyktingar och de som inte gjort det. Både samordnarna och kommun- och länsstyrelseförträdare beskriver mötet med samordnaren som ett tillfälle där kommunledningarna kunde diskutera mottagandet sinsemellan och där representanter för de kommuner som haft ett högt mottagande kunde ifrågasätta de kommuner som inte haft det.

4.4.3 *Samordnarna underlättade en bättre dialog mellan stat och kommun*

Samordnarna hade i uppdrag att redovisa möjligheter för flyktingmottagandet i de kommuner som tagit emot ett fåtal flyktingar samt lyfta och sprida goda exempel från mottagandet.

Samordnarna beskriver att de genomgående möttes av en vilja att öka mottagandet i kommunerna men att det samtidigt fanns ett stort behov hos kommunerna av att föra fram synpunkter på mottagningssystemet till regeringen. Exempel på detta var krav på

enklare förfaranden för den stora mångfald av statliga ersättningar som utbetalas av staten till kommunerna, vilka upplevdes som svåröverskådliga och svåra att hålla ordning på för särskilt mindre kommuner.

Under uppdragets gång beskriver samordnarna det som att tyngdpunkten i uppdraget successivt förändrades. Från att ursprungligen ha fokuserat på att direkt förhandla fram fler anvisningsbara platser, anpassade samordnarna sitt arbetssätt till att i större utsträckning föra samtal med kommunerna. Samordnarna framför även att författandet av slutrapporten var viktigt, eftersom ett lyckat resultat hängde på att samordnarnas kommunikation med kommunerna tilläts bli mer ömsesidig än vad som ursprungligen var tänkt. Samordnarnas samtal med kommunerna kom därmed att inte bara inriktas på vad kommunerna borde göra utan även på sådant som regeringen borde åtgärda.

Samordnarnas slutrapport lyfts fram av både länsstyrelser och kommuner fram som en viktig och lyckad del av samordnarnas arbete. Att samordnarna under arbetet med att ta fram de förslag som skulle komma att ingå i rapporten även återkopplade till både kommuner och länsstyrelser sågs även det som viktigt. Slutrapporten beskrivs som att den på ett bra sätt fångade upp de förslag som lyftes fram under länsdialogen och som ett tecken på att samordnarna hade tagit till sig kommunernas synpunkter. En kommunrepresentant lyfter även fram att förslag och exempel från slutrapporten har använts i utarbetandet av en ny samverkansstrategi om flyktingmottagande i kommunen.

4.4.4 *Förbättrad samverkan mellan länsstyrelser och kommuner*

I samordnarnas uppdrag att samverka med landshövdingar och länsstyrelser, och intervjuade representanter för länsstyrelser och kommuner framför att samverkan dem emellan förbättrats som en följd av samordnarnas arbete. Samordnarnas besök beskrivs som en välkommen skjuts framåt, en vitamininjektion, i länsstyrelsens fortlöpande arbete med att förhandla fram anvisningsbara platser hos kommunerna.

En länsstyrelse beskriver det som att det ofta kan vara svårt att navigera de olika nivåerna i kommunernas organisationer, och att förhandlingarna om anvisningsbara platser inte alltid sker på en tillräckligt hög beslutsnivå inom kommunerna. Detta får, enligt denna länsstyrelse, till följd att avtalen saknar tillräcklig förankring och att kommunerna inte alltid lever upp till den överenskomna nivån. Samordnarnas besök gav därmed arbetet en skjuts, eftersom besöken riktade sig direkt till den högsta politiska nivån i kommunerna. En länsstyrelse beskriver att intresset från kommunledningarna har varit märkbart större även efter att samordnarna avslutat sitt uppdrag, även om effekten tycks vara avtagande med tiden.

I län där det även sedan tidigare funnits återkommande träffar där de politiska ledningarna för kommunerna har haft möjlighet att diskutera flyktingmottagandet

förefaller kontakten mellan kommunerna och länsstyrelsen fungerat bra redan innan samordnarnas besök. En länsstyrelse lyfter fram att även om samordnas besök var välkommet så fungerade kontakterna med kommunernas ledningar redan bra i länet, och att arbetet har fortlöpt som vanligt efter samordnarnas besök. Huruvida det finns återkommande kontakter på högsta politisk nivå i ett län framstår därmed som en viktig faktor för hur väl arbetet fungerar.

Intervjuade inom kommunerna och på länsstyrelserna betonar att det var bra att samordnarna genomförde länsdialogerna inom ramen för länsstyrelsens regionala nätverk, och att det skulle ha uppfattats som mycket märkligt om så inte hade skett.

4.5 Tydlighet och insyn

4.5.1 *Samordnarnas relation till regeringen otydlig*

Uppfattningarna om vilken relation samordnarna intog visavi regeringen går isär i de intervjuer vi genomfört med kommun- och länsstyrelserepresentanter. Ibland beskrivs samordnarna som representanter för staten, och att det var mycket uppskattat att staten tog tag i frågan och var villig att lyssna på hur kommunerna såg på utvecklingen. Samtidigt beskrivs samordnarna ibland som att de ägde en tydlig kommunalpolitisk profil, vilket underlättade diskussionerna under länsdialogerna. Samordnarna beskriver själva sin roll som helt fristående från regeringen; deras arbete var deras eget, och eventuella förslag från samordnarna togs inte fram i samförstånd med regeringen. Samordnarna var dock arvoderade genom och fick administrativt stöd via Regeringskansliet och de presenterades under uppdragets gång som regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande.

En av samordnarna lyfter fram att deras dubbla roll under uppdraget inverkar positivt på möjligheterna att få ett gott resultat. Det var visserligen tydligt att samordnarna hade regeringens uppdrag, men de upplevdes ändå inte som regeringens och statens representanter. Samordnarna kunde på så vis undvika att hamna i en regelrätt förhandlingssituation mellan stat och kommun om finansiering eller andra resurser till flyktingmottagandet. Detta var bra eftersom det gjorde det lättare att komma fram i diskussionerna mellan samordnarna och kommunerna. Samordnarnas besök följdes förvisso upp med förhandlingar om antalet anvisningsbara platser i varje kommun men då tog respektive länsstyrelse vid.

Samordnarna intar två delvis motstridiga roller – dels som regeringsrepresentanter, om än ifrån olika politiska partier, dels som representanter för ett kommunperspektiv som till viss del inte ansågs finnas närvarande i migrations- och etableringspolitiken. En risk med samordnarnas otydliga mandat och ställning gentemot regeringen var dock att förutsättningarna för det politiska ansvarsutkrävandet försvagades, och entydighet om

vem samordnarna talar för kan bidra till en öklarhet om när samordnarna för regeringens talan och när de talar i egen kapacitet.

4.5.2 *Tydlig rollfördelning gentemot länsstyrelserna*

Samordnarnas uppdrag kan i stor utsträckning ses som överlappande länsstyrelsernas ordinarie uppdrag att ta fram länstal och kommunal för de anvisningsbara platserna. En länsstyrelse beskriver det som att samordnarnas roll visavi länsstyrelserna inledningsvis upplevdes som öklar, eftersom uppdraget att motivera kommunerna att öka mottagandet tycktes mycket likt länsstyrelsernas uppdrag att förhandla fram anvisningsbara platser. Dessa inledande farhågor skingrades emellertid snabbt i och med att samordnarna och landshövdingarna tillsammans planerade arbetet våren 2014.

Samordnarnas arbete beskrivs genomgående som ett välkommet stöd av länsstyrelserna. En representant för en länsstyrelse menar att samordnarnas arbete bidragit till att stärka länsstyrelsens position som kommunernas kontaktyta mot staten i länet. Inte heller kommunerna ger uttryck för att utnämningen av samordnarna skulle kunna urholka länsstyrelsens och landshövdingens ställning.

4.5.3 *Är målen uppföljningsbara?*

Samordnarnas rapport innehåller en översiktlig beskrivning av uppdraget och samordnarnas arbete samt utvecklingen av flyktmottagandet och vilka utmaningar som stat och kommun står inför. Som bilagor till rapporten återfinns även kortare listor över goda exempel från kommuner och länsstyrelser vilka syftar till att förbättra mottagandet, samt en förteckning över genomförda länsdialoger och möten med myndigheter och regeringen. Slutrapporten är kortfattad men den ger en tydlig bild av samordnarnas överväganden, rekommendationer och arbetssätt under uppdraget.

Ett problem med målet att öka de anvisningsbara platserna i kommunerna är att antalet platser endast speglar en mindre del av kommunens mottagande av flyktingar i stort; en majoritet av de asylsökande och de nyanlända som beviljats uppehållstillstånd ordnar boende på egen hand. Antalet anvisningsbara platser blir därmed inte rättvisande för en kommuns faktiska mottagande. Även det att kommunerna hade möjlighet att tacka nej till en anvisning gjorde antalet platser direkt missvisande för hur många som faktiskt togs emot via anvisning. Svårigheterna att följa upp samordnarnas arbete kan därmed till stor del hänföras till statens styrning på området i stort.

5 Hemlöshetssamordnaren

Uppdraget i korthet

I december 2011 utsåg regeringen Michael Anefur till hemlöshetssamordnare för perioden 2012–2013. Statsrådet Maria Larsson (KD) var föredragande i ärendet. Uppdraget kom senare att förlängas med ett halvår och slutrapporten presenterades under Almedalsveckan sommaren 2014. Samordnaren var knuten till Socialdepartementet. Till sin hjälp hade han två sakkunniga sekreterare som i första hand jobbade med samordningsuppdraget men som även deltog i departementets löpande arbete med bland annat hemlöshetsfrågan. En av sekreterarna rekryterades i samband med att samordningsuppdraget startade, den andra rekryterades ett år återstod av uppdraget.

Sammanfattande bedömning

Riksrevisionen bedömer att hemlöshetssamordnarens insatser har bidragit till att utveckla kommunernas arbete med att skapa struktur och fungerande rutiner i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Samordnaren har också genom konferenser och liknande bidragit till att sätta fokus på och sprida kunskap om hemlöshetsfrågan. Uppdraget har genomförts i god samverkan med länsstyrelserna som haft ett parallellt uppdrag. Hemlöshetssamordnaren har också lämnat en fyllig rapport över hur uppdraget har genomförts, vad som uppnåtts samt vilka åtgärder som bör vidtas av olika aktörer i framtiden. Än så länge har få åtgärder vidtagits från regeringens sida.

5.1 Problemområde

5.1.1 Ny syn på hemlöshet

Enligt den definition som idag vanligen används finns fyra situationer när en person räknas som hemlös (Länsstyrelsen Skåne 2015a, s. 13):²

1. *Akut hemlös.* Man bor på ett akutboende, härbärke, jourboende eller skyddat boende (till exempel kvinnojour). I värsta fall är man hänvisad till att sova utomhus.
2. *På institution.* Man saknar bostad inför frigivning från kriminalvårdsanstalt eller inför utskrivning från behandlingshem eller liknande.
3. *Bostad via socialtjänsten.* Man hyr en bostad som kommunen har ordnat eftersom man inte kan få en bostad på den ordinarie bostadsmarknaden. Boendet är förenat med särskilda regler.

² Definitionen användes exempelvis av Socialstyrelsen vid myndighetens kartläggningar av hemlöshet.

4. *Kortsiktiga privata boendelösningar.* Man är tillfälligt inneboende hos vänner eller bekanta utan kontrakt eller med ett andrahandskontrakt som är kortare än tre månader.

Ett syfte med definitionen, som successivt kommit att användas under senare år, är att förflytta fokus från den enskilda personen till den situation som han eller hon befinner sig i. Dessa situationer kan alltså se rätt olika ut och bero på en mängd olika orsaker. Gemensamt är dock att man bor under mycket otrygga omständigheter.

5.1.2 *Hemlöshet är ett sammansatt problem med många inblandade aktörer*

Orsakerna till hemlöshet kan sökas på olika nivåer (Länsstyrelsen Skåne 2015b, s. 14) och The European Federation of National Organisations Working with the Homeless (Feantsa) – det organ inom EU som arbetar med hemlöshetsfrågor, – skiljer mellan orsaker på strukturell, institutionell, relationell och individuell nivå.

- På strukturell nivå finns faktorer såsom arbetsmarknad, bostadsmarknad och migration.
- På institutionell nivå påverkar exempelvis planeringen av bostadsbyggande, tillgången på bostäder, och hyreslagstiftningen människors möjligheter att få och behålla en bostad. Likaså påverkar förekomsten av bostadsförmedling och kösystem fördelningen av befintliga bostäder.
- På relationell nivå handlar det bland annat om familjesituationen och hur förändringar i denna påverkar boendet.
- På individuell nivå finns en mängd faktorer som kan inverka på möjligheterna att få bostad, exempelvis ålder, hälsa, inkomst, etnicitet eller missbruk.

Kommunerna har ett stort ansvar för att tillgodose behovet av bostäder. Enligt lagen (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar ska varje kommun planera för bostadsförsörjningen och riktlinjer för detta ska antas av kommunfullmäktige. Kommunerna har enligt socialtjänstlagen (2001:453) det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp de behöver. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd för sin försörjning och sin livsföring i övrigt. Kommunerna har därtill ett särskilt ansvar för vissa personer med funktionsnedsättning, för äldre samt för nyanlända (ibid s. 14 f.).

På den statliga nivån finns flera myndigheter med uppgifter som berör hemlöshetsfrågan (ibid., s. 55 f.).

- *Länsstyrelsen* har i uppdrag att följa utvecklingen på bostadsmarknaden och årligen ta fram en bild av hur kommunerna klarar av sitt bostadsförsörjningsansvar.
- *Socialstyrelsen* har flera uppdrag som berör hemlöshet, bland annat att följa omfattningen samt stödja metodutvecklingen inom området. Man tar också fram

vägledning till socialtjänsten om bland annat det vräkningsförebyggande arbetet.

- *Boverket* följer utvecklingen på bostadsmarknaden genom bland annat den årliga bostadsmarknadsenkäten till landets kommuner.
- *Kronofogdemyndigheten* har regeringens uppdrag att ta fram statistik om avhysningar samt att särskilt följa och motverka att barn drabbas i samband med vräkning.

Därutöver har även *Barnombudsmannen (BO)* och *Inspektionen för vård och omsorg (IVO)* uppgifter med koppling till hemlöshetsfrågan.

5.1.3 *Samordnarens uppdrag föregicks av regeringens hemlöshetsstrategi*

I februari 2007 fattade regeringen beslut om en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Strategin omfattade perioden 2007–2009 och hade fyra mål: (1) Alla ska vara garanterade tak över huvudet och erbjudas fortsatta samordnade insatser utifrån individuella behov. (2) Antalet kvinnor respektive män som är intagna eller inskrivna på kriminalvårdsanstalt, behandlingsenhet, har stödboende eller vistas på hem för vård eller boende (HVB) och inte har ordnad bostad inför utskrivning ska minska. (3) Inträde på den ordinarie bostadsmarknaden ska underlättas för kvinnor respektive män som befinner sig i boendetrappor, träningslägenheter eller andra former av boenden som tillhandahålls av socialtjänsten eller andra aktörer. (4) Antalet vräkningar ska minska och inga barn ska vräkas.

En nationell styrgrupp med representanter för Socialstyrelsen, Boverket, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) tillsattes för att leda arbetet med att genomföra strategin. Socialstyrelsen hade i uppdrag att samordna insatserna. Aktörerna i styrgruppen fick även ett antal särskilda uppdrag av regeringen, bland annat att fördela utvecklingsmedel till lokala satsningar, utveckla statistik om hemlöshet, genomföra kartläggningar samt ta fram olika typer av kunskapsstöd (Socialstyrelsen 2010, s. 7).

I strategin framförde regeringen att det var angeläget att öka kunskapen om vilka metoder som var verksamma för att slussa in personer på den ordinarie bostadsmarknaden. Socialstyrelsen och Boverket fick därför i uppdrag att ta fram en kunskapsöversikt om olika boendelösningar för att lösa hemlöshet. En övergripande slutsats från kunskapsöversikten var att en så permanent boendelösning som möjligt var ett krav, eftersom hemlösa personer har samma behov som andra av ett tryggt och långsiktigt boende oavsett eventuella övriga problem (Socialstyrelsen 2009, s. 7).

I översikten lyftes framför allt boendeprogram av typen *Bostad först* fram som en lovande strategi. Denna strategi hade också börjat praktiseras i vissa kommuner. Samtidigt konstaterades att den vanligaste modellen i Sverige – så kallade boendetrappor – kunde vara användbar om den kombinerades med behovsanpassade

vård- och stödinsatser (ibid., s. 8). Med utgångspunkt i kunskapsöversikten har Socialstyrelsen utarbetat en vägledning till relevanta aktörer.

I sin slutrapport över hemlöshetsstrategin konstaterar Socialstyrelsen att huvudaktiviteten har varit att ge stöd till lokalt utvecklingsarbete i syfte att utveckla arbetssätt och arbetsorganisation för att åstadkomma uthålliga strukturer i arbetet mot hemlöshet (Socialstyrelsen 2010, s. 7). Drygt 46 miljoner kronor har fördelats i form av utvecklingsmedel. Syftet med detta har varit att stimulera utveckling inom den ordinarie arbetsorganisationen och undvika kortsiktiga projektlösningar. I slutrapporten framhålls emellertid att få lokala satsningar bygger sitt arbete och sina arbetsmetoder på aktuell kunskap om hemlöshet. Socialstyrelsen konstaterar också att mycket arbete görs och att det finns ett stort engagemang i frågan men att det tycks vara svårt att genomföra strukturella förändringar med hjälp av utvecklingsmedel. Satsningarna tenderar att bli enskilda insatser under begränsad tid snarare än delar av ett långsiktigt, strategiskt arbete för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Mot den bakgrunden ansåg Socialstyrelsen att det var viktigt med ett fortsatt strategiskt arbete mot hemlöshet för att upprätthålla och utveckla kunskap och kontinuitet i insatserna (ibid., s. 7–10).

5.2 Uppdraget

Samordnarens uppdrag var att ge kommunerna stöd i deras arbete med att skapa en långsiktigt hållbar struktur och fungerande rutiner i arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. I uppdraget ingick att särskilt uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet. Med utgångspunkt i en nationell dialog förväntades samordnaren förankra hur den lokala nivån kan arbeta med strategier och handlingsplaner. Samordnaren förväntades också lämna förslag till ansvariga huvudmän på hur arbetet kunde samordnas för att bättre än tidigare förebygga hemlöshet och vräkningar. I uppdraget ingick att hemlöshetssamordnaren skulle samråda med SKL och landsting samt berörda myndigheter och organisationer. Det ställdes dock inga krav på dokumentation eller avrapportering av arbetet.

Enligt föredragande statsråd Maria Larsson hade arbetet inom regeringens hemlöshetsstrategi förbättrat kunskapsläget. Mot den bakgrunden skulle samordnaren fortsätta att utveckla statens stöd till huvudmännen samt sprida den kunskap som tagits fram. Uppdraget var således främst pådrivande till sin karaktär, det vill säga att förmå kommunerna att utveckla och formalisera sitt arbete mot hemlöshet utifrån den kunskap som fanns. Samordnaren hade inte några stimulansmedel kopplade till sitt förfogande.

Till samordnare utsågs Michael Anefur (KD), tidigare riksdagsledamot samt kommunalpolitiker med mångårig erfarenhet. Samordnaren var knuten till Socialdepartementet. Till sin hjälp hade han två sakkunniga sekreterare som i första

hand jobbade med samordningsuppdraget men som även deltog i departementets löpande arbete med bland annat hemlöshetsfrågan. En av sekreterarna rekryterades från Socialstyrelsen där hon bland annat hade jobbat med att implementera regeringens hemlöshetsstrategi. Hon rekryterades i samband med att samordningsuppdraget startade. Den andra sekreteraren rekryterades från Länsstyrelsen i Stockholms län där hon bland annat hade arbetat med hemlöshetsfrågor. Hon rekryterades när det återstod ett år av uppdraget.

5.3 Genomförande

För att sprida tillgänglig kunskap genomförde samordnaren framför allt kommunbesök, men det togs även fram en vägledningsbroschyr samt anordnades konferenser. Samordnaren besökte 39 kommuner. Urvalsprinciperna var dels att besöka de kommuner som hade flest hemlösa per invånare, dels att besöka minst en kommun per län. Därutöver valdes några småkommuner samt några kommuner som sedan länge jobbat innovativt med frågorna. Av 50 tillfrågade kommuner tackade 39 ja till besök. Sammantaget representerade det drygt 65 procent av landets hemlösa, vilket motsvarar cirka 22000 personer.

Inför besöken tog samordnaren kontakt med kommunledningen för att markera att det övergripande ansvaret finns på den nivån samt att hemlöshetsfrågan berör olika delar av den kommunala förvaltningen. Han framförde önskemål om att få träffa relevanta aktörer, till exempel kommunledning, socialtjänst, förvaltningar för samhällsbyggnad och bostadsförsörjning, kommunala bostadsbolag, privata fastighetsägare, intresseorganisationer, frivilligorganisationer samt andra berörda myndigheter. Dessa önskemål tillgodosågs i stor utsträckning.

I januari 2012 gav regeringen samtliga länsstyrelser ett treårigt uppdrag att stödja kommunerna i planeringen av arbetet med att motverka hemlöshet. (Länsstyrelsen Skåne 2015, s. 6). Uppdraget skulle genomföras som en del av det stöd som länsstyrelserna erbjuder kommunerna i planeringen av bostadsförsörjningen. Uppdraget till länsstyrelserna kom strax efter att regeringen hade utsett den nationella hemlöshetssamordnaren. Länsstyrelserna och hemlöshetssamordnaren inledde ett samarbete som kom att omfatta gemensamma kommunbesök, konferenser, hearingar, studiebesök samt möten med ideella organisationer och statliga myndigheter. I likhet med hemlöshetssamordnaren framförde länsstyrelserna i sin slutrapport att arbetet behöver fortsätta.

Hemlöshetssamordnaren hade ett mycket stort utrymme att själv utforma uppdraget. Utgångspunkten var att använda sig av befintlig kunskap, vilket till stor del kunde tillgodoses genom en sakkunnig sekreterare från Socialstyrelsen. Samordnaren hade också goda kontakter med ansvarigt statsråd och kunde stämma av frågor när så behövdes.

5.4 Resultat av samordnarens arbete

Utgångspunkten för samordnarens arbete var att arbetet med regeringens hemlöshetsstrategi hade gett ett förbättrat kunskapsunderlag som nu skulle spridas och ligga till grund för det fortsatta arbetet. Samordnarens uppdrag var att driva på kommunerna att utveckla och formalisera sitt arbete mot hemlöshet och särskilt att fokusera på det vräkningsförebyggande arbetet.

5.4.1 *Avsiktsförklaringar och återbesök bäddade för resultat*

Samordnaren genomförde ett ambitiöst program där 39 kommuner besöktes vid i princip två tillfällen vardera. Kommunbesöken riktades i första hand till kommuner med en hög andel hemlösa. Inför besöken kontaktades kommunledningen för att markera att det är där som det politiska ansvaret ligger. Vid besöken deltog som regel hela bredden av relevanta aktörer. Vid samordnarens första besök fördes en dialog om hur respektive kommun arbetade med de aktuella frågorna. Därefter utformade hemlöshetssamordnaren en avsiktsförklaring, (*Letter of intent*) med olika förslag utifrån respektive kommuns situation och förutsättningar. Vid det uppföljande besöket diskuterades hur arbetet hade fortlöpt sedan förra gången samt hur kommunen jobbat vidare med förslagen. Utifrån sin kommunala erfarenhet betonar samordnaren själv hur viktigt det är att följa upp kommunbesök i ordnade former om man vill uppnå resultat; annars riskerar budskapet att drunkna i informationsflödet.

Sammanlagt presenterades 148 förslag för 35 av de 39 besökskommunerna. Förslagen handlade huvudsakligen om att ta fram strategier, förbättra lokal samverkan, testa nya arbetsmetoder och intensifiera det vräkningsförebyggande arbetet. Enligt slutrapporten hade fler än 70 procent av förslagen påbörjats eller genomförts. Exempelvis hade flera kommuner utarbetat eller uppdaterat en strategi för arbetet mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden efter samordnarens besök. Styrdokumentens utformning varierade men hade det gemensamt att de förtydligade definitionen på hemlöshet, innehöll en nulägesbeskrivning samt angav mål och anvisade arbetssätt (Socialdepartementet, 2014 s. 30).

I samordnarens uppdrag ingick att särskilt uppmärksamma det vräkningsförebyggande arbetet, och enligt samordnarens slutrapport (Ibid., s. 37) togs dessa frågor upp vid varje kommunbesök och samtal fördes kring verksamma metoder och arbetssätt. Enligt statistik från Kronofogdemyndigheten minskade antalet avhysningar där barn är berörda med 24 procent för landet som helhet mellan 2011 och 2013. I de kommuner som hemlöshetssamordnaren besökte var motsvarande minskning 45 procent.

Vid kommunbesöken lyfte samordnaren även fram Bostad först som en alternativ och kompletterande arbetsmetod. Flera av de kommuner som besöktes bedrev eller var på gång att starta verksamhet i linje med denna metod. Enligt samordnarens bedömning har 4–5 kommuner infört Bostad först som ett resultat av kommundialogen. Hösten

2013 bildades ett kommunnätverk för att utbyta kunskap och erfarenheter kring Bostad först.

Samordnarens bild från kommunbesöken är att många kommuner haft svårt med såväl den interna samverkan som samverkan med privata fastighetsägare. Vid vissa besök var det första gången som representanter från socialtjänsten och stadsbyggnadskontoret satt ner tillsammans och diskuterade bostadsfrågan för personer som inte har tillgång till den ordinarie bostadsmarknaden. Enligt slutrapporten (ibid s. 44) förbättrade dock många kommuner sina rutiner och samarbetsformer efter samordnarens första besök. Många av de kommuner som samordnaren besökt har också initierat andra åtgärder för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Det handlar bland annat om att se över rutiner för sociala andrahandskontrakt, öka tillgången till bostäder och se över de krav som de kommunala bostadsbolagen ställer på sina hyresgäster (ibid., s. 46).

Av samordnarens slutrapport framgår således att det finns en positiv utveckling när det gäller kommunernas arbete mot hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Denna bild bekräftas till stor del av våra intervjuer med målgruppen. I vissa fall kan det dock vara svårt att ge närmare besked om vad som beror på samordnarens insatser och vad som hade ägt rum ändå. Vissa kommuner bedrev redan när samordnaren tillsattes ett ambitiöst arbete med utgångspunkt i forskningsbaserad kunskap. I sådana fall har kommunen mest känt sig bekräftad av samordnaren i sitt arbete. I andra kommuner har samordnaren bidragit till att föra in ett nytt och bredare perspektiv på hemlöshet och på hur kommunen kan adressera problemet. En gemensam uppfattning är dock att samordnaren på ett tydligt sätt satt fokus på frågan och medverkat till att den fått högre prioritet. I flera fall lyfter också målgruppen fram det förtjänstfulla i att samordnaren träffat så många olika kommuner eftersom problemen och förutsättningarna ser så olika ut. I några fall uttrycks dock en viss besvikelse över att samordnaren inte i tillräcklig utsträckning lyft fram de strukturella hinder för kommunernas arbete som endast staten kan åtgärda.

5.4.2 *Gott samarbete med länsstyrelsen*

I januari 2012 gav regeringen samtliga länsstyrelser ett treårigt uppdrag att stödja kommunerna i planeringen av arbetet med att motverka hemlöshet (Länsstyrelserna 2015, s. 6). Uppdraget skulle genomföras som en del av det stöd som länsstyrelserna erbjuder kommunerna i planeringen av bostadsförsörjningen. Uppdraget till länsstyrelserna kom strax efter att regeringen hade utsett den nationella hemlöshetssamordnaren. Regeringen var emellertid inte särskilt tydlig med att koppla ihop uppdragstagarna, och enligt våra intervjuer upplevde såväl länsstyrelserna som hemlöshetssamordnaren inledningsvis en viss förvirring kring rollfördelningen. Detta utvecklades emellertid inte till något reellt problem utan relativt snart inledde man ett samarbete som från båda håll beskrivs som fruktbart. Samarbetet omfattade

gemensamma kommunbesök, konferenser, hearingar, studiebesök samt möten med ideella organisationer och statliga myndigheter. I likhet med hemlöshetssamordnaren framförde länsstyrelserna i sin slutrapport att arbetet behöver fortsätta.

Såväl samordnaren som länsstyrelsernas representanter lyfter fram att man hade ett gott samarbete och drog nytta av varandra. På handläggarnivå vid länsstyrelserna betonar man betydelsen av att det utses en nationell samordnare för en viss fråga. Man menar att det som regel ger stor draghjälp dels internt inom myndigheten där många frågor konkurrerar om resurser, dels externt gentemot kommunerna som också är föremål för styr signaler från bland annat staten i en mängd olika frågor.

5.4.3 *Omfattande avrapportering men få åtgärder från regeringens sida*

I juni 2014 presenterade hemlöshetssamordnaren sin slutrapport *Bostad sökes – slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren* (Socialdepartementet 2014). I rapporten redovisas bland annat resultaten från kommunbesöken och samordnarens slutsatser av sitt arbete. Vidare redovisas utförligt och tydligt hur samordnaren har genomfört sitt uppdrag. Enligt hemlöshetssamordnaren var det inledningsvis en del friktion med departementets chefstjänstemän om rapportens innehåll eftersom departementet inte ansåg att den speglade regeringens politik på området. Efter diskussioner kunde man dock enas om att det var hemlöshetssamordnaren som stod bakom rapporten, inte regeringen.

I uppdraget fanns inget krav på avrapportering utan det var något som hemlöshetssamordnaren efterhand bestämde sig för. Samordnarens förhoppning var att rapporten skulle tas om hand inom Regeringskansliet och komma till användning i det fortsatta arbetet mot hemlöshet. Rapporten innehåller slutsatser och förslag riktade till såväl stat som kommun. I stort sett har emellertid inte några av förslagen till regering och myndigheter genomförts. En bidragande orsak till det är enligt samordnaren regeringsskiftet några månader efter att rapporten publicerats.

Den bild vi fått av målgruppernas syn på slutrapporten är försiktigt positiv. En vanlig uppfattning är att den på ett bra sätt redogör för situationen i kommunerna, men att det egentligen inte framkommer något nytt. I vissa fall säger sig kommunerna ha nytta av den för att skriva sina hemlöshetsplaner. Det konstateras också att Länsstyrelserna avrapporterade sitt uppdrag i en samlad separat rapport vid en något senare tidpunkt. En del kommunrepresentanter tycker det är bra med så mycket information om frågan som möjligt. Andra anser att staten borde samordna sitt informationsflöde bättre.

5.5 Tydlighet och insyn

5.5.1 *Ett väldokumenterat arbete i en rapport med oklar status*

I uppdraget till hemlöshetssamordnaren ställdes inga krav på dokumentation eller avrapportering av arbetet. Trots detta lämnade han en förhållandevis omfattande rapport i samband med att uppdraget avslutades i juni 2014. Enligt samordnaren själv var detta något som han bestämde sig för efterhand, framför allt för att dokumentera vad som hade framkommit vid kommunbesöken men även för att rapporten skulle kunna utgöra en startpunkt för fortsatt arbetet med frågan inom Regeringskansliet. I rapporten redovisas klart och tydligt och på ett utförligt sätt hur samordnaren har genomfört sitt uppdrag.

Rapportens status är dock något oklar eftersom den inte ingår i någon särskild skriftserie. Å ena sidan kan den uppfattas som en rapport från regeringen eftersom den är författad av regeringens nationella hemlöshetssamordnare och är uppmärkt med Regeringskansliets logotyp. Å andra sidan innehåller den förslag riktade till såväl regering som myndigheter och kommuner. I rapporten är samordnarens förslag och bedömningar tydligt markerade med kursiverad text och streck i kanten. Samordnaren själv anser att det är han som fullt ut står för rapporten.

5.5.2 *Ett delvis oklart mandat*

Enligt samordnarens egna uppgifter var det tydligt att han representerade regeringen vid kommundialogerna. Han var noga med att inte presentera sig som en politiker med en viss partitillhörighet utan att han tillsammans med sina sakkunniga sekreterare skulle uppfattas som regeringens expertgrupp för hemlöshetsfrågor. De ville ha rollen som både experter och bollplank, utan att ha färdiga lösningar på alla frågor men däremot god förmåga att lyssna. Vidare beskriver samordnaren att han hade fullt stöd från ansvarig minister. Inom uppdragets ramar hade han fria händer att lägga upp genomförandet på det sätt han själv önskade. Samtidigt kunde han med kort varsel få tillgång till ministern om någon fråga behövde stämmas av.

Våra intervjuer med målgrupperna och övriga intressenter ger en samstämmig bild av att samordnaren och hans sekreterare kompetensmässigt utgjorde ett väl sammansatt team. Tillsammans stod de för sakkunskap och god kännedom om den kommunalpolitiska verkligheten. I vissa fall uppstod emellertid frågetecken om vilken roll samordnaren egentligen hade i en verksamhet som så tydligt var ett kommunalt ansvar och där det redan fanns andra inblandade statliga aktörer. Detta var inte den förhärskande inställningen bland kommunala befattningshavare i våra intervjuer. Men man kan samtidigt notera att det fanns en klar ovilja bland kommunerna att skriva på samordnarens avsiktsförklaring, trots att man i princip höll med och i praktiken avsåg att jobba med de punkter som listades där.

Referenser

Offentligt tryck

Interpellation (2015/16:340) *Våld i nära relationer*. Av Ellen Juntti (M), besvarad av Justitie- och migrationsminister Morgan Johansson (S).

Kommittédirektiv (2012:38) *En nationell samordnare mot våld i nära relationer*.

Kommittédirektiv (2014:25) *Nationell strategi för att nå målet om att mäns våld mot kvinnor ska upphöra*.

Motion (2015/16:2334) *Arbete mot våld i nära relationer*.

Proposition (2008/09:29), Lag om valfrihetssystem. Socialdepartementet.

Proposition (2011/12:1), *Budgetpropositionen för 2012*, utgiftsområde 9, Socialdepartementet.

Proposition (2014/15:1), *Budgetpropositionen för 2015*, utgiftsområde 9, Socialdepartementet.

Proposition (2015/16:1), *Budgetpropositionen för 2016*, utgiftsområde 9, Socialdepartementet.

Proposition (2009/10:60) *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*. Integrations- och jämställdhetsdepartementet.

Proposition (2015/16:54) *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*. Arbetsmarknadsdepartementet.

Regeringsbeslut (S2012/2373/FS), *Uppdrag som nationell vårdvalssamordnare*. Socialdepartementet.

Regeringsbeslut (A2014/173/IU). *Bemyndigande att utse samordnare för kommunalt flyktingmottagande*. Arbetsmarknadsdepartementet.

Regeringsbeslut (Fi2015/05438/SFÖ), *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende länsstyrelserna*. Finansdepartementet.

Regeringsskrivelse (2007/08:39), *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*.

Regeringsskrivelse (2007/08:167), *Handlingsplan mot prostitution och människohandel för sexuella ändamål*.

Regeringsskrivelse (2009/10:229), *Handlingsplan för att förebygga och förhindra att unga blir gifta mot sin vilja.*

Regeringsskrivelse (2011/12:3), *Jämställdhetspolitikens inriktning 2011–2014.*

Slutrapport (A2014/232/IO), *Slutrapport – Regeringens samordnare för kommunalt flyktingmottagande.* Arbetsmarknadsdepartementet.

Slutrapport (S2014.019), *Bostads sökes – Slutrapport från den nationella hemlöshetssamordnaren.* Socialdepartementet.

Övriga referenser

Arbetsförmedlingen (2015a), *Arbetsförmedlingens återslagrapportering (2015-05-04) Etableringen av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget.*

Arbetsförmedlingen (2015b), *Arbetsförmedlingens återslagrapportering (2015-09-01) Etableringen av vissa nyanlända – statistik kring etableringsuppdraget.*

Brottsförebyggande rådet (2014:8), *Brott i nära relationer – En nationell kartläggning.*

Etiska plattform för öppenhet och insyn i vård och omsorg (2016) *Plattform för öppen information om vård och omsorg.* (hämtad från www.etiskplattform.se den 23 mars 2016).

Hedberg G och Stjernkvist L (2014), "Lagstifta om skyldighet att ta emot flyktingar". *Svenska Dagbladet.* 2014-06-23.

Länsstyrelsen Skåne (2015a), *Motverka hemlöshet och underlätta inträdet på bostadsmarknaden.*

Länsstyrelsen Skåne (2015b), *Hemlöshet – en fråga om bostäder. Slutrapport från länsstyrelsernas hemlöshetsuppdrag 2012–2014.*

Migrationsverket (2014), *Personer boende i Migrationsverkets mottagningssystem. Siffror för 2013.* (hämtad från www.migrationsverket.se den 6 april 2016)

Migrationsverket (2016), *Kommunmottagna enligt ersättningsförordningen.* (hämtad från www.migrationsverket.se den 6 april 2016)

Riksrevisionen (2014:15), *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?*

Riksrevisionen (2014:20), *Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården.*

Socialstyrelsen (2009), *Boendelösningar för hemlösa personer – en kunskapsöversikt. En systematisk kartläggning av internationellt publicerade effektutvärderingar.*

Socialstyrelsen (2010), *Hemlöshet – många ansikten, mångas ansvar. Genomförandet av regeringens strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden 2007-2009. Slutrapport 2010.*

Socialstyrelsen (2013), *Fristad från våld – en vägledning om skyddat boende.*

Socialstyrelsen (2015), *Våld – handbok om socialtjänsten och hälso- och sjukvårdens arbete med våld i nära relationer.*

SOU 2014:49 *Våld i nära relationer – en folkhälsoproblem. Förslag för ett effektivare arbete.*
Betänkande av Nationella samordnaren mot våld i nära relationer.

SOU 2015:55 *Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck.* Slutbetänkande av Utredningen som ska föreslå en nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor.

SOU 2015:86 *Mål och myndighet. En effektiv styrning av jämställdhetspolitiken.*
Betänkande av Jämställdhetsutredningen.

Upphandlingsmyndigheten (2016) *Valfrihetswebben.* (hämtad från www.valfrihetswebben.se den 23 mars 2016).