

Kommunernas mottagande av nyanlända

En kartläggning av ansvar,
organisation och uppföljning



MISSIV

DATUM
2021-03-15
ERT DATUM
2020-08-27

DIARIENR
2020/163-5
ER BETECKNING
A2020/01801/AS

Regeringen
Arbetsmarknadsdepartementet
103 33 Stockholm

Kartläggning av kommunernas verksamhet för mottagande av nyanlända

Regeringen gav den 27 augusti 2020 Statskontoret i uppdrag att genomföra en kartläggning av hur kommunernas verksamhet för mottagande av nyanlända är organiserad och hur ansvaret för mottagandet är fördelat inom kommunen.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Kommunernas mottagande av nyanlända. En kartläggning av ansvar, organisation och uppföljning* (2021:6).

Generaldirektör Annelie Roswall Ljunggren har beslutat i detta ärende. Utredningschef Jessica Bylund samt utredarna Carl Holmberg, föredragande, och Andreas Hagström var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Annelie Roswall Ljunggren

Carl Holmberg

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	11
1.1	Uppdraget till Statskontoret	11
1.2	Bakgrund och syfte	11
1.3	Genomförande och metod	12
1.4	Disposition	14
2	Kommunernas mottagande av nyanlända – ansvar, resurser och planeringsförutsättningar	15
2.1	Sammanfattande iakttagelser	15
2.2	Statistik över antal nyanlända i kommunerna	16
2.3	Fördelningen av ansvar för kommunmottagnas etablering	19
2.4	Statens ekonomiska stöd till kommunerna för etableringsinsatserna	22
2.5	Kommunernas förutsättningar att planera mottagandet	24
3	Kartläggning av kommunernas mottagande av nyanlända	27
3.1	Sammanfattande iakttagelser	27
3.2	Kommunernas insatser för de nyanlända	29
3.3	Kommunernas organisering av mottagandeverksamheten	31
3.4	Kommunernas fördelning av schablonersättningen för nyanlända	33
3.5	Kommunernas prioritering av insatser till nyanlända	36
3.6	Kommunernas uppföljning av insatser för nyanlända	37
	Referenser	41
Bilagor		
1	Regeringsuppdraget	43
2	Enkät om kommunernas mottagande av nyanlända	47
3	Indelning av kommuner enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR)	57
4	Rambolls rapport till Statskontoret	59

Sammanfattning

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att kartlägga hur kommunernas verksamhet för att ta emot nyanlända är organiserad och hur ansvaret för mottagandet är fördelat inom kommunen. Statskontoret lämnade en muntlig lägesrapport den 29 januari 2020. Det här är uppdragets slutrapport.

Kommunernas mottagande av nyanlända varierar över tid

Antalet nyanlända som kommunerna tagit emot för bosättning har varierat kraftigt under den senaste tioårsperioden. Mellan 2017 och 2020 minskade det årliga antalet mottagna från nästan 68 800 till drygt 14 100. Små kommuner har under perioden tagit emot fler nyanlända i förhållande till folkmängden än stora kommuner. Men skillnaden har minskat med åren, och var nästan helt utjämnad år 2020.

Den stora variationen i antal nyanlända som kommunerna tar emot påverkar deras förutsättningar att planera mottagandeverksamheten. Svängningarna innebär bland annat att kommunerna får svårt att skala upp och skala ned olika insatser för att möta det behov som råder för tillfället.

Staten ersätter kommunerna för kostnader för att ta emot nyanlända

Kommunerna har ansvar för vissa insatser som syftar till att underlätta de nyanländas etablering. De ansvarar bland annat för undervisning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och annan vuxenutbildning, samt för skola, förskola, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar. Staten ersätter kommunerna för insatsernas kostnader, i första hand genom en schablonersättning som betalas ut per nyanländ. Statens utgifter för att ersätta kommunerna för mottagandet av nyanlända har minskat från ca 16,2 miljarder kronor 2018 till ca 7,5 miljarder 2020. Minskningen beror i huvudsak på att asylinvandringen på senare år har minskat.

Kommunerna erbjuder många olika insatser för de nyanlända

Tyngdpunkten för kommunernas insatser för nyanlända ligger på språkutbildning och språkträning, samhällsorientering samt stödinsatser för nyanlända elever. Utöver den ordinarie samhällsorienteringen tillhandahåller de flesta kommuner också olika typer av samhällsinformation.

Det är upp till kommunen att avgöra hur de ska fullgöra sin skyldighet att ta emot en nyanländ som bosätter sig i kommunen. Vissa kommuner erbjuder stöd i form av en "boskola", det vill säga praktisk information om hur det är att bo i flerfamiljshus. Det förekommer också att kommuner hjälper till med att skaffa bostäder till nyanlända.

Kommunernas organiserar verksamheten att ta emot nyanlända på olika sätt

Det är oftast socialnämnden eller kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för att organisera mottagandet av nyanlända. I mindre kommuner, såsom landsbygdskommuner, är det oftast kommunstyrelsen som har det ansvaret.

De flesta kommuner bedriver mottagandeverksamheten i egen regi och i samverkan med andra kommuner. Vissa kommuner upphandlar också tjänster från externa aktörer, oftast svenska för invandrare (sfi). De flesta kommuner samverkar med Arbetsförmedlingen.

De flesta kommuner fördelar schablonersättningen för nyanlända enligt en fastställd fördelningsmodell

Statskontorets enkätundersökning bland kommunerna visar att ungefär 60 procent av kommunerna använder sig av någon form av fastställd fördelningsmodell för att fördela schablonersättningen mellan de organisatoriska enheter som är inblandade, vanligtvis nämnder. De kommuner som inte har en fastställd fördelningsmodell fördelar medlen utifrån vilka behov de olika de organisatoriska enheterna förväntas ha, ibland baserat på vilka kostnader som verksamheterna tidigare har haft.

En dryg femtedel av ersättningen fördelas till själva mottagandet och till bostad åt de nyanlända, och en lika stor andel fördelas till förskola, skola och gymnasieskola. En dryg fjärdedel av ersättningen går till socialtjänsten och till ekonomiskt bistånd till de nyanlända. Resten av schablonersättningen går till sfi, samhällsorientering, vuxenutbildning, tolkning och övriga verksamheter.

Kommunerna prioriterar insatserna till nyanlända efter behov

Det finns flera olika kategorier av kommunmottagna nyanlända, exempelvis kvotflyktingar som anvisats från Migrationsverket och personer som bosatt sig i kommunen på egen hand. Statskontorets kartläggning visar att kommunerna fördelar insatserna utifrån de nyanländas individuella behov, och inte utifrån den kategori som de tillhör. Fördelningen sker heller inte baserat på ålder, med undantag för gränsen mellan barn/unga och vuxna. I vissa projekt som externa aktörer är med och finansierar prioriteras insatser för kvinnor, eftersom det är ett villkor för finansieringen.

Kommunerna erbjuder fler insatser till ensamkommande barn och unga än till övriga nyanlända, och för denna grupp gäller delvis andra regelverk. Kommunernas har ett stort ansvar för ensamkommande barn och unga, precis som för andra unga i kommunen.

Mer heltäckande statistik skulle underlätta uppföljningen av de nyanländas etablering

Statskontorets kartläggning visar att kommunerna endast i mindre utsträckning följer upp insatserna för nyanlända. Den uppföljning som den politiska ledningen och förvaltningen i förekommande fall efterfrågar är i första hand nyckeltal med ekonomiskt värde för kommunen, såsom antal personer med försörjningsstöd eller antal sysselsatta. Det är ovanligt att kommuner har en strukturerad modell för uppföljning och de följer i de flesta fall inte upp insatserna utifrån olika kategorier av nyanlända eller efter åldersgrupper. Flera av de kommuner som intervjuats beskriver att det saknas riktlinjer för hur de kan organisera uppföljningen.

Arbetsförmedlingen för statistik över nyanlända som deltar i aktiviteter inom etableringsprogrammet. Men för övriga nyanlända i kommunala insatser såsom sfi saknas ofta statistik. Enligt Statskontorets bedömning skulle en enhetlig och heltäckande statistik över deltagandet i kommunala insatser för nyanlända ge bättre förutsättningar för uppföljning och därmed öka kunskapen om i vilken mån insatserna underlättar för nyanlända att integrera sig i det svenska samhället.

1 Uppdrag och genomförande

Statskontoret fick den 27 augusti 2020 i uppdrag av regeringen att kartlägga hur kommunernas verksamhet för att ta emot nyanlända är organiserad och hur ansvaret är fördelat inom kommunen. Statskontoret ska redovisa uppdraget till regeringen (Arbetsdepartementet) senast den 1 april 2021. En muntlig redovisning ska göras senast den 1 februari 2021.

1.1 Uppdraget till Statskontoret

Enligt uppdraget ska kartläggningen ge en övergripande bild av hur kommunerna organiserar sin mottagandeverksamhet och vilken typ av insatser som kommunerna tillhandahåller till nyanlända som kommunen tar emot.

I uppdraget ingår att kartlägga följande:

- Hur är kommunernas mottagandeverksamhet organiserad, och sker den i samverkan med andra kommuner eller aktörer?
- Hur är ansvaret för mottagandet fördelat inom kommunerna?
- Vilka särskilda insatser finansierar kommunerna med schablonersättningen?
- Hur följer kommunerna upp verksamheter och insatser på området?
- Hur hanterar kommunerna generellt den statliga ersättningen, och hur fördelar kommunerna schablonersättningen på olika verksamheter inom kommunerna?

I kartläggningen ska eventuella skillnader i verksamhet och åtgärder avseende nyanlända som anvisats till kommunen inklusive vidarebosatta, nyanlända som bosatt sig på egen hand i kommunen, ensamkommande barn och unga respektive anhöriga belysas. Vidare ska skillnader avseende ålder och kön belysas. Kartläggningen ska även belysa skillnader i verksamhet och organisation mellan olika typer av kommuner.

1.2 Bakgrund och syfte

Kommunerna ansvarar för att ta emot nyanlända för bosättning efter anvisning från Migrationsverket. Dessutom tar kommunerna emot nyanlända som ordnar

bosättning på egen hand, personer som kommer som anhöriga till en person som redan bor i kommunen samt ensamkommande barn.¹

Kommunerna ansvarar för att ge de nyanlända undervisning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och annan vuxenutbildning, samt för skola, förskola, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar. Kommunerna ansvarar också för ekonomiskt bistånd till nyanlända när behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Staten ger genom Migrationsverket kommunerna en schablonersättning, som enligt en förordning är ett fast belopp per nyanländ person.² I förordningen nämns olika typer av insatser och verksamheter som schablonersättningen är tänkt att bidra till att finansiera.

I dagsläget saknas en övergripande bild av hur kommunernas mottagande-verksamhet är organiserad och vilken typ av insatser som kommunerna tillhandahåller till nyanlända som kommunerna tar emot. Denna rapport syftar till att ge en sådan bild.

1.3 Genomförande och metod

I detta avsnitt redovisar vi hur vi genomfört uppdraget, vilka avgränsningar vi har gjort och hur Statskontoret kvalitetssäkrat rapporten.

Underlaget till denna rapport består i första hand av intervjuer med 20 kommuner, en enkätundersökning bland samtliga kommuner och intervjuer som Statskontoret gjort med tjänstemän vid Migrationsverket och vid Sveriges kommuner och regioner (SKR). Övriga underlag framgår av referenserna i rapporten. Eftersom intervjuerna med kommunerna endast omfattar 20 kommuner bör slutsatserna utifrån dessa tolkas med försiktighet. Vår bedömning är att intervjuvaren inte är representativa för alla kommuner, men att de pekar ut olika förhållanden som är intressanta. De 20 kommuner som intervjuats anges i tabell 5 i bilaga 4, sid. 31. Enkäten har Statskontoret utformat i samråd med Sveriges kommuner och regioner (SKR). Statskontoret har gett konsultföretaget Action Dialog Partner AB uppdraget att skicka ut enkäten till samtliga kommuner.

Statskontoret har anlitat Ramboll Management Consulting AB, nedan kallad Ramboll, för att utföra uppdraget att genomföra intervjuerna och analysera enkätsvaren. Ramboll har den 14 december 2020 inkommit med sin rapport till Statskontoret. Den rapporten finns i bilaga 4.

¹ www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Olika-myndigheters-ansvar.html (hämtad 2020-12-11).

² Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, 10 §–14 d §.

Statskontoret ställde upp tre kriterier för att välja ut kommuner för intervjuer. Genom kriterierna bedömer vi att frågorna i uppdraget kan besvaras på ett bättre sätt. De tre kriterierna är:

1. Kommunerna ska ha tagit emot nyanlända med ett antal som i förhållande till sin befolkning överstiger det genomsnittliga mottagandet bland Sveriges samtliga kommuner under åren 2017–2019.
2. SKR:s nio kommungrupper ska vara representerade (se bilaga 3 för en beskrivning av kommungrupperna).
3. De valda kommunerna ska vara geografiskt spridda över landet.

Vi har valt de tre kriterierna av två skäl. Det ena skälet är att vi tydligt ska kunna belysa hur kommuner organiserar verksamheterna och de insatser de ger till nyanlända, samt hur de hanterar schablonersättningen som staten ger kommunerna för att de tar emot nyanlända. Vi bedömer att kommuner som tagit emot många nyanlända i förhållande till sin befolkning kan ge en mer tydlig bild av de insatser som ges och hur de organiseras än andra kommuner (kriterium 1 ovan). Det andra skälet är att vi vill göra det möjligt att belysa skillnader mellan olika grupper av kommuner när det gäller hur de tar emot nyanlända (kriterierna 2 och 3 ovan).

1.3.1 Datainsamling genom enkät till kommunerna

För att få ytterligare underlag till utredningen har Statskontoret utarbetat en enkät med åtta frågor till Sveriges alla kommuner. Statskontoret har utarbetat enkäten i samråd med SKR. Enkätfrågorna och svaren på dessa frågor finns i Rambolls rapport (bilaga 4, sid. 33–51). Av Sveriges 290 kommuner har 166 åtminstone delvis besvarat enkäten, vilket ger en svarsfrekvens på drygt 57 procent. Kommuner som haft ett stort mottagande av nyanlända har varit mer benägna än övriga att besvara enkäten.³

1.3.2 Avgränsningar

Det ingår inte i uppdraget att beräkna och uppskatta i vilken utsträckning schablonersättningarna täcker kommunernas kostnader för de kommunala verksamheter som schablonersättningen får gå till. Det gäller även sådana verksamheter som kommunerna upphandlar. Uppdraget är också avgränsat till frågor som rör nyanlända med uppehållstillstånd. Rapporten tar därför inte upp frågor som rör asylsökande.

³ Bland de 32 kommuner som i genomsnitt under perioden 2017–2019 haft det största mottagandet av nyanlända, motsvarande minst 0,8 procent av befolkning, är svarsfrekvensen 69 procent. Bland de 69 kommuner som haft det minsta mottagandet, 0,4 procent av befolkningen eller lägre, är svarsfrekvensen 54 procent. I den mellanliggande gruppen som består av 189 kommuner är svarsfrekvensen 57 procent.

1.3.3 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Uppdraget har genomförts av Andreas Hagström, Carl Holmberg (projektledare) och Maria Karanta (september 2020 – oktober 2020). Rapporten har kvalitets-säkrats genom en intern referensgrupp på Statskontoret.

1.4 Disposition

I kapitel 2 beskriver vi regleringar, resurser och hur kommunerna organiserar sitt mottagande av nyanlända. Det gäller ansvarsfördelning mellan staten och kommunen, organisation, regelverk och ekonomiska stöd för nyanlända att etablera sig i kommunen. Vi redogör också för vilka förutsättningar kommunerna har att planera för att ta emot nyanlända. I kapitel 2 redovisar vi också statistik om mottagandet av nyanlända under åren 2011–2020.

I kapitel 3 redogör vi för kartläggningen av kommunernas verksamhet för att ta emot nyanlända som Ramboll rapporterat till Statskontoret. Vi gör också egna bedömningar vilket framgår av texten.

Bilaga 1: Regeringsuppdraget till Statskontoret.

Bilaga 2: Enkät till samtliga kommuner.

Bilaga 3: Indelning av kommuner enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR).

Bilaga 4: Rambolls rapport till Statskontoret.

2 Kommunernas mottagande av nyanlända – ansvar, resurser och planeringsförutsättningar

Staten har genom Migrationsverket det finansiella ansvaret för asylsökande under den tid det tar att handlägga deras asylansökan. Staten har också ansvar för de som får uppehållstillstånd för tiden fram till dess att de kan lämna flyktingförläggningen och bosätta sig i en kommun. När en person som fått uppehållstillstånd bosatt sig i en kommun räknas personen som nyanländ. Kommunerna har då ansvaret för att stödja den nyanlände för att etableringen ska gå så snabbt som möjligt.⁴

I detta kapitel redovisar vi inledningsvis statistik över antalet nyanlända över tid, hur de är fördelade mellan olika grupper av nyanlända och hur de är fördelade mellan kommuner av olika storlekar. Vi redogör också för hur de nyanlända som Migrationsverket anvisar fördelas mellan kommunerna. Därefter beskriver vi det offentliga åtagandet när det gäller kommunernas mottagande av nyanlända. Det gäller ansvarsfördelningen mellan staten och kommunen, hur regelverket ser ut och det statliga stödet till kommunerna för att hjälpa de nyanlända etablera sig.

2.1 Sammanfattande iakttagelser

- Antalet nyanlända som kommunerna tagit emot för bosättning har minskat kraftigt de senaste tre åren. Från 2017 till 2020 minskade antalet från nästan 68 800 till drygt 14 100 per år.
- Kommunerna är sedan den 1 mars 2016 skyldiga att efter anvisning ta emot nyanlända för bosättning. Regeringen beslutar om hur många anvisade nyanlända som ska fördelas mellan länen och länsstyrelserna om fördelningen mellan kommunerna inom respektive län. Det är Migrationsverket som ansvarar för anvisningarna och de som anvisas står för ungefär en tredjedel av alla kommunmottagna. Nyanlända som bosätter sig på egen hand i en kommun står således för två tredjedelar.
- I förhållande till folkmängden har små kommuner tagit emot fler nyanlända än stora kommuner under perioden 2016–2020. Men skillnaden har minskat för varje år, och var mycket liten i slutet av perioden.

⁴ Statskontoret (2016), *Flyktinginvandring och kommunal kostnadsutjämning*, 2016:32.

- Kommunerna ansvarar för att nyanlända ska få undervisning i svenska för invandrare (sfi), samhällsorientering och annan vuxenutbildning, samt för skola, förskola, barnomsorg och andra insatser för barn och ungdomar.
- Statens stöd till kommunerna för deras mottagande av nyanlända avser i huvudsak schablonersättningen och ersättning för ensamkommande barn och unga som 2019 stod för 53 procent respektive 36 procent av totalbeloppet.
- Schablonersättningen indexerar varje år och utbetalas med fasta belopp per nyanländ.
- Till följd av att asylinvandringen till Sverige minskat har statens utgifter för att ersätta kommunerna för deras flyktingmottagande minskat, från ca 16,2 miljarder kronor 2018 till ca 7,5 miljarder 2020.
- Migrationsverket beslutar om den statliga ersättning som kommunerna får för kostnader de har för att ta emot nyanlända (schablonersättningen). Arbetsförmedlingen ansvarar för att samordna de nyanländas arbetsmarknads-etablering och för ersättning till nyanlända som är berättigade till en handlingsplan inom etableringsprogrammet.
- Förutsättningarna för kommunerna att planera mottagandet påverkas av att antalet mottagna över tid varierar. Stora svängningar i antalet mottagna kan medföra problem för kommunen att dimensionera sina verksamheter som ska hjälpa de nyanlända att etablera sig.

2.2 Statistik över antal nyanlända i kommunerna

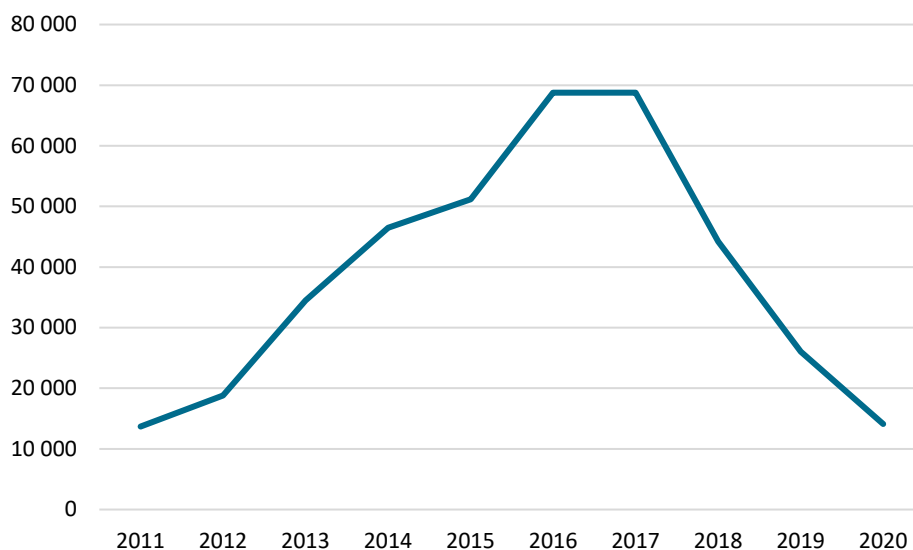
I detta avsnitt redovisar vi statistik över hur antalet nyanlända förändrats över tid, hur de nyanlända är fördelade mellan olika grupper och en hur antalet nyanlända är fördelade mellan kommuner av olika storlek.

2.2.1 Antalet som kommunerna tagit emot har varierat kraftigt de senaste tio åren

Som framgår av diagram 1 har antalet kommunmottagna nyanlända varierat kraftigt över tid. År 2011 tog kommunerna emot knappt 13 700 nyanlända och därefter ökade antalet varje år fram till 2016. År 2017 tog kommunerna emot knappt 68 800 personer. Sedan dess har antalet minskat varje år och var 2020 drygt 14 100 personer.⁵ Mottagandet har under 2020 påverkats av covid-19-pandemin, men den nedåtgående trenden var tydlig redan 2018 och 2019 och beror till största del på att asylinvandringen minskat under de närmsta åren dessförinnan.

⁵ Bland de 13 828 nyanlända som kommunerna tog emot 2020 var 6 546 kvinnor och 7 282 män.

Diagram 1. Antal kommunmottagna nyanlända, 2011–2020.



Källa: Migrationsverkets statistik.

Antalet nyanlända har nästan halverats mellan 2019 och 2020, och fördelningen mellan grupperna nyanlända har förändrats (tabell 1). Exempelvis har andelen kvotflyktingar ökat och andelen med anknytning minskat. Samtidigt har antalet nyanlända minskat i samtliga grupper.

Tabell 1. Kommunmottagna nyanlända efter kategori, 2020 och 2019.

Kategori	2020		2019	
Kvotflyktingar	3 549	25 %	5 022	19 %
Från anläggningsboenden (ABO)	2 678	19 %	4 323	17 %
Från eget boende (EBO)	3 136	22 %	6 970	27 %
Övriga	1 109	8 %	1 844	7 %
Anknytningar (anhöriga)	3 634	26 %	7 878	30 %
Totalt	14 106		26 037	

Källa: Migrationsverket, Kommunmottagande med kommunal 2019 och 2020.

2.2.2 Två av tre som kommunerna tar emot har bosatt sig på egen hand

Sedan den 1 mars 2016 är alla kommuner skyldiga att efter anvisning av Migrationsverket ta emot nyanlända.⁶ Syftet med den så kallade bosättningslagen är att mottagandet av nyanlända ska bli mer proportionerligt i förhållande till kommunernas förutsättningar.

⁶ Proposition 2015/16:54, Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

De nyanlända som Migrationsverket anvisar är nästan uteslutande kvotflyktingar eller nyanlända som kommer från anläggningsboenden (ABO). Samtliga kvotflyktingar som överförs och majoriteten av de som var anläggningsboende vid tidpunkten för beslutet om uppehållstillstånd omfattas av anvisningarna. Under 2019 anvisade Migrationsverket drygt 9 200 nyanlända för vidarebosättning och kommunerna tog emot ungefär 8 800. De som under året på egen hand bosatte sig i en kommun uppgick till drygt 17 000 och stod därmed, i likhet med 2017 och 2018, för ungefär två tredjedelar av mottagandet.

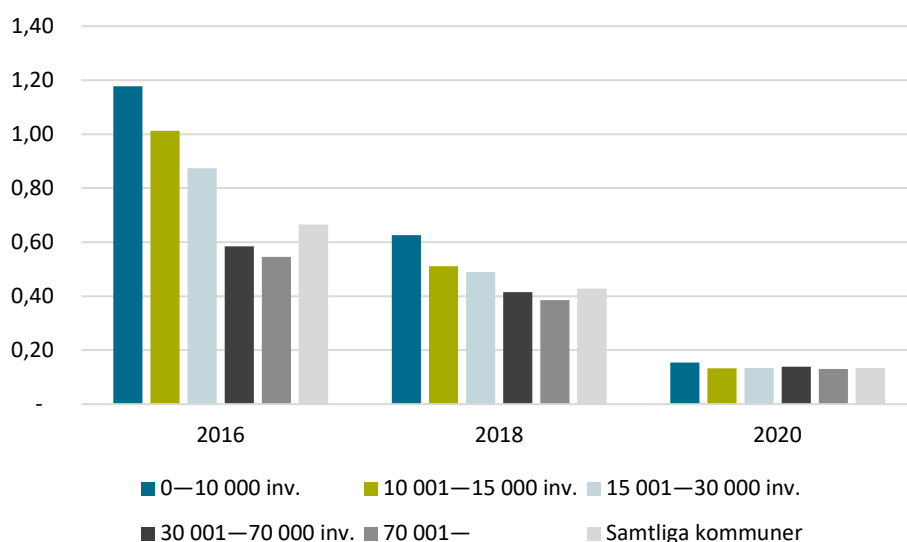
Enligt regeringens beslut skulle 7 100 nyanlända anvisas under 2020 men kommunerna hade vid årets slut endast tagit emot ungefär 3 800, vilket i första hand beror på att pandemin har försvårat mottagandet av kvotflyktingar. Det totala antalet anvisade som tagits emot i kommunen under 2020 motsvarade ungefär en fjärdedel av alla kommunmottagna.⁷

2.2.3 Små kommuner har tagit emot flest nyanlända som andel av befolkningen

Statskontoret har grupperat kommunerna i storleksordning, och har beräknat hur många nyanlända kommunen tagit emot som andel av befolkningen åren 2016–2020. De minsta kommunerna i jämförelsen, med en befolkning på högst 10 000 invånare, tog under perioden emot flest i förhållande till folkmängden (diagram 2). I denna grupp tog kommunerna 2016 i genomsnitt emot nyanlända motsvarande 1,2 procent av folkmängden. De största kommunerna i jämförelsen, kommuner med fler än 70 000 invånare, tog emot nyanlända motsvarande drygt 0,5 procent av sin befolkning. Skillnaderna mellan storleksgrupperna har minskat under perioden. År 2020 var skillnaderna nästan helt utjämnade.

⁷ Migrationsverkets årsredovisning för 2020.

Diagram 2. Kommunmottagande som andel i procent av befolkningen, efter kommunstorlek, 2016, 2018 och 2020.



Källor: Migrationsverket, SCB och Statskontorets beräkningar.

Kommentar: Andel kommunmottagna är beräknade med befolkningen i kommunerna år 2019.

Kommunerna tog 2016–2020 emot knappt 222 000 nyanlända (tabell 2). Sett till antal har de största kommunerna i tagit emot drygt 43 procent av alla nyanlända, men som andel av folkmängden drygt hälften jämfört med de minsta kommunerna.

Tabell 2. Kommunmottagna nyanlända 2016–2020 som andel av befolkningen 2019, fem kommungrupper efter kommunens storlek.

Antal invånare i kommunen 2019	Antal kommuner 2019	Antal mottagna nyanlända 2016–2020	Genomsnittligt mottagande 2016–2020, % av bef.
0–10 000	72	16 716	3,43
10 001–15 000	59	20 167	2,81
15 001–30 000	73	40 296	2,62
30 001–70 000	54	48 754	1,99
70 001–	32	95 816	1,87
Riket	290	221 749	2,15

Källor: Migrationsverket och SCB. Statskontorets beräkningar.

2.3 Fördelningen av ansvar för kommunmottagnas etablering

I detta avsnitt redovisar vi vilket ansvar som kommunerna och statliga myndigheter har när det gäller att ta emot nyanlända i kommunerna och kommunernas insatser för att hjälpa de nyanlända etablera sig.

2.3.1 Kommunerna ansvarar för vissa insatser till nyanlända

Kommunerna har ett ansvar att erbjuda insatser till alla nyanlända de tar emot för att hjälpa dem etablera sig i kommunen, det vill säga till både de som valt att på egen hand bosätta sig i kommunen och de som anvisats av Migrationsverket. Kommunerna ansvarar också för ekonomiskt bistånd till nyanlända när behovet inte kan tillgodoses på andra sätt. Staten ersätter kommunerna för vissa kostnader för insatser för att hjälpa nyanlända etablera sig som omfattas av förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, den så kallade kommunersättningsförordningen. Ersättningen utgörs huvudsakligen av en schablonersättning som betalas ut per nyanländ och som gäller kostnader för:

4. mottagandet och praktisk hjälp i samband med den nyanländes bosättning
5. särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800)
6. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen
7. kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare
8. samhällsorientering
9. tolkning
10. andra insatser för att underlätta för de nyanlända att etablera sig i samhället.

För personer som inte har fyllt 65 år ingår även viss ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd och för administration av ärenden om sådant bistånd i schablonersättningen.⁸

2.3.2 Statliga myndigheter har ett visst ansvar för nyanlända som kommunerna tar emot

Migrationsverket ansvarar för att anvisa nyanlända som omfattas av bosättningslagen och beslutar om statlig ersättning till kommunerna som tar emot dem. Länsstyrelsen bidrar i mottagandeprocessen genom att medverka till att kommunerna har beredskap att ta emot nyanlända och genom att diskutera med kommunerna om deras årsplanering.

Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för att den nyanlände ska kunna etablera sig på arbetsmarknaden och i samhället. Myndigheten ansvarar för att upprätta en handlingsplan för de nyanlända som omfattas av etableringsprogrammet och för och att erbjuda arbetsmarknadspolitiska insatser.

⁸ Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, 11 §.

Försäkringskassan beslutar om och betalar ut etableringsersättning till nyanlända som ingår i etableringsprogrammet samt etableringstillägg och bostadsersättning. Centrala studiestödsnämnden (CSN) erbjuder nyanlända över 18 år som fått uppehållstillstånd en möjlighet att ta ett hemutrustningslån för inköp till hemmet.

2.3.3 Migrationsverket föreslår hur anvisade ska fördelas – regeringen fattar beslut

Det är regeringen som beslutar hur många nyanlända som ska anvisas till kommuner inom ramen för bosättningslagen. Migrationsverkets lämnar varje år i augusti sitt förslag om hur många nyanlända som ska anvisas och hur de ska fördelas mellan länen.⁹ Regeringen fattar sedan i september eller oktober beslut om fördelningen, de så kallade länstalen.

Migrationsverkets baserar sitt förslag på hur många nyanlända som totalt ska anvisas på verkets prognos för behovet av att anvisa. Migrationsverkets förslag om hur de anvisade nyanlända ska fördelas utgår från en fördelningsmodell med uppgifter på kommunnivå. De länstal som Migrationsverket föreslår bygger således på en fördelning mellan kommunerna. I fördelningsmodellen ingår data om kommunernas arbetsmarknadsförutsättningar, befolkning, hur många nyanlända och ensamkommande barn kommunen totalt tagit emot samt hur många asylsökande som vistas i kommunen. Modellen tar även hänsyn till hur många nyanlända som bosatt sig i kommunen på egen hand, och beräknar automatiskt att färre nyanlända bör anvisas till kommuner som tagit emot ett jämförelsevis stort antal egenbosatta.

Det ingår i Migrationsverkets uppdrag att kontinuerligt se över fördelningsmodellen och justera den om det behövs. Verket ska också redovisa till regeringen de antaganden och bedömningar som verkets förslag bygger på.

Som stöd för Migrationsverkets förslag till regeringen om vilket antal nyanlända som bör anvisas till kommunerna finns en samrådsgrupp för länstal, som är en arbetsgrupp som utsetts inom ramen för den nationella bosättningsgruppen. I denna grupp är tjänstemän från Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) representerade.

2.3.4 Länsstyrelserna beslutar om hur många som ska anvisas till enskilda kommuner

Det är länsstyrelsen som utifrån tilldelat länstal beslutar om de så kallade kommunalen, det vill säga hur många nyanlända som ska anvisas till varje enskild kommun

⁹ Migrationsverkets regleringsbrev för 2020, s. 4.

i länet det kommande kalenderåret.¹⁰ Som underlag för länsstyrelsens beslut finns de tal som Migrationsverket tar fram för varje kommun i sin fördelningsmodell.

I arbetet med kommuntalen tar länsstyrelserna hjälp av varandra genom att samverka och utbyta kunskaper. Det finns en ansvarig samordnare och en nationell samverkansgrupp för alla länsstyrelser som tar fram vägledning, mallar och information som länsstyrelserna kan använda i sina kontakter med kommunerna.¹¹ Det är landshövdingen eller länsrådet som beslutar om hur många nyanlända som ska anvisas till var och en av länets kommuner. Detta beslut fattas vanligtvis i mitten av november.

2.4 Statens ekonomiska stöd till kommunerna för etableringsinsatserna

Staten ersätter kommuner och regioner för vissa kostnader kommunerna har för att ta emot asylsökande och nyanlända enligt två olika förordningar. Ersättningar för asylsökande regleras i en särskild förordning¹², medan ersättningarna för att ta emot nyanlända regleras i kommunersättningsförordningen.

Statens kostnader för kommunersättningar har på senare år minskat, och väntas fortsätta minska 2021 och 2022 för att därefter öka marginellt 2023 (tabell 3).

Tabell 3. Statens kostnader för kommunersättningar vid flyktningmottagande.

Anslagsutveckling 1:2 Kommunersättningar vid flyktningmottagande				
2019	Utfall	11 884 mnkr	Anslagssparande	1 213 mnkr
2020	Anslag	8 503 mnkr	Utgiftsprognos	7 538 mnkr
2021	Förslag	6 195 mnkr		
2022	Beräknat	5 777 mnkr		
2023	Beräknat	5 851 mnkr		

Källa: Budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1), utgiftsområde 13.

Mellan 2018 och 2020 har statens totala utgifter för att ersätta kommuner för flyktningmottagande minskat från knappt 16,2 miljarder kronor till ungefär 7,5 miljarder (tabell 3 och 4). Minskningen beror främst på att asylinvandringen minskat.

2.4.1 Schablonersättningen utgör huvuddelen av statens kostnader för mottagandet

Schablonersättning för nyanlända stod 2019 för drygt hälften av den totala ersättning som staten betalade ut till kommuner för flyktningmottagande, medan ersättningar för ensamkommande barn och unga stod för drygt en tredjedel (tabell

¹⁰ Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

¹¹ Den nationella samverkansgruppen går under namnet "LIN-grupp bosättning".

¹² Förordningen (2017:193) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

4). Från april 2017 baseras även huvuddelen av ersättningarna för ensamkommande barn och unga på ett schablonbelopp. Övriga ersättningar står för en liten del av de totala ersättningarna för flyktingmottagandet.¹³ Schablonersättningens andel av utgifterna har ökat för varje år under perioden 2015–2019.

Tabell 4. Utbetalda ersättningar för kommunernas flyktingmottagande efter utgiftsposter (anslag 1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande).

	2015	2016	2017	2018	2019	Andel 2019
Schablonersättning	3 418	4 913	7 401	8 400	6 309	53 %
Ensamkommande barn och unga	4 380	6 062	6 487	6 605	4 241	36 %
Övriga stöd och ersättningar	1 170	1 039	1 279	1 162	1 334	11 %
Summa	8 967	12 013	15 167	16 167	11 884	100 %

Källa: Ekonomistyrningsverket (ESV), Hermes (hämtat från Budgetpropositionen för 2021, utgiftsområde 13, s. 21).

2.4.2 Schablonersättningen betalas ut per person

Schablonersättningen betalas ut per person som kommunen har tagit emot för bosättning. Ersättningen är lägre för personer som är 65 år och äldre.¹⁴ För 2021 uppgår beloppen till:

- 149 600 kronor för en person som inte har fyllt 65 år
- 84 000 kronor för en person som har fyllt 65 år.

Det är Migrationsverket som administrerar och betalar ut schablonersättningen med delbelopp under den tvåårsperiod som kommunen är berättigad till ersättning för mottagandet av en nyanländ. Den första utbetalningen sker månaden efter det datum kommunen tagit emot den nyanlände. Om personen flyttar till en annan kommun under de första 24 månaderna styr Migrationsverket över ersättningen till den kommunen. Detta sker genom att verkets system var tredje månad läser av var personen är folkbokförd. Schablonersättningen betalas ut utan att kommunen behöver ansöka om det, och kräver därför ingen större administration från kommunens sida.

I kommunersättningsförordningen regleras vilka insatser som schablonersättningen ska gå till. I förordningen anges emellertid inte hur schablonersättningen ska fördelas på de olika insatserna. Kommunerna är enligt en annan förordning skyldiga att erbjuda sfi till nyanlända som deltar i etableringsprogrammet och

¹³ Budgetpropositionen för 2021 (prop. 2020/21:1), utgiftsområde 13.

¹⁴ Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

enligt lag skyldiga att erbjuda samhällsorientering till vissa nyanlända.¹⁵ Vidare ingår det i deras obligatoriska uppgifter att erbjuda bland annat skola, förskola och gymnasieutbildning. Som framgår i avsnitt 3.4 fördelar kommunerna schablonersättningen efter de behov som kommunerna bedömer att de nyanlända har.

2.5 Kommunernas förutsättningar att planera mottagandet

Kommunernas förutsättningar för att planera sitt mottagande av nyanlända påverkas av de stora svängningar i antalet nyanlända som sker från år till år. Enligt våra intervjuer med SKR kan stora svängningar medföra problem eftersom kommunerna måste skala upp eller skala ned verksamheter när behoven och efterfrågan förändras. Därför är det viktigt för kommunerna att de i god tid får en uppfattning om hur många nyanlända som väntas till kommunen.

2.5.1 Tidigare mönster ger en fingervisning om hur många som kan komma att bosätta sig på egen hand

Migrationsverket gör inga prognoser för varje kommun för hur många nyanlända som väljer att på egen hand bosätta sig i kommunen. Men med hjälp av den nationella prognosen och de senaste årens mönster kan kommunerna själva göra uppskattningar av hur många det kan röra sig om det kommande året. I de flesta fall involverar också länsstyrelserna kommunerna tidigt i processen att ta fram kommuntal för anvisning, vilket ytterligare kan förbättra deras möjligheter att planera sin mottagandeverksamhet.

2.5.2 Länsstyrelserna för oftast en dialog med kommunerna om kommuntalen

En intern uppföljning från 2020 visar att nästan alla länsstyrelser för en dialog med länets kommuner, i första hand kommunstyrelsen, innan de fattar beslut om kommuntal.¹⁶ Dialogen förs i samtliga fall utifrån de tal som Migrationsverket räknat fram för varje kommun i sin fördelningsmodell.

Bara en länsstyrelse har i uppföljningen sagt att deras beslut om hur många nyanlända som ska anvisas till kommunerna helt och hållet utgår från Migrationsverkets beräkningar, och att de inte för någon dialog med länets kommuner inför beslutet.

Genom dialogerna får länsstyrelserna reda på kommunernas önskemål, behov och synpunkter. Kommunerna kan också förhandla sinsemellan om fördelningen inom

¹⁵ Förordning (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare, 12 § och Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

¹⁶ Mejl till Statskontoret från länsstyrelsernas samordnare 2021-02-05.

ramen för det fastställda länstalet.¹⁷ Länsstyrelsen kan sedan justera hur många nyanlända som ska anvisas till respektive kommun i enlighet med kommunernas önskemål och med vad kommunerna sinsemellan kommit överens om.

2.5.3 Förändringar i antalet anvisade påverkar de kommunala verksamheterna

Som framgår ovan kan kommunerna i viss mån bedöma hur många nyanlända de kommer att ta emot nästa år. Men de stora förändringarna i antalet nyanlända under den senaste tioårsperioden har gjort det svårt för kommunerna att planera omfattningen av kommunala verksamheter som nyanlända är i behov av. Enligt företrädare för SKR kan det vara svårt att uppskatta kommunernas intäkter från staten i form av schablonersättning som utgår per nyanländ när antalet nyanlända varierat kraftigt mellan olika tidsperioder. Enligt tjänstemän på SKR kan ändå den statliga schablonersättningen till kommunerna som utgår med ett fast belopp per nyanländ ses som en lämplig ersättningsform eftersom den innebär en följsamhet i förhållande till hur många nyanlända som kommunerna tar emot. SKR lyfter också att den grundersättningen som utbetalades till kommunerna till och med 2019 var ett viktigt komplement till schablonersättningen för att kunna säkerställa en baskapacitet, särskilt för kommuner med ett lägre mottagande.

Däremot kan förändringar av antalet nyanlända innebära utmaningar med att dimensionera enskilda verksamheter riktade till målgruppen såsom utbildning i sfi och samhällsorientering. Förändringarna kan också påverka kommunernas förutsättningar att planera verksamheten för exempelvis grundskolan. Enligt SKR kan det vara svårt att både skala upp och skala ned verksamheter för att möta behovet. I mindre kommuner förekommer det att verksamheter blir helt vilande när kommunen tar emot för få nyanlända för att kommunen ska kunna bedriva verksamheterna.

2.5.4 Bristen på bostäder är en utmaning

Enligt SKR är bostadsbristen en utmaning för kommunernas planering. Detta gäller såväl när antalet ökar konstant över tid som vid tillfälliga toppar i antalet kommunen tar emot. Så gott som samtliga landets kommuner har brist på lämpliga bostäder. För de nyanlända som kommunerna tar emot är det därför ofta svårt att komma in på bostadsmarknaden och att få långvariga hyreskontrakt.¹⁸

¹⁷ Förordning (2016:39) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

¹⁸ Mejl till Statskontoret från länsstyrelsernas samordnare 2021-02-05.

3 Kartläggning av kommunernas mottagande av nyanlända

I detta kapitel redogör vi för kartläggningen av kommunernas verksamhet med att ta emot nyanlända som Ramboll rapporterat till Statskontoret. Rambolls rapport baseras på intervjuer med 20 kommuner samt resultatet av en enkätundersökning som Statskontoret genomfört. Kapitlet är indelat i fem olika avsnitt som handlar om:

- vilka insatser kommunernas gör för de nyanlända
- hur kommunerna organiserar mottagandeverksamheten
- hur kommunerna fördelar schablonersättningen för nyanlända
- hur kommunerna prioriterar insatser för nyanlända
- hur kommunerna följer upp insatser för nyanlända.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

3.1.1 Kommunernas insatser för nyanlända

- Rambolls rapport visar att tyngdpunkten i de insatser som kommunerna tillhandahåller för nyanlända ligger på språkutbildning och språkträning samt samhällsorientering och stödinsatser för nyanlända elever.
- Det är upp till kommunen att avgöra hur kommunen ska fullgöra sin skyldighet att ta emot en nyanländ för bosättning. Flera kommuner nämner att de nyanlända får stöd i form av en ”boskola”, det vill säga praktisk information om hur det är att bo i flerfamiljshus.
- Ett fåtal intervjuade kommuner nämner att de hjälper till med att skaffa bostad när en nyanländ kommer till kommunen.

3.1.2 Kommunernas organisering av mottagandeverksamheten

- Statskontorets enkätundersökning visar att det oftast är socialnämnden och kommunstyrelsen som har ett övergripande ansvar för större delen av mottagandeverksamheten genom att de beslutar om inriktning och budget för verksamheten.
- Intervjuerna visar att flera kommuner organiserar en stor del av det operativa ansvaret för mottagandeverksamheten i en och samma organisatoriska enhet, exempelvis en nämnd.

- Intervjuerna ger stöd för att landsbygdskommuner ofta centraliserar både det övergripande och det operativa ansvaret, och ofta helt eller delvis hos kommunstyrelsen.
- Samtliga kommuner som besvarat enkäten samverkar med Arbetsförmedlingen.
- Rapporten ger stöd för att de flesta kommuner bedriver mottagande- verksamheten i egen regi och ofta i samverkan med andra kommuner.
- När kommuner upphandlar tjänster från externa aktörer rör det sig i regel om svenska för invandrare (sfi).

3.1.3 Kommunernas fördelning av schablonersättningar för nyanlända

- Statskontorets enkätundersökning visar att ungefär 60 procent av kommunerna använder sig av någon form av fastställd fördelningsmodell för att fördela schablonersättningen på organisatoriska enheter, vanligtvis nämnder.
- Av schablonersättningen fördelas ungefär en femtedel till mottagande och bosättning, en femtedel till förskola, skola och gymnasieskola och en fjärdedel till socialtjänsten och till ekonomiskt bistånd. Resten av ersättningen går till sfi, samhällsorientering, vuxenutbildning, tolkning och övriga verksamheter.
- Vissa kommuner fördelar en del av schablonbeloppet med en modell och resterande medel efter behov.
- Vissa kommuner fördelar medlen efter förväntade behov, ibland baserat på vilka kostnader som verksamheterna tidigare har haft.

3.1.4 Kommunernas prioritering av insatser till nyanlända

- Intervjuerna ger bilden att insatserna fördelas utifrån individens behov snarare än utifrån den typ av kategori som en nyanländ tillhör. Kommunerna gör exempelvis inte någon skillnad mellan anvisade nyanlända respektive nyanlända som själva valt att bosätta sig i kommunen när de erbjuder insatser för att underlätta för de nyanlända att etablera sig.
- Intervjuerna visar att kommunerna överlag inte aktivt fördelar insatser utifrån vilket kön den nyanlände har, utom när medfinansierare i vissa projekt kräver detta. Studien visar inte heller några exempel på att kommunerna fördelar insatser baserat på nyanländas ålder, med undantag för gränsen mellan barn/unga och vuxna.
- Kommunerna erbjuder fler insatser till ensamkommande barn och unga än till övriga nyanlända, och för denna grupp gäller delvis andra regelverk. Kommunerna har ett långtgående ansvar för den här målgruppen, precis som för andra minderåriga i kommunen.

- Intervjuerna visar att kommunanställda i mindre kommuner upplever att de har en tät kontakt med de nyanlända och att de därför har god kännedom om behoven av stöd.

3.1.5 Kommunernas uppföljning av insatser för nyanlända

- Enligt intervjuerna är det främst nyckeltal med ett ekonomiskt värde för kommunen som den politiska ledningen, förvaltningar och nämnder efterfrågar. Det handlar exempelvis om information om antal personer med försörjningsstöd eller antal personer i sysselsättning.
- Enligt intervjuerna ligger den uppföljning som kommunerna gör oftast på enhetsnivå men få kommuner verkar ha en strukturerad modell för att följa upp de insatser kommunen genomför som gäller nyanlända.
- Enligt Statskontorets enkätundersökning verkar det som om kommunerna inte följer upp insatser utifrån vilka kategorier eller åldersgrupper de nyanlända tillhör.
- En uppföljning av insatser utifrån kön görs i vissa projekt för insatser till nyanlända när detta krävs av medfinansiärer av insatsen. Det gäller exempelvis projekt som finansieras av Europeiska socialfonden (ESF-rådet) eller länsstyrelsen.
- Enligt vår bedömning kan en enhetlig och heltäckande statistik över kommunala insatser för nyanlända bidra till att förbättra möjligheterna för kommunerna att följa upp sina insatser. Mer statistik kan därmed bidra till att öka kunskaperna om i vilken mån insatser underlättar för nyanlända att integreras i det svenska samhället.

3.2 Kommunernas insatser för de nyanlända

Både intervjuerna av de 20 kommunerna och enkätundersökningen visar att kommunerna tillhandahåller många olika insatser som syftar till att stödja och påskynda på nyanländas etablering.

3.2.1 Insatserna är främst språkutbildning, samhällsorientering och stöd till skolelever

Statskontorets enkätundersökning visar att tyngdpunkten i kommunernas insatser ligger på språkutbildning och språkträning, samhällsorientering, och stödinsatser för nyanlända elever, till exempel studiehandledning i grundskolan och gymnasieskolan.

Enligt intervjuerna sorterar kommunerna oftast insatserna enligt de kategorier som räknas upp i kommunersättningsförordningen:

- bosättning

- skola
- utbildning
- samhällsorientering
- tolkning.¹⁹

De flesta kommunerna som intervjuats ger också praktiskt stöd till de nyanlända, som drop in-mottagning för att hjälpa dem att navigera i samhället och att ta initiativ till och fullfölja myndighetsärenden. Kommunerna har enligt förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare ansvar för att erbjuda 100 timmar samhällsorientering till nyanlända.

Utöver samhällsorienteringen tillhandahåller de flesta intervjuade kommuner också andra typer av samhällsinformation. Det kan röra sig om information om den specifika kommunen eller en mer behovsstyrd samhällsnavigering i tillägg till det som ingår i samhällsorienteringen. En vanlig form av drop in-stöd är att de kommunanställda guidar och lotsar enskilda nyanlända i allt från kontakter med myndigheter till information om utbildningar eller den lokala arbetsmarknaden. Intervjuerna visar också att det finns kommuner som tillhandahåller insatser som inte tillhör de förordningsstyrda insatserna som finansieras med schablonersättningarna.²⁰ Exempel på sådana insatser är socialt stöd i form av en kontaktperson från kommunen och studiebesök på arbetsplatser.

3.2.2 Få intervjuade kommuner hjälper till med att skaffa bostäder åt nyanlända

Det är upp till kommunen att i varje enskilt fall avgöra hur de ska fullgöra skyldigheten att ta emot en nyanländ för bosättning. I lagtexten finns det inget direkt krav på vilken typ av bostad kommunen ska erbjuda, och inte heller om boendet får begränsas till en viss tid.²¹ Men förarbetena till bosättningslagen visar att syftet med lagen är att kommunerna i så stor utsträckning som möjligt bör erbjuda de nyanlända som anvisats till kommunen permanenta bostäder, men att det inte kan uteslutas att kommuner tvingas erbjuda bostäder av tillfällig karaktär för att kunna fullgöra sin skyldighet.²² En av tankarna med bosättningslagen är dessutom att den ska bidra till en jämnare fördelning av mottagande av nyanlända mellan landets kommuner och att alla kommuner ska vara med och bidra. Genom att fördela de nyanlända mer proportionerligt får de rimligen bättre förutsättningar att snabbare etablera sig på arbetsmarknaden och i samhällslivet.

¹⁹ Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar.

²⁰ Se lista på insatser i Rambolls rapport (bilaga 4), sid. 18.

²¹ Lag (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning.

²² Prop. 2015/16:54, Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända, s. 18.

Bara ett fåtal av de intervjuade kommunerna säger att de hjälper till med att skaffa bostad när en nyanländ kommer till kommunen. Men flera kommuner nämner att de nyanlända får stöd i form av en ”boskola”, det vill säga praktisk information om hur det är att bo i flerfamiljshus. Det gäller exempelvis hur man hanterar en tvättstuga, sophantering, maskinell utrustning i bostaden eller i fastigheten. Kommunerna finansierar även andra insatser som underlättar för de nyanlända att integreras i det svenska samhället med schablonersättningen, som lokala studiebesök och arbetsmarknadsaktiviteter.

3.3 Kommunernas organisering av mottagandeverksamheten

Av Rambolls rapport framgår att kommunerna organiserar mottagandeverksamheten på olika sätt. Nedan behandlar vi en rad olika aspekter på detta. Det gäller hur ansvaret fördelas mellan kommunstyrelsen och olika nämnder, vilka verksamheter som kommunen bedriver i egen regi och vilka de bedriver genom upphandling, hur kommunerna samverkar sinsemellan, samt hur kommunerna samverkar med externa aktörer såsom statliga myndigheter, näringslivet, civilsamhället och andra aktörer.

3.3.1 I landsbygdskommuner har kommunstyrelsen ofta ansvaret
Statskontoret enkätundersökning visar att socialnämnden eller kommunstyrelsen brukar ha det övergripande ansvaret för större delen av kommunernas mottagandeverksamhet, eftersom de ansvarar för att besluta om inriktningen och budgeten för mottagandeverksamheten. En utbildningsnämnd (eller motsvarande) har oftast det övergripande ansvaret för utbildningsverksamheten för nyanlända inom förskola, skola, gymnasieskola, sfi och vuxenutbildning. Denna bild bekräftas också i intervjuerna. Enkätundersökningen visar också att det finns vissa skillnader mellan olika kommuntyper när det gäller det övergripande ansvaret för mottagandeverksamheten (tabell 5). I kommungrupperna större städer och storstäder ligger ansvaret oftast hos socialnämnder eller någon annan nämnd. Enkätundersökningen visar att merparten av kommunerna i kategorin landsbygdskommuner organiserat sin mottagandeverksamhet avdelningar eller enheter centralt under kommunstyrelsen.²³ Denna organisering är också vanlig bland kommuner i kategorin pendlingskommun nära mindre ort.

²³ Befolkningsstorleken bland landsbygdskommuner (kommungrupp C8) var i genomsnitt 12 330 innevånare år 2019.

Tabell 5. Ansvarsfördelning för mottagande och bosättning mellan olika kommungrupper enligt SKR, procentandelar bland svarande kommuner.

Kommuntyp (antal svarande kommuner inom parentes)	Social- eller arbetsmarknads-nämnd	Integrations-nämnd	Kommunstyrelsen	Annan nämnd
Alla (166)	52	4	33	11
Storstäder (3)	67	0	0	33
Pendlingskommuner nära storstad (26)	54	11	27	8
Större stad (13)	92	0	8	0
Pendlingskommun nära större stad (22)	50	5	36	9
Lågpendlingskommun nära större stad (21)	43	0	38	19
Mindre stad/tätort (16)	88	6	6	0
Pendlingskommun nära mindre ort (31)	45	0	42	13
Landsbygdskommun (23)	35	4	61	0
Landsbygd med besöksnäring (11)	27	0	27	46

Källa: Kartläggning av kommunernas mottagandeverksamhet, december 2020, Ramboll, enkätsvar från 166 av 290 kommuner (bilaga 4).

Det är i synnerhet det praktiska mottagandet och bosättningsfrågor som många kommuner har organiserat under en och samma organisatoriska verksamhet. Det finns till exempel kommuner som har en mottagandeenhet eller en integrationsenhet eller motsvarande som ansvarar för det praktiska mottagandet, till exempel samordning och stöd som har att göra med boende, boendestöd och boendeintroduktion. Det finns även exempel på kommuner där dessa enheter hjälper nyanlända personer att samordna deras insatser inom sfi och samhällsorientering. Men det är vanligt att de som faktiskt utför sfi och samhällsorientering är organiserade under en annan avdelning eller förvaltning, exempelvis en utbildningsförvaltning. Det är oftast socialtjänsten som organiserar mottagandet av ensamkommande barn och unga.

3.3.2 Kommunerna samverkar med varandra, statliga myndigheter och civilsamhället

De intervjuade kommunerna nämner att det är vanligt att de samverkar med andra kommuner kring mottagandeverksamheten, oavsett kommuntyp eller storlek på kommunen. Kommunerna samverkar särskilt inom samhällsorientering, sfi, generell kunskapsdelning samt inom externt finansierade arbetsmarknadsprojekt.

Kommunerna samverkar också med statliga myndigheter som Migrationsverket, Skatteverket och Försäkringskassan. Denna samverkan har främst att göra med respektive myndighets olika regelverk och uppdrag, och samverkan består till stor del av att kommunerna har kontakter med myndigheterna i enskilda ärenden. Det

gäller bland annat då nyanlända personer ska folkbokföra sig, skaffa fullständigt personnummer eller ansöka om socialförsäkring eller andra bidrag.

Samtliga intervjuade kommuner säger att de samverkar med Arbetsförmedlingen, men i olika utsträckning. Det är vanligt att en kommun sluter lokala överenskommelser om samverkan med Arbetsförmedlingen eller att de samverkar med myndigheten i externt finansierade projekt. Mindre kommuner eller kommuner på landsbygden säger att samverkan med Arbetsförmedlingen har minskat i samband med att myndigheten har stängt sina lokalkontor.

De flesta kommuner samverkar med civilsamhället antingen i projekt eller genom informell samverkan när kommunen anser att den behöver. Ett mönster är att samverkan med civilsamhället har minskat i takt med att kommunerna tar emot färre flyktingar. Samverkan med näringslivet gäller i huvudsak arbetsmarknadsinsatser inom ramen för exempelvis jobbspår, genom projekt som Europeiska socialfonden (ESF-rådet) eller genom extratjänster. Vanligen samverkar kommunerna med näringslivet via kommunernas näringslivskontor.

3.3.3 Kommunerna bedriver oftast mottagandeverksamheten i egen regi

Av intervjuerna framgår att det är vanligast att kommunerna bedriver mottagandeverksamheten i egen regi. Det förekommer också att de organiserar mottagande- och integrationsinsatser som projekt. När kommunerna upphandlar tjänster från externa aktörer rör det sig i regel om svenska för invandrare (sfi).

3.4 Kommunernas fördelning av schablonersättningen för nyanlända

Som vi beskrivit i kapitel 2 ger staten genom Migrationsverket kommunerna en schablonersättning för kostnader för de nyanländas insatser. Schablonersättningen betalas ut till kommunen för varje mottagen nyanländ under två år. I detta kapitel redogör vi för hur kommunerna hanterar den statliga schablonersättningen.

3.4.1 Över hälften av kommunerna använder en fastställd fördelningsmodell

Som nämnts i kapitel 2 finns det ingen reglering om hur kommunerna ska fördela schablonersättningen på de olika insatser som nämns i ersättningsförordningen.²⁴ Kommunerna kan därför fördela medlen efter olika behov som de nyanlända har. Enkätsvaren visar att cirka 60 procent av de kommuner som svarat på frågan

²⁴ Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, 10 §.

använder någon form av fastställd fördelningsmodell för att fördela hela eller delar av schablonersättningen.²⁵

Intervjuerna och enkätsvaren visar att kommunerna har en rad olika sätt att fördela ersättningen på. Fördelningsmodellen kan utgå från exempelvis den nyanländes ålder eller utifrån en förutbestämd fördelning mellan nämnder. Det är kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen som beslutar hur ersättningen ska fördelas mellan nämnderna. Ofta fördelas ersättningen mellan utbildningsnämnden, socialnämnden och arbetsmarknadsnämnden.

Statskontorets enkätundersökning visar att ungefär en tredjedel av kommunerna använder en fördelningsmodell som utgår från den nyanländas ålder.²⁶ En tidigare undersökning genomförd 2017 av dåvarande SKL visade att omkring hälften av kommunerna använde åldersgrupper som grund för att fördela schablonersättningen.²⁷ Fördelningsmodeller som baseras på ålder innebär ofta att en relativt stor andel av ersättningen fördelas till en utbildningsnämnd för att gå till unga nyanlända. För äldre personer fördelar kommuner ofta medlen mellan en socialnämnd, en arbetsmarknadsnämnd och en kultur- och fritidsnämnd.

I intervjuerna beskriver två kommuner att de har en mer detaljerad fördelningsnyckel som utgår från de verksamheter kommunen genomför. Dessa kommuner har en fastställd procentsats per nämnd samt per verksamhet, till exempel för tolkning, samhällsorientering och andra etableringsinsatser som omfattas av schablonersättningen.

3.4.2 Vissa kommuner fördelar schablonersättningarna på annat sätt

De kommuner som säger att de inte har en fastställd fördelningsmodell fördelar i stället medlen centralt från kommunstyrelsen, alternativt från en viss nämnd (oftast socialnämnden) utifrån vilka behov verksamheterna har. Då får andra nämnder eller verksamheter ansöka om medel för behov nämnderna eller verksamheterna bedömer att de kommer ha, eller efter att de sett vilka kostnader de faktiskt haft.

²⁵ I en tidigare enkätundersökning 2017 av Sveriges kommuner och landsting framkom att ”fler än hälften av kommunerna uppger att de fördelar hela ersättningen efter en fastställd fördelning”. PM *Schablonersättningar för flyktingmottagande – fördelning inom kommunen*, Sveriges kommuner och landsting 2017-12-01, dnr. 17/06133.

²⁶ På enkätfrågan om hur de använder fördelningsmodeller hade kommunerna möjlighet att välja flera svarsalternativ. Det finns kommuner som svarat att de fördelar utifrån ålder och som i fritextsvaret även nämner ytterligare en princip för att fördela ersättningen.

²⁷ *Schablonersättningar för flyktingmottagande – fördelning inom kommunen*, Sveriges kommuner och landsting (SKL), PM 2017-12-01, dnr. 17/06133.

Det finns exempel på kommuner som tidigare har tillämpat en fastställd modell, men som har gått över till en fördelning som i större utsträckning bygger på behoven i verksamheterna i takt med att de tagit emot färre nyanlända.

Det finns även exempel på kommuner som bara fördelar en del av schablonersättningen genom en fastställd fördelningsmodell. Det innebär att kommunen fördelar en fastställd procentsats eller ett fastställt belopp till en nämnd, exempelvis utbildningsnämnden. Resten av ersättningen fördelas utifrån de behov som kommunen bedömer att verksamheterna har. Ett annat exempel är att kommunen fördelar en fastställd procentsats av ersättningen till enskilda verksamheter, till exempel sfi-verksamheten, och att de fördelar resten av ersättningen utifrån vilka behov de bedömer finns eller baserat på kostnader för tidigare genomförda insatser.

Det förekommer också att kommunstyrelsen ansvarar för hela schablonersättningen. Det säger 26 av de 153 kommuner som svarade på enkäten.²⁸ Bland dessa finns exempel på kommuner som använder överskottet av schablonersättningen för att täcka kommunens underskott. En kommun motiverar detta med att det funnits skalfördelar under perioder när kommunen tagit emot många nyanlända, vilket har medfört ett överskott under de två år som schablonen kan fördelas ut. Ett annat exempel är en stor kommun som lägger ihop ersättningen med skatter och generella statsbidrag. Vissa kommuner lägger samman den ersättning som kommunen får av staten för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd (den så kallade glappersättningen) med schablonersättningen och motiverar detta med att det ofta tar tid innan kommunen får glappersättningen, vilket innebär att kommunen i stället måste använda andra medel.²⁹

3.4.3 Schablonersättningen går främst till skola samt mottagande och bosättning

Oavsett hur kommunerna organiserar sitt mottagande så når schablonersättningen de verksamheter som genomför insatser för nyanlända. I de flesta kommuner som har svarat på enkäten är det antingen verksamheten för mottagande och bosättning eller verksamheten för förskola, skola och gymnasieskola som har tagit emot den största andelen av schablonersättningen.

En dryg femtedel vardera av ersättningen fördelar kommunerna till mottagande och bosättning (21,5 procent) och till förskola, skola och gymnasieskola (22,4 procent).

²⁸ Se tabell 2 i Rambolls rapport (bilaga 4). De flesta kommunerna fördelade majoriteten av schablonersättning till nämnder år 2019.

²⁹ Den så kallade glappersättning är den ersättning som kommunen får av staten för initiala kostnader för ekonomiskt bistånd – som nyanlända kan ofta är i behov av – innan etableringsersättningen betalas ut till den nyanlände. Glappersättningen utbetalas till kommunerna enligt förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar, § 15–§ 16.

En dryg fjärdedel av ersättningen går till antingen socialtjänst (15,5 procent) eller till ekonomiskt bistånd (11,4 procent). Resten av ersättningen går till sfi (14,3 procent), annan verksamhet (7,7 procent), tolkning (1,9 procent), samhällsorientering (2,9 procent) och vuxenutbildning som inte är sfi (2,3 procent).³⁰

De allra flesta kommuner fördelar alltså den största andelen av ersättningen till mottagandet och bosättning samt skolverksamhet. Men det finns undantag och en viss regional skillnad. Flera av kommunerna i Stockholms län, Jönköpings län, Kalmar län och Kronobergs län fördelar en relativt stor andel till socialtjänsten – i genomsnitt per län varierar andelarna mellan cirka 24 procent och 32 procent. Flera kommuner i Södermanlands län sticker också ut genom att fördela en relativt stor andel av ersättningen till sfi (i genomsnitt 40 procent).³¹

3.5 Kommunernas prioritering av insatser till nyanlända

Intervjuerna visar att samtliga kommuner använder följande kategorier för att benämna grupper av nyanlända som flyttar in i kommunen:

- anvisade från anläggningsboende (ABO)
- från eget boende (EBO)
- kvotflyktingar
- ensamkommande barn och unga nyanlända.

Av intervjuerna framgår också att det är vanligt att kommuner kategoriserar kvotflyktingar som en separat grupp när kommunen diskuterar insatser och insatstyper. Det kan bero på att processen och de praktiska omständigheter som omger kvotflyktingars inflyttning till en kommun ofta är lättare att förutse och planera, men att det delvis till en början kräver något fler insatser från kommunen.

3.5.1 Kommunerna erbjuder insatser till nyanlända efter behov

Intervjuerna ger bilden av att kommunerna i regel fördelar insatser för nyanlända efter individens behov snarare än efter vilken kategori av nyanländ som personen tillhör. I linje med denna prioritering visar intervjuerna också att kommunerna erbjuder insatser för nyanlända till andra än de som definieras som nyanlända enligt etableringslagen eller skollagen. Intervjuerna visar också att kommuner ibland även ger stöd till personer som varit bosatta i landet en längre tid, fyra år

³⁰ Detta gäller svar från 149 kommuner på frågan. ”Hur har kommunen fördelat schablonersättningen på olika verksamheter 2019?”. Fördelningen avser andelar för olika ändamål beräknat efter kommunernas enkätsvar.

³¹ I Rambolls rapport finns en tabell som visar fördelningen av schablonersättningen på olika verksamheter i olika län (se bilaga 4, sid. 35).

nämns som exempel. Det gäller stöd för att komma in på arbetsmarknaden eller i samhället i övrigt.

För ensamkommande barn och unga erbjuder kommuner flera olika typer av insatser och för denna grupp gäller delvis ett annat regelverk. Kommunerna har ett långtgående ansvar för den här målgruppen, precis som för andra minderåriga.

I intervjuerna nämns att kommunerna inte anpassar insatsernas omfattning utifrån den nyanländes kön. Men det finns exempel på där kommunen prioriterat insatser för kvinnor. En kommun säger att de vid någon tidpunkt börjat vända sig mer tydligt till nyanlända kvinnor efter att män visat sig vara kraftigt över-representerade i insatser som gäller extratjänster.³² Ett annat exempel är när det finns krav från medfinansiärer till projekt om att uppnå en jämn könsfördelning bland deltagarna. En sådan medfinansiär är Europeiska socialfonden (ESF-rådet).

I intervjuerna nämner inte någon kommun att de aktivt fördelar insatser baserat på ålder, med undantag för gränsen mellan barn/unga och vuxna.

3.5.2 Mindre kommuner har god kännedom om nyanländas behov

Intervjustudien visar att mindre kommuner med en befolkningsmängd på upp till 6 000 invånare vanligtvis erbjuder alla nyanlända de insatser som finns tillgängliga för att de snabbt ska kunna etablera sig.

Intervjuerna visar att i dessa kommuner upplever de kommunanställda som arbetar med nyanlända att de har en nära och tät kontakt med de nyanlända. De säger sig därför ha en mycket god kännedom om de nyanländas behov. Den bättre kännedomen beror också på att antalet nyanlända har minskat kraftigt sedan 2015. En kommun nämner att den nära kontakten ger de nyanlända bättre förutsättningar att få insatser som motsvarar dennes behov, samtidigt som kommunen får en bättre förståelse för vilka insatser som kan hjälpa de nyanlända att etablera sig. Detta har i kommunen resulterat i att de kommunanställda har kunnat genomföra detaljerade kompetenskartläggningar som har gjort fler detaljer och nyanser synliga än de som har lyfts upp i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen.

3.6 Kommunernas uppföljning av insatser för nyanlända

Kommunerna är inte skyldiga att följa upp olika insatser för nyanlända. Men om de följer upp verksamheter och insatser kan kommunen få en bild av vilka insatser som har gett avsedd effekt, både när det gäller att hjälpa den nyanlända att etablera sig och i förlängningen för samhället. Uppföljningen kan också vara ett underlag

³² Extratjänster är statligt subventionerade anställningar av personer som har varit utan arbete en längre tid eller är nya i Sverige. Syftet är att stimulera anställningar av personer som har svårt att få ett arbete utan stöd.

för kommunen inför kommande prioriteringar och verksamhetsutveckling på området.

Nedan beskriver vi de iakttagelser som Ramboll gjort i sin rapport om hur kommunerna följer upp verksamheter och insatser för nyanlända. Avslutningsvis gör Statskontoret en bedömning om behovet av statistik för att följa upp verksamheter och insatser för nyanlända, vilket skulle kunna ge bättre kunskaper om olika insatsers inverkan på integrationen av nyanlända.

3.6.1 Få kommuner har en övergripande uppföljning av mottagandeverksamheten

Enligt intervjuerna vill den politiska ledningen, förvaltningen och nämnderna ha nyckeltal med ett ekonomiskt värde för kommunen, exempelvis antal personer med försörjningsstöd eller sysselsättning. Det är sådana data som ofta är kopplade till kommunens uppsatta mål. Intervjuerna visar att få kommuner har en strukturerad modell för att följa upp de insatser de genomför som gäller nyanlända. Intervjuerna visar också att uppföljningen vanligtvis sker på enhetsnivå, det vill säga att respektive enhet ansvarar för att följa upp de insatser som kommunen via enheten tillhandahåller till de nyanlända. Den politiska ledningen i kommunen frågar sällan efter den kvalitativa uppföljningen av insatser för nyanlända som på olika sätt görs i vissa kommuner.

Omkring 60 procent av kommunerna som har besvarat enkäten följer på något sätt upp hur många nyanlända som deltar i insatser som kommunerna erbjuder.³³ En stor andel av kommunerna verkar alltså inte ägna sig åt denna typ av uppföljning.

Den uppföljning kommunerna gör är främst inriktad på hur många som deltar i sfi och samhällsorientering. I enkätundersökningen ställdes frågor om hur många nyanlända som deltar i de olika verksamheterna. Dessa frågor har bara 83 kommuner besvarat. Ännu färre kommuner har svarat på de efterföljande frågorna, till exempel om uppföljningen av insatser kategoriseras efter olika kategorier av nyanlända, ålder och kön. Den låga svarsfrekvensen kan bero på att kommunerna inte gör någon detaljerad uppföljning, eller på att de inte haft uppgifterna till hands när de besvarat enkäten. Trots den låga svarsfrekvensen verkar det ändå som att sfi är den verksamhet som störst andel av de nyanlända deltar i.³⁴ Bland de 83 svarande kommunerna deltog 44 procent av de nyanlända i sfi 2019. Motsvarande siffra för övriga insatser var lägre.

För vissa projekt med insatser till nyanlända som en extern aktör medfinansierar så kräver medfinansiären att kommunen följer upp projektet utifrån vilket kön

³³ Detta gäller 96 kommuner av 166 kommuner som har svarat att de följer upp hur många nyanlända som tar del av olika verksamheter i kommunen.

³⁴ Se tabell 15 i Rambolls rapport (bilaga 4). Bland de 83 svarande kommunerna mottog 44 procent av de nyanlända sfi 2019.

deltagarna i projektet har. Det gäller exempelvis aktörer som ESF-rådet eller länsstyrelsen.

3.6.2 Utmaningar med att följa upp insatser för nyanlända

Enligt Rambolls rapport finns flera utmaningar med att följa upp mottagandeverksamheten. Flera av de intervjuade kommunerna beskriver att det saknas riktlinjer för hur de bör organisera uppföljningen. De säger också att kommunpolitikerna inte frågar efter allt uppföljningsunderlag. Det gäller framför allt sådant som att följa upp en individs steg mot arbetsmarknaden eller uppföljning som belyser insatsernas kvalitet. En annan utmaning när det gäller att följa upp insatserna är att flera verksamheter och aktörer är inblandade i varje individs mottagande. Detta gör det svårt för kommunerna att följa upp mottagandeverksamheten som en helhet.

3.6.3 Statskontoret bedömer att uppföljningen behöver utvecklas

Som framgår av Rambolls rapport verkar kommunledningen, förvaltningar och nämnder i de intervjuade kommunerna i första hand fråga efter nyckeltal med ett tydligt ekonomiskt värde för kommunen. Ibland är dessa nyckeltal kopplade till mål som kommunen ställt upp, exempelvis antal personer med försörjningsstöd eller hur sysselsättningen i kommunen utvecklas.

Enkätsvaren pekar på att ungefär 4 av 10 kommuner inte följer upp hur många nyanlända som deltar i insatserna. Vissa av enkätfrågorna som handlar om uppföljning har emellertid bara besvarats av ett litet antal kommuner.

Arbetsförmedlingen för månadsvis statistik över antalet nyanlända som deltar i aktiviteter inom etableringsprogrammet såsom sfi och samhällsorientering. Myndigheten följer även upp och redovisar deltagarnas arbetsmarknadsstatus 90 dagar efter att den nyanlände avslutat programmet. Arbetsförmedlingens statistik finns på kommunnivå men är inte heltäckande, eftersom det bara är deltagare i etableringsprogrammet som ingår i statistiken. Det förs ingen samlad statistik när det gäller övriga nyanlända i kommunernas insatser som visar i vilken omfattning de tar del av de olika insatserna.

Frågan om vad kommunerna bör följa upp beror naturligtvis på vad uppföljningen ska användas till. Ett viktigt syfte med att följa upp insatser för nyanlända är att kunna analysera hur olika insatser kan underlätta för de nyanlända att integreras i samhället. Inom forskningen om integration är variabler som sysselsättning, boende, utbildning och hälsa vanliga markörer för hur välintegrerad en nyanländ är. Att analysera sambandet mellan markörer för integration och insatser för nyanlända kan ge viktig information om insatsernas effekt på integration av nyanlända. För att kunna studera effekter av olika insatser som kommunerna tillhandahåller är det därför viktigt att det finns tillgång till bra och jämförbar statistik.

Kunskaper om insatsernas inverkan är ett viktigt underlag för såväl kommunala som statliga överväganden om att förändra inriktning och omfattning av åtgärder för att underlätta för nyanlända att etablera sig i samhället. En nackdel med att löpande inhämta nya data från kommunerna som visar omfattningen av insatser för nyanlända är att det kan medföra en ökad administrativ belastning för kommunerna. Detta bör vägas mot intresset av en bättre statistik som belyser insatser för nyanlända.

Statskontoret bedömer att en enhetlig och heltäckande statistik över kommunala insatser för nyanlända bidrar till att förbättra möjligheterna till att följa upp insatser för nyanlända. En sådan statistik skulle också – genom särskilda studier – kunna öka kunskaperna om hur insatser för nyanlända på olika sätt underlättar integrationen av nyanlända.

Referenser

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

Förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner.

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

Justitiedepartementet (2019), *Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Migrationsverket*.

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

Migrationsverket (2021), *Årsredovisning för 2020*.

Migrationsverkets hemsida: www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-personer-med-uppehallstillstand/Olika-myndigheters-ansvar.html (hämtad 2020-12-11).

Migrationsverkets statistik, *Kommunmottagande med kommunal 2019 och 2020*. Hämtat 2021-03-05.

Proposition 2015/16:54, *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*.

Proposition 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021*.

Ramboll (2020), *Kartläggning av kommunernas mottagandeverksamhet*.

Statskontoret (2016:32), *Flyktinginvandring och kommunal kostnadsutjämning*.

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), *Schablonersättningar för flyktingmottagande – fördelning inom kommunen*. PM 2017-12-01, dnr. 17/06133.

Bilaga 1

Regeringsuppdraget



Regeringen

Regeringsbeslut

II 1

2020-08-27
A2020/01801/IAS

Arbetsmarknadsdepartementet

Statskontoret



Uppdrag att kartlägga kommunernas mottagandeverksamhet

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att göra en kartläggning av hur kommunernas verksamhet för mottagandet av nyanlända är organiserat och hur ansvaret för mottagandet är fördelat inom kommunen.

I uppdraget ingår att kartlägga

- hur kommunernas mottagandeverksamhet är organiserad och om den sker i samverkan med andra kommuner eller aktörer
- hur ansvaret för mottagandet är fördelat inom kommunerna
- vilka särskilda insatser kommunerna finansierar med schablonersättningen för mottagandet av nyanlända
- hur verksamheter och insatser på området följs upp
- hur den statliga ersättningen generellt hanteras och hur schablonersättningen fördelas på olika verksamheter inom kommunerna.

I kartläggningen ska eventuella skillnader i verksamhet och åtgärder avseende nyanlända som anvisats till kommunen inklusive vidarebosatta, nyanlända som bosatt sig på egen hand i kommunen, ensamkommande barn och unga respektive anhöriga beaktas. Vidare ska skillnader avseende ålder och kön belysas. Kartläggningen ska även belysa skillnader i verksamhet och organisation mellan olika typer av kommuner.

Uppdraget ska genomföras i dialog med Arbetsmarknadsdepartementet.

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-411 36 16
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Fredsgatan 8
E-post: a.registrator@regeringskansliet.se

Statskontoret ska inhämta information och synpunkter från Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).

Statskontoret ska redovisa uppdraget skriftligen till regeringen (Arbetsmarknadsdepartementet) senast den 1 april 2021. En muntlig redovisning ska göras senast den 1 februari 2021.

För genomförande av uppdraget får Statskontoret rekvirera högst 500 000 kronor från Regeringskansliet (Arbetsmarknadsdepartementet). Kostnaderna ska belasta det under utgiftsområde 13 uppförda anslaget 1:1 Etableringsåtgärder, anslagsposten 2 Uppföljning och utvärdering av integrationen. Medlen utbetalas efter rekvisition ställd till Kammarkollegiet. Rekvisitionen ska lämnas senast den 1 december 2020. Medel som inte nyttjats ska återbetalas senast den 31 mars 2021. Rekvisition och återbetalning ska hänvisa till det diarienummer som detta beslut har.

Bakgrund

Personer som får uppehållstillstånd i Sverige omfattas som regel av samma regelverk som andra personer som är bosatta i landet. Det finns därutöver vissa regler som tar sikte på gruppen nyanlända. Kommunerna, regionerna, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna, Försäkringskassan, Skatteverket och Centrala studiestödsnämnden är myndigheter med ansvarsområden som alla har betydelse för nyanländas etablering.

Staten ersätter kommunerna för vissa kostnader för mottagandet av nyanlända som omfattas av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (kommunersättningsförordningen). Basen är den schablonersättning som betalas ut för alla nyanlända som tas emot i kommunen (10 § kommunersättningsförordningen). Den avser vissa kostnader för mottagande och riktade insatser till nyanlända under den första tiden i Sverige.

Schablonersättningen betalas ut till kommuner med ett fastställt belopp per mottagen person. Beloppet betalas ut i omgångar under en period på två år. För 2020 är schablonbeloppet 146 100 kr för personer som inte har fyllt 65 år och 82 100 kronor för personer som har fyllt 65 år. Ersättningen avser kostnader för:

1. mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning,
2. särskilda introduktionsinsatser inom skola, förskola, fritidshem och sådan pedagogisk verksamhet som avses i 25 kap. skollagen (2010:800),
3. kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning enligt skollagen,
4. sådan kommunal vuxenutbildning som särskilt anpassats för utlänningar som omfattas av 14 § förordningen (2017:820) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare,
5. samhällsorientering,
6. tolkning, och
7. andra insatser för att underlätta etablering i samhället.

För personer som inte har fyllt 65 år ingår även viss ersättning för kostnader för ekonomiskt bistånd och för administration av ärenden om sådant bistånd i schablonersättningen.

Under 2019 betalades 6 309 miljoner kronor ut i schablonersättning, vilket motsvarade 53 procent av utgifterna på anslaget 1:2 Kommunersättningar vid flyktmottagande under utgiftsområde 13. Ett schabloniserat belopp innebär att kommunen har frihet att bestämma hur medlen används. Det saknas idag en övergripande bild av hur kommunernas mottagandeverksamhet är organiserad och vilken typ av insatser som kommunerna tillhandahåller till nyanlända som tas emot i kommunen.

På regeringens vägnar



Åsa Lindhagen



David Andersson

Kopia till

Justitiedepartementet/EMA, SIM
Socialdepartementet/SOF
Finansdepartementet/BA, K, SFÖ
Utbildningsdepartementet/GV, S
Sveriges Kommuner och Regioner

4 (4)

Bilaga 2

Enkät om kommunernas mottagande av nyanlända

Syftet med enkäten är att få en bild av vilka verksamheter kommuner erbjuder nyanlända bosatta i kommunen och i vilken utsträckning olika kategorier av nyanlända tar del av verksamheterna. För att ta reda på detta frågar vi bland annat efter

- hur kommunerna fördelar schablonersättningen enligt §10 förordningen 2010:1122 på olika verksamheter och nämnder och
- om kommunen följer upp antalet nyanlända i olika kategorier som deltar i verksamheterna

Om en person på central nivå i kommunen fyller i enkäten kan hen behöva diskutera svaren med verksamhetsansvariga.

{Här} kan du ladda ner en pdf-version av enkäten i sin helhet.

Vilken yrkesroll har du som besvarar enkäten?

- Controller eller motsvarande på central nivå
- Verksamhetsansvarig eller motsvarande
- Annan yrkesroll, ange vad:
- Vi är flera som har hjälps åt att besvara enkäten

Hur har kommunen fördelat schablonersättningen, enligt §10 förordningen 2010:112, i kommunens organisation 2019?

Ange andelar i procent så att de summerar till 100%.

Om någon del i kommunens organisation inte har tagit del av schablonersättningen, ange 0 (noll). Du behöver fylla i för samtliga poster eller markera med # om uppgift saknas för att komma vidare i enkäten.

**Andel
2019
(procent)**

Fördelning till olika nämnder

**Andel
2019
(procent)**

Kommunstyrelsen (ej fördelat)

Summa

Hur har kommunen fördelat schablonersättningen på olika verksamheter 2019?

Ange andelar i procent så att de summerar till 100%.

Ekonomiskt bistånd är ingen verksamhet utan ett ekonomiskt stöd till hushållen men eftersom nyanlända tar del av detta stöd ingår det som en post i tabellen nedan.

Om någon verksamhet inte har tagit del av schablonersättningen, ange 0 (noll). Du behöver fylla i för samtliga poster eller markera med # om uppgift saknas för att komma vidare i enkäten.

**Andel
2019
(procent)**

Socialtjänst exklusive ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd

Förskola, skola, gymnasieskola

Vuxenutbildning exkl SFI

SFI

Mottagande och bosättning

Samhällsorientering

Tolkning

Annan verksamhet, ange vad

Summa

Vilken nämnd ansvarar i första hand för verksamheten?

Ange nämnd för varje verksamhet.

	Social- nämnd	Arbets- marknads- nämnd	Utbildnings- nämnd	Integrations- nämnd eller liknande	Kommun- styrelsen	Annan nämnd
Socialtjänst exklusive ekonomiskt bistånd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ekonomiskt bistånd	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Förskola, skola, gymnasie- skola	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Vuxen- utbildning exkl SFI	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
SFI	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Mottagande och bosättning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Samhälls- orientering	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tolkning	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Har kommunen fastställda fördelningsmodeller för schablonersättningen?

Flera svarsalternativ kan väljas.

- Ja, efter ålder på nyanlända
- Ja, efter kategorier av nyanlända (till exempel nyanlända som anvisats till kommunen eller ensamkommande barn och unga)
- Ja, annan fastställd fördelningsmodell, ange vilken:
- Vi fördelar schablonersättningen på annat sätt, ange hur i kommentarsfältet nedan.

Kommentar

Deltagande i kommunens verksamheter för nyanlända

Frågorna gäller både verksamheter i kommunens regi och verksamheter med andra utförare

Följer kommunen upp hur många nyanlända bosatta i kommunen som tar del av olika verksamheter för nyanlända?

- Ja
- Nej

Hur många nyanlända deltog i verksamheterna nedan 2019?

Observera att det handlar om deltagandet, inte antalet som kommunen har tagit emot. Antalet behöver inte vara exakt utan det räcker med ungefärligt antal.

Om någon verksamhet inte har haft några deltagare, ange 0 (noll). Du behöver fylla i för samtliga poster eller markera med # om uppgift saknas för att komma vidare i enkäten.

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
Vuxenutbildning (utom SFI)		
SFI		
Mottagande och bosättning		
Samhällsorientering		
Summa		

Har kommunen uppgifter om hur olika kategorier av nyanlända bosatta i kommunen deltar i olika verksamheter för nyanlända?

Kategorierna är följande: Nyanlända som anvisats till kommunen inklusive vidarebosatta, nyanlända som bosatt sig på egen hand i kommunen, anhöriga.

- Ja
- Nej

Ange antalet deltagare 2019 i olika kategorier av nyanlända i följande verksamheter:

Observera att det handlar om deltagandet, inte antalet i olika grupper som kommunen har tagit emot. Antalet behöver inte vara exakt utan det räcker med ungefärligt antal.

Om någon kategori av nyanlända inte har haft några deltagare, ange 0. Du måste fylla i för samtliga poster eller markera med # om uppgift saknas för att komma vidare i enkäten.

Vuxenutbildning (utom SFI)

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
Nyanlända som anvisats till kommunen inklusive vidarebosatta		
Nyanlända som bosatt sig på egen hand i kommunen		
Anhöriga		
Övriga		
Summa		

SFI

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
Nyanlända som anvisats till kommunen inklusive vidarebosatta		
Nyanlända som bosatt sig på egen hand i kommunen		
Anhöriga		
Övriga		
Summa		

Mottagande och bosättning

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
Nyanlända som anvisats till kommunen inklusive vidarebosatta		
Nyanlända som bosatt sig på egen hand i kommunen		
Anhöriga		
Övriga		
Summa		

Samhällsorientering

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
Nyanlända som anvisats till kommunen inklusive vidarebosatta		
Nyanlända som bosatt sig på egen hand i kommunen		
Anhöriga		
Övriga		
Summa		

Följer kommunen upp antalet nyanlända kvinnor och män bosatta i kommunen, som tar del av olika verksamheter?

- Ja
- Nej

Ange antalet deltagare 2019, fördelat på kvinnor och män, i följande verksamheter för nyanlända:

Observera att det handlar om deltagandet, inte antalet i olika grupper som kommunen har tagit emot. Antalet behöver inte vara exakt utan det räcker med ungefärligt antal.

Om någon kategori av nyanlända inte har haft några deltagare, ange 0 (noll). Du behöver fylla i för samtliga poster eller markera med # om uppgift saknas för att komma vidare i enkäten.

Vuxenutbildning (utom SFI)

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
Kvinnor		
Män		
Summa		

SFI

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
Kvinnor		
Män		
Summa		

Mottagande och bosättning

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
Kvinnor		
Män		
Summa		

Samhällsorientering

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
Kvinnor		
Män		
Summa		

Följer kommunen upp antalet nyanlända bosatta i kommunen i olika åldrar som tar del av olika verksamheter?

- Ja
- Nej

Ange antalet deltagare 2019 i följande verksamheter för nyanlända fördelat per ålder.

Observera att det handlar om deltagandet, inte antalet i olika åldersgrupper som kommunen har tagit emot. Antalet behöver inte vara exakt utan det räcker med ungefärligt antal.

Om någon kategori av nyanlända inte har haft några deltagare, ange 0 (noll). Du behöver fylla i för samtliga poster eller markera med # om uppgift saknas för att komma vidare i enkäten.

Vuxenutbildning (utom SFI)

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
19-34 år		
35-54 år		
55-64 år		
65 år och äldre		
Summa		

SFI

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
19-34 år		
35-54 år		
55-64 år		
65 år och äldre		
Summa		

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
0-18 år		
19-64 år		
65 år och äldre		
Summa		

Samhällsorientering

	Antal deltagare 2019	Andel (procent)
0-18 år		
19-64 år		
65 år och äldre		
Summa		

Är det något annat ni vill framföra? Vi tar tacksamt emot all information till vår undersökning.

Bilaga 3

Indelning av kommuner enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR)

Huvudgrupp	Kommungrupp	Kort definition
A. Storstäder och storstadnära kommuner	A1. Storstäder	Minst 200 000 invånare i kommunens största tätort
	A2. Pendlingskommun nära storstad	Minst 40 % utpendling till storstad eller storstadnära kommun
B. Större städer och kommuner nära större stad	B3. Större stad	Minst 40 000 och mindre än 200 000 invånare i kommunens största tätort
	B4. Pendlingskommun nära större stad	Minst 40 % utpendling till större stad
	B5. Lågpendlingskommun nära större stad	Mindre än 40 % utpendling till större stad
C. Mindre städer/tätorter och landsbygds-kommuner	C6. Mindre stad/tätort	Minst 15 000 och mindre än 40 000 invånare i kommunens största tätort
	C7. Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	Minst 30 % ut- eller inpendling till mindre ort
	C8. Landsbygdskommun	Mindre än 15 000 inv. i kommunens största tätort, lågt pendlingsmönster
	C9. Landsbygdskommun med besöksnäring	Landsbygdskommun med minst två kriterier för besöksnäring, dvs antal gästnätter, omsättning inom detaljhandel/ hotell/ restaurang i förhållande till invånarantalet

Bilaga 4

Rambolls rapport till Statskontoret

KARTLÄGGNING AV KOMMUNERNAS MOTTAGANDEVERKSAMHET

December 2020



SAMMANFATTNING

Ramboll har fått i uppdrag av Statskontoret att kartlägga kommuners mottagandeverksamhet. Denna kartläggning syftar till att öka kunskapen om hur kommunerna organiserar mottagandeverksamheten för nyanlända, vilken typ av insatser som kommunerna tillhandahåller samt hur kommunerna använder schablonersättningen för mottagandet av nyanlända. Kartläggningen ska också öka kunskapen om vilka särskilda insatser som schablonersättningen finansierar samt hur kommunen hanterar schablonersättningen, till exempel hur de fördelar den på olika nämnder och verksamheter inom kommunen. Kartläggningen ska också synliggöra fördelningen av insatser mellan kvinnor och män samt mellan olika åldersgrupper.

Vi har genomfört en kvalitativ studie som i huvudsak bygger på en intervjustudie med 20 kommuner. Dessutom har Statskontoret genomfört en enkätundersökning riktad till samtliga kommuner och Ramboll har sammanställt och analyserat svaren från enkätundersökningen. Kartläggningens frågeställningar handlar om följande fyra områden: **organisering och samverkan, insatser för nyanlända, hantering och fördelning av statliga ersättningar samt uppföljning och redovisning.**

KOMMUNSTYRELSEN ELLER SOCIALNÄMNDEN HAR ÖVERGRIPANDE ANSVAR FÖR MOTTAGANDEVERKSAMHETEN I MÅNGA KOMMUNER

Kartläggningen visar att kommuners socialnämnd eller kommunstyrelse generellt har ett övergripande ansvar för merparten av kommunernas mottagandeverksamhet genom beslut om inriktning och budget för verksamheten. Det övergripande ansvaret för utbildningsverksamhet för nyanlända inom förskola, skola, gymnasieskola, sfi och vuxenutbildning ligger hos utbildningsnämnd eller motsvarande. Ett mönster som visar sig i studien är att det övergripande ansvaret i landsbygdskommuner generellt ligger på kommunstyrelsen, medan det i större städer och storstäder ligger på socialnämnden eller någon annan nämnd, till exempel arbetsmarknadsnämnden.

Flera kommuner organiserar däremot en stor del av den *operativa* mottagandeverksamheten i en och samma organisatoriska verksamhet. Vi ser ett mönster av att mindre kommuner, landsbygdskommuner och landsbygdskommuner med besöksnäring har centraliserat det operativa ansvaret för mottagandeverksamheten i avdelningar eller enheter centralt under kommunstyrelsen. Andra kommuner har fördelat ansvaret till en eller flera verksamheter eller enheter inom en eller flera förvaltningar. Ett annat intressant resultat är att intern samverkan mellan kommunala verksamheter vanligtvis sker ad hoc och utifrån behov. Det är delvis en konsekvens av att behovet av etablerade samverkansprocesser och samverkansstrukturer har minskat i takt med att kommunerna tar emot färre nyanlända. Det är väldigt vanligt att kommunerna bedriver mottagandeverksamheten i egen regi. Det är också mycket vanligt förekommande att kommuner organiserar sina mottagande- och integrationsinsatser i projektform.

KOMMUNER SAMVERKAR MED ANDRA KOMMUNER I SITT NÄROMRÅDE

Samverkan med andra kommuner när det gäller mottagandeverksamheten är mer regel än undantag och förekommer bland samtliga kommungrupper och mellan kommuner av alla storlekar. De flesta kommuner samverkar lokalt i sitt närområde, främst kring samhällsorientering och sfi-undervisning och inom externt finansierade arbetsmarknadsprojekt. Kommunerna samverkar också genom att dela generell kunskap och information som rör mottagandeverksamheten. Samverkan med andra externa aktörer varierar mellan kommuner, till exempel samverkan med civilsamhället och andra myndigheter. Ett övergripande mönster är att samverkan med externa aktörer också har minskat i takt med att kommunerna behöver ta emot färre nyanlända.

SCHABLONERSÄTTNINGEN FÖRDELAS OFTA TILL UTBILDNINGSNÄMNDEN ELLER EN SOCIALNÄMNDEN UTIFRÅN EN FASTSTÄLLD FÖRDELNINGSMODELL

De flesta kommuner använder en fördelningsmodell för att fördela schablonersättningen till den kommunala verksamheten. En sådan fördelningsmodell kan utgå från den nyanländes ålder (barn/vuxen) eller utifrån en förutbestämd fördelning mellan nämnder som ofta har beslutats av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Där det finns fördelningsmodeller som baseras på en förutbestämd fördelning mellan nämnder delas medlen i huvudsak mellan en utbildningsnämnd, en socialnämnd eller en arbetsmarknadsnämnd. För de kommuner som inte har en fastställd fördelningsmodell fördelas medlen i stället utifrån förväntat behov i

verksamheterna eller utifrån de kostnader som olika verksamheter har haft för insatserna. Det finns även exempel på kommuner, det vill säga en fastställd fördelningsmodell för endast en del av schablonbeloppet och att resten fördelas efter behov. En majoritet av kommunerna fördelar hela schablonersättningen till olika nämnder. Det förekommer också att kommuner fördelar en majoritet av ersättningen till nämnder, medan en mindre andel ligger kvar hos kommunstyrelsen. Vanligast är att antingen verksamheten för mottagande och bosättning eller verksamheten för förskola, skola och gymnasieskola tar emot största andelen av schablonersättningen.

SCHABLONERSÄTTNINGEN FINANSIERAR ETT BRETT UTBUD AV INSATSER OCH TILLHANDAHÅLLS UTIFRÅN INDIVIDERNAS BEHOV

Kommunerna tillhandahåller många olika insatser som syftar till att stödja och skynda på nyanländas etablering. Tyngdpunkten bland de insatser som finansieras med schablonersättningen ligger på språkutbildning och språkträning, samhällsorientering och stödinsatser för nyanlända elever, till exempel studiehandledning i grundskolan och gymnasieskolan. Kommunernas insatser kan i huvudsak sorteras in under de kategorier som räknas upp i kommunersättningsförordningen: bosättning, skola, utbildning, samhällsorientering och tolkning. Intervjustudien visar att många kommuner också ger annat mer individanpassat och praktiskt stöd till de nyanlända, som drop in-mottagning för att hjälpa personer att navigera i samhället och att initiera och fullfölja myndighetsärenden. Generellt fördelar kommuner insatser för nyanlända efter individens behov snarare än efter vilken kategori av nyanländ han eller hon tillhör. Kommunerna erbjuder även insatser till personer efter tiden som nyanländ. Det kan exempelvis vara personer som har varit bosatta i landet längre än två respektive fyra år, om kommunen anser att individen behöver fortsatt stöd för att komma in på arbetsmarknaden eller i samhället i övrigt.

UPPFÖLJNING SKER FRÄMST PÅ ENHETSNIKÅ OCH FÅ KOMMUNER GÖR EN SYSTEMATISK UPPFÖLJNING AV MOTTAGANDEVERKSAMHETEN

Kommunen följer vanligtvis upp mottagandeverksamheten på enhetsnivå, där respektive enhet ansvarar för uppföljningen av de insatser som tillhandahålls nyanlända. Uppföljningen syftar i huvudsak till att förbättra verksamheten på enhetsnivå och resultaten från uppföljningen används i regel bara av den eller de enheter som genomför uppföljningen. Den uppföljning som förvaltningar och nämnder efterfrågar är ofta begränsad till kvantitativa värden, som antal personer som kommer i självförsörjning.

Få kommuner har en strukturerad uppföljningsmodell för de insatser som rör nyanlända och det saknas riktlinjer för hur uppföljningen bör vara organiserad. Eftersom flera verksamheter och aktörer är inblandade i varje individs mottagande finns svårigheter för kommunerna att följa upp mottagandeverksamheten som en helhet. Från enkätundersökningen framgår att endast hälften av kommunerna följer upp hur många personer som deltar i insatser, men inte hur många av dessa som är nyanlända. Främst görs uppföljningar av antalet deltagare i sfi och samhällsorientering. Men inte heller dessa uppföljningar särskiljer nyanlända bland deltagarna. Däremot följer kommuner ofta upp hur många kvinnor respektive män som deltar i olika verksamheter för nyanlända.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	1
1.1	Bakgrund till kartläggningen	1
1.2	Syftet med kartläggningen	1
1.3	En kvalitativ studie som bygger på intervjuer och enkätundersökning med kommuner	1
1.4	Begrepp och definitioner	2
1.5	Disposition	3
2.	Kommunernas organisering och samverkan kring mottagandeverksamheten	4
	Sammanfattande analys	4
2.1	Kommunernas organisering av mottagandeverksamhet	5
2.2	Kommunernas samverkan kring mottagandeverksamheten	8
3.	Kommunernas hantering och fördelning av schablonersättningen	10
	Sammanfattande analys	10
3.1	En majoritet av kommunerna använder en fördelningsmodell för att fördela schablonersättningen till kommunal verksamhet	10
4.	Kommunernas insatser för nyanlända och deras räckvidd inom målgruppen	13
	Sammanfattande analys	13
4.1	Insatser för nyanlända som kommunerna finansierar med schablonersättningen	13
4.2	Insatsernas fördelning baserat på olika målgrupper	15
5.	Kommunernas uppföljning av verksamheterna och insatserna	18
	Sammanfattande analys	18
5.1	Processer för att följa upp verksamheter och insatser	18
5.2	Kommunerna ser flera utmaningar med att följa upp mottagandeverksamheten	21
6.	Slutsatser	23
	Bilaga 1 Metodbeskrivning	26
	Bilaga 2. Sammanställning av enkätresultat	29

1. INLEDNING

Ramboll har fått i uppdrag av Statskontoret att kartlägga kommuners mottagandeverksamhet. Denna rapport utgör slutrapportering av Rambolls uppdrag.

1.1 Bakgrund till kartläggningen

Sveriges kommuner har en viktig roll när det gäller att ta emot nyanlända och i de nyanländas etablering i samhället. Staten ersätter kommunerna för vissa kostnader för mottagandet av och insatser för nyanlända som omfattas av förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar (kommunersättningsförordningen). Kostnader för mottagandet och insatser för de nyanlända finansieras bland annat av en schablonersättning som betalas ut till kommunen för varje mottagen nyanländ under två år. Ersättningen gäller kostnader för att ta emot nyanlända och för att ge praktisk hjälp i samband med bosättning, introduktionsinsatser inom skola och förskola, sfi, särskild anpassad komvuxutbildning, samhällsorientering, tolkning och övriga kommunala insatser för att underlätta etablering. På senare år har ersättningsbeloppen minskat i takt med att färre antal personer har fått uppehållstillstånd i Sverige. Samtidigt har reglerna för etableringsinsatser (till exempel utbildningsplikten) förändrats och schablonbeloppet har höjts.

I dag saknas en tydlig bild av hur kommunernas mottagandeverksamhet är organiserad i praktiken, vilka typer av integrationsinsatser som kommuner tillhandahåller och hur den statliga ersättningen fördelas. Även kommunerna saknar i vissa fall kunskap om hur den egna kommunen använder och fördelar den statliga ersättningen. Det gäller både mellan olika målgrupper och hur fördelningen ser ut beroende på kön och ålder. Regeringen har därför gett Statskontoret i uppdrag att kartlägga kommunernas mottagandeverksamhet.¹

1.2 Syftet med kartläggningen

Denna kartläggning syftar till att öka kunskapen om hur kommunerna organiserar mottagandeverksamheten för nyanlända, vilken typ av insatser som kommunerna tillhandahåller samt hur kommunerna använder schablonersättningarna för mottagandet av nyanlända. Kartläggningen ska också öka kunskapen om vilka särskilda insatser som schablonersättningen finansierar samt hur kommunen hanterar schablonersättningen, till exempel hur de fördelar den på olika nämnder och verksamheter inom kommunen. Kartläggningen ska också synliggöra fördelningen av insatser mellan kvinnor och män samt mellan olika åldersgrupper.

1.3 En kvalitativ studie som bygger på intervjuer och enkätundersökning med kommuner

Datansamling för kartläggningen genomfördes under oktober och november 2020. Den har bestått av två delar: en intervjustudie och en enkätundersökning. Ramboll har designat och genomfört intervjustudien och har sammanställt och analyserat svaren från den enkätundersökning som Statskontoret skickat till samtliga kommuner. Enkätundersökningen har delvis låg svarsfrekvens och fångar bara delar av kommunernas mottagandeverksamhet. Intervjustudien är den bärande delen i kartläggningen.

Vi kartlagt kommunernas mottagandeverksamhet inom följande fyra områden:

- Organisering och samverkan kring mottagandeverksamheten (se kapitel 2)
- Hantering och fördelning av schablonersättningen och andra statliga ersättningar (se kapitel 3)
- Insatser och insatsernas räckvidd (se kapitel 4)
- Uppföljning av mottagandeverksamheten (se kapitel 5)

Vi har kartlagt områdena genom att genomföra en intervjustudie med 20 utvalda kommuner. Intervjustudien har kompletterats med resultat från den enkätundersökning som skickades ut till samtliga 290 kommuner. En mer utförlig beskrivning av hur vi har genomfört kartläggningen finns i bilaga 1 Metodbeskrivning.

VI HAR INTERVJUAT 20 KOMMUNER OCH DERAS MOTTAGANDEVERKSAMHET

Urvalet av kommuner för intervjustudien har gjorts baserat på en fördelning mellan kommungrupper och geografiskt läge. De utvalda kommunerna har också ett genomsnittligt högre mottagande än genomsnittet i

¹ Arbetsmarknadsdepartementet, A2020/01801/IAS.

övriga kommuner i landet under åren 2017, 2018 och 2019. I varje kommun har vi intervjuat 1–5 nyckelpersoner (tex chefer för enheter eller förvaltningar med ansvar för mottagandeverksamheten, integrationsansvariga, ekonomiansvariga, controllers). Kommunerna har själva valt ut vilka personer som ska delta i intervjuerna utifrån deras funktion och kunskap om de områden som ingår i studien. Intervjuerna har genomförts som semistrukturerade gruppintervjuer och i videosamtal.

VI HAR SAMMANSTÄLLT RESULTAT FRÅN STATSKONTORETS ENKÄTUNDERSÖKNING

Ramboll har sammanställt och analyserat resultaten från den enkätundersökning riktad till landets 290 kommuner som Statskontoret har genomfört. De sammanställda resultaten visar inledningsvis hur kommunerna har organiserat mottagandeverksamheten och hur de har fördelat schablonersättningen. Det ger en bild av kommunernas mottagandeverksamhet och vilka verksamheter som tar del av schablonersättningen. För att ytterligare skildra vilka som tar del av schablonersättningen har vi redovisat resultat som visar andelen nyanlända som har deltagit i verksamheterna samt andelen deltagare som tillhör olika kategorier av nyanlända, andelen av olika kön samt andelen i olika åldersgrupper.

Av Sveriges 290 kommuner har 166 (cirka 57 procent) svarat på frågor om hur de har organiserat mottagandeverksamheten och hur de har fördelat schablonersättningen enligt § 10 i kommunersättningsförordningen. Enkätens fråga om hur schablonersättningen är fördelad till olika verksamheter har besvarats av 149 kommuner (cirka 51 procent). Detaljerade frågor om antal deltagare i olika insatser har enbart besvarats av 83 kommuner (cirka 29 procent). Enkätundersökningens resultat finns sammanställda som bilaga i den här rapporten.²

Ramboll har använt olika analytiska skärningar för att lyfta fram eventuella mönster i resultaten. De skärningar vi har gjort är kommungrupp, kommunstorlek (mindre kommun-större kommun), nivå av mottagande i förhållande till befolkningens mängd, geografiskt läge (region/län).

1.4 Begrepp och definitioner

I kartläggningen används följande begrepp:

Kommunersättningsförordningen: Förordning (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utläningar. Denna förordning reglerar statens ersättningar till kommunerna för vissa kostnader för mottagande av nyanlända, bland annat genom den schablonersättning som regleras i förordningens 10 §.

Mottagandeverksamhet: Detta är de verksamheter i kommunen som tillhandahåller eller operativt ansvarar för insatser för nyanlända som syftar till att stödja dem i sin etablering.

Insats: En insats är det stöd som en enskild individ kan ta del av, exempelvis en aktivitet som samhällsorientering, språkutbildning eller något annat. I denna kartläggning innebär en insats i huvudsak någon av de insatser för nyanlända som ska stödja deras etablering.

Nyanländ: En person som har fått uppehållstillstånd för bosättning grundat på skyddsbehov och som har bosatt sig i kommunen. Detta inkluderar kvotflyktingar. Begreppet *nyanländ* har en definition i etableringslagen.³ Som anger att etableringsinsatser i regel ges till nyanlända i upp till 24 månader. Det finns dock ett par undantag som motiverar en förlängd etableringsperiod (upp till 8 månaders förlängning). Denna definition av nyanländ skiljer sig något från skollagen. Där anges att en nyanländ elev är en elev som tidigare har varit bosatt utomlands och numera är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här efter att eleven har fyllt sju år. Skollagen anger också att en elev inte längre ska räknas som nyanländ efter fyra års skolgång i Sverige.⁴

² Se tabellbilaga *Sammanställning av enkätresultat*.

³ 2–2b samt 8 §§, lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁴ 3 kap. 12 a §, skollag (2010:800).

Ensamkommande barn och unga (nyanlända): De är barn och unga som har fått uppehållstillstånd för bostättning grundat på skyddsbehov och var skilda från sina föräldrar eller annan vårdnadshavare när de kom till Sverige.

Kommungrupper: Dessa grupper är den klassificering av Sveriges samtliga 290 kommuner som görs av Sveriges kommuner och regioner.⁵

Mindre kommuner: En mindre kommun har en befolkningsmängd på upp till 6 000 invånare. Vi använder uppdelningen för att illustrera de mönster som vi har identifierat i kartläggningen.

Större kommuner: En större kommun är en kommun som ingår i kommungrupp B: *Större städer och kommuner nära större stad*. I denna grupp ingår kommuner som kategoriseras som *större stad*, *pendlingskommun nära större stad* och *lågpendlingskommun nära större stad*. I genomsnitt har dessa kommuner cirka 36 000 invånare.

1.5 Disposition

I kapitel 2 presenterar Ramboll kommunernas organisering och samverkan när det gäller mottagandeverksamheten. Vi beskriver vilka nämnder och verksamheter som har hand om mottagandet och deras respektive uppdrag. Vi beskriver både samverkan inom kommunen och extern samverkan med andra kommuner, myndigheter, civilsamhället och näringslivet.

Kapitel 3 beskriver hur kommunen hanterar och fördelar de statliga ersättningarna, däribland schablonersättningen. I kapitlet beskriver Ramboll vilka processer kommunerna har för att hantera de olika ersättningarna och om de använder någon fastslagen fördelningsnyckel för schablonersättningen.

Kapitel 4 beskriver vilka insatser som kommunerna tillhandahåller för nyanlända och om insatserna fördelas olika mellan målgrupper av nyanlända. Målgrupper kan vara nyanlända som har anvisats till kommunen, som har bosatt sig i kommunen på egen hand, ensamkommande barn och unga eller anhöriga. Vi har även undersökt om och isåfall hur insatser fördelas baserat på kön eller åldersgrupp.

I kapitel 5 presenterar Ramboll vilka processer kommunerna har för att följa upp olika verksamheter, vad som ingår i uppföljningen, vem som ansvarar för uppföljningen, hur och till vem informationen redovisas samt vilka eventuella utmaningar som finns när det gäller att följa upp mottagandet av nyanlända.

I kapitel 6 presenteras våra sammanfattande slutsatser.

⁵ Kommungruppsindelning 2017, <https://skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner/kommungruppsindelning.2051.html>. hämtad 2020-12-08

2. KOMMUNERNAS ORGANISERING OCH SAMVERKAN KRING MOTTAGANDEVERKSAMHETEN

I detta kapitel redovisar vi hur kommunerna organiserar mottagandeverksamheten för nyanlända. Vi har undersökt vilka nämnder och verksamheter som i första hand ansvarar för att ta emot nyanlända samt om verksamheten bedrivs i egen regi eller genom att upphandla verksamheten från någon annan aktör. Vi har också undersökt hur kommunerna samverkar internt när det gäller att ta emot nyanlända samt hur de samverkar med externa aktörer som de statliga myndigheterna, näringslivet, civilsamhället och andra aktörer.

Sammanfattande analys

Enkätundersökningen visar att socialnämnden eller kommunstyrelsen generellt har ett övergripande ansvar för merparten av kommunernas mottagandeverksamhet, vilket innebär att de ansvarar för att besluta om inriktning och budget för mottagandeverksamheten. En utbildningsnämnd (eller motsvarande) har oftast det övergripande ansvaret för utbildningsverksamhet för nyanlända inom förskola, skola, gymnasieskola, sfi och vuxenutbildning. Denna bild bekräftas också av intervjustudien.

Vidare visar enkätundersökningen att det finns vissa skillnader mellan olika kommuntyper vad gäller vilken nämnd som har det övergripande ansvaret för mottagandeverksamheten. Ett generellt mönster är att det övergripande ansvaret för mottagandeverksamhet i landsbygdskommuner ligger hos kommunstyrelsen medan det i större städer och storstäder ligger hos socialnämnden eller någon annan nämnd, till exempel arbetsmarknadsnämnden. Exempelvis är det inte någon av de storstäder som har besvarat enkäten som säger att ansvaret för mottagande och bosättning ligger på kommunstyrelsen medan majoriteten av de landsbygdskommuner och pendlingskommuner som har besvarat enkäten svarar att det övergripande ansvaret ligger på kommunstyrelsen.

Intervjustudien visar också att flera kommuner organiserar en stor del av ansvaret för den operativa mottagandeverksamheten i en och samma organisatoriska verksamhet. Vissa kommuner har centraliserat det operativa ansvaret för mottagandeverksamheten till kommunledningen. Andra kommuner har fördelat ansvaret till en eller flera verksamheter eller enheter inom en eller flera förvaltningar. Våra intervjuer visar till exempel att mindre kommuner, landsbygdskommuner och landsbygdskommuner med besöksnäring har organiserat merparten av sin mottagandeverksamhet i avdelningar eller enheter centralt under kommunstyrelsen.

Vidare visar intervjustudien att det är vanligt att kommunerna bedriver mottagandeverksamheten i egen regi och att många av kommunerna organiserar sina mottagande- och integrationsinsatser som projekt. Intervjustudien visar också att kommunala verksamheter samverkar internt kring mottagandet, men att denna samverkan sker *ad hoc* och utifrån behov. Ett övergripande mönster är att flera kommuner har haft etablerade samverkansprocesser och samverkansstrukturer, men att behovet av samverkan har minskat i takt med att kommunerna tar emot färre nyanlända.

Intervjustudien visar också att det är vanligt att samverka med andra kommuner kring mottagandeverksamheten, oavsett kommuntyp eller storlek på kommun. Kommunerna samverkar särskilt inom samhällsorientering, sfi, generell kunskapsdelning samt inom externt finansierade arbetsmarknadsprojekt. Samtliga kommuner samverkar med Arbetsförmedlingen, men i olika utsträckning. Det är vanligt att kommunerna sluter lokala överenskommelser om samverkan med Arbetsförmedlingen eller att de samverkar med myndigheten i externt finansierade projekt. Mindre kommuner eller kommuner på landsbygderna vittnar om att samverkan med Arbetsförmedlingen har minskat i samband med att myndigheten har stängt sina lokalkontor.

Kommunerna samverkar också med andra statliga myndigheter som Migrationsverket, Skatteverket och Försäkringskassan. Denna samverkan har främst att göra med respektive myndighets olika regelverk och uppdrag, och samverkan består mycket av att ha kontakt i enskilda ärenden. Det gäller bland annat då nyanlända personer ska folkbokföra sig, skaffa fullständigt personnummer, ansöka om socialförsäkring eller andra bidrag.

De flesta kommuner samverkar med civilsamhället antingen i projektform eller genom informell samverkan vid behov. Ett generellt mönster är att samverkan med civilsamhället har minskat i takt med att kommunerna

tar emot färre flyktingar. Samverkan med näringslivet gäller i huvudsak arbetsmarknadsinsatser inom ramen för exempelvis jobbspår, genom ESF-projekt eller genom extratjänster. Vanligen sker samverkan via kommunernas näringslivskontor.

2.1 Kommunernas organisering av mottagandeverksamhet

Vi har utgått från enkätsvaren och från våra djupintervjuer för att beskriva hur kommunerna organiserar sin mottagandeverksamhet. Enkätsvaren visar att socialnämnden och kommunstyrelsen har ett övergripande ansvar för mottagandeverksamheten vilket innebär att de beslutar om inriktning och budget. Det bekräftas också av intervjustudien.

SOCIALNÄMNDEN ELLER KOMMUNSTYRELSEN HAR GENERELLT ETT ÖVERGRIPANDE ANSVAR FÖR MOTTAGANDET

Kommunernas enkätsvar visar att det generellt är socialnämnden eller kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för mottagande och bosättning i kommunerna. Våra intervjuer bekräftar också denna bild. Enkätsvaren visar att det övergripande ansvaret för samhällsorienteringen ligger på en kommunstyrelse, en utbildningsnämnd eller en socialnämnd. Enkätsvaren visar också på att det är en utbildningsnämnd som typiskt sett har det övergripande ansvaret för förskolan, skolan, gymnasieskolan, sfi-verksamheten och vuxenutbildningen. Det övergripande ansvaret för tolkning har majoriteten av de svarande kommunerna lagt på en socialnämnd eller kommunstyrelse (tabell 1).

Tabell 1 Sammanställning av kommunernas svar på frågan "Vilken nämnd ansvarar i första hand för verksamheten?" efter nämnd och verksamhet

	Socialtjänst	Ekonomiskt bistånd	Förskola, skola, gymnasieskola	Vuxenutbildning exkl. sfi	Sfi	Mottagande och bosättning	Samhällsorientering	Tolkning
Socialnämnd	128	113	1	8	10	66	39	64
Arbetsmarknadsnämnd	2	14	2	19	20	21	22	13
Utbildningsnämnd	0	2	131	83	79	8	32	7
Integrationsnämnd eller liknande	2	3	0	0	0	6	7	4
Annan nämnd	7	8	6	20	21	10	11	23
Kommunstyrelsen	27	26	26	36	36	55	55	55
Summa antal kommuner	166	166	166	166	166	166	166	166

Not: Statskontorets enkät till kommuner november 2020. I tabellen redovisas 166 kommuners svar på frågan "Vilken nämnd ansvarar i första hand för verksamheten?".

DET FINNS VISSA SKILLNADER MELLAN OLIKA KOMMUNTYPER GÄLLANDE VILKEN NÄMND SOM HAR DET ÖVERGRIPANDE ANSVARET FÖR DE OLIKA VERKSAMHETERNA

Kommunernas enkätsvar visar på att det varierar när det gäller vilken nämnd som har det övergripande ansvaret för de olika verksamheterna. I mer än hälften av storstäderna har socialnämnden det övergripande ansvaret för *mottagande och bosättning*. I landsbygdskommuner och pendlingskommuner nära mindre orter visar enkätsvaren att de flesta av kommunerna har lagt ansvaret på kommunstyrelsen. Av de större städer som har svarat på enkäten anger 60 procent att en arbetsmarknadsnämnd har det övergripande ansvaret för mottagande och bosättning. Ingen av de storstäder som har svarat på enkäten anger att en kommunstyrelse har det övergripande ansvaret för verksamheten (tabell 2).

Tabell 2. Sammanställning av ansvarsfördelningen för mottagande och bosättning mellan nämnder per kommungrupp.

	Socialnämnd (%)	Arbetsmarknadsnämnd (%)	Utbildningsnämnd (%)	Integrationsnämnd eller liknande (%)	Kommunstyrelsen (%)	Annan nämnd (%)	Antal svar
Storstäder	66,7	0,0	0,0	0,0	0,0	33,3	3
Pendlingskommun nära storstad	50,0	3,8	0,0	11,5	26,9	7,7	26
Större stad	30,8	61,5	0,0	0,0	7,7	0,0	13
Pendlingskommun nära större stad	45,5	4,5	4,5	4,5	36,4	4,5	22
Lågpendlingskommun nära större stad	28,6	14,3	14,3	0,0	38,1	4,8	21
Mindre stad/tätort	50,0	37,5	0,0	6,3	6,3	0,0	16
Pendlingskommun nära mindre ort	41,9	3,2	6,5	0,0	41,9	6,5	31

Landsbygdskommun	30,4	4,3	0,0	4,3	60,9	0,0	23
Landsbygdskommun med besöksnäring	27,3	0,0	18,2	0,0	27,3	27,3	11
Alla svarande kommuner	39,8	12,7	4,8	3,6	33,1	6,0	166

I bilagan *Tabellbilaga – Sammanställning av enkätresultat* redovisar vi en sammanställning av hur de 166 kommuner som har besvarat enkäten har fördelat det övergripande ansvaret för samhällsorientering, sfi, vuxenutbildning samt förskola, skola och gymnasieskola. Bland de större städerna visar enkätsvaren att majoriteten av kommunerna har lagt det övergripande ansvaret för *samhällsorienteringen* på en arbetsmarknadsnämnd.⁶ Av de landsbygdskommuner och pendlingskommuner nära mindre orter som har besvarat enkäten anger ungefär hälften att kommunstyrelsen har övergripande ansvar för samhällsorienteringen. När det gäller *sfi och vuxenutbildning* finns vissa skillnader mellan olika slags kommuner. Det är till exempel vanligt i mindre städer/tätorter och större städer att en arbetsmarknadsnämnd har övergripande ansvar för sfi-verksamheten. I drygt hälften av landsbygdskommunerna ligger det övergripande ansvaret för sfi-verksamheten på kommunstyrelsen och resterande del på en utbildningsnämnd, en socialnämnd eller någon annan nämnd.⁷ Vuxenutbildningen följer ett liknande mönster.⁸ När det gäller *förskola, skola och gymnasieskola* ligger det övergripande ansvaret i första hand på en utbildningsnämnd, oavsett kommungrupp.⁹

En socialnämnd har oftast övergripande ansvar för *ekonomiskt bistånd*¹⁰ och *socialtjänst*, oavsett kommuntyp.¹¹ Men i större städer har en arbetsmarknadsnämnd ett större ansvar för ekonomiskt bistånd än i övriga kommungrupper.¹² *Tolkning* ansvarar oftast en socialnämnd eller kommunstyrelse för.¹³

FLERA KOMMUNER ORGANISERAR EN STOR DEL AV DET OPERATIVA ANSVARET FÖR MOTTAGANDEVERKSAMHETEN I EN OCH SAMMA ORGANISATORISKA VERKSAMHET

Vår intervjustudie visar att en stor del av mottagandeverksamheten är organiserad under en och samma organisatoriska verksamhet. Vissa kommuner har centraliserat det operativa ansvaret för mottagandeverksamheten till kommunledningen. Andra kommuner har fördelat det operativa ansvaret till en eller flera avdelningar eller enheter inom en eller flera förvaltningar. Intervjustudien visar att landsbygdskommuner och landsbygdskommuner med besöksnäring har organiserat merparten av sin mottagandeverksamhet i avdelningar eller enheter centralt under kommunstyrelsen. Flera av de kommuner som har organiserat verksamheten under kommunstyrelsen beskriver att de har utskott som hanterar verksamhetsfrågor om mottagandet i kommunen. Intervjustudien visar också att det i ett flertal kommuner är det praktiska mottagandet och bösättningsfrågor som har organiserats under en och samma organisatoriska verksamhet. Det finns till exempel kommuner som har en mottagandeenhet eller en integrationsenhet eller motsvarande som ansvarar för det praktiska mottagandet, till exempel samordning och stöd som har att göra med boende, boendestöd och boendeintroduktion. Det finns också exempel på kommuner där dessa enheter hjälper nyanlända personer med inskrivning och även samordnar deras insatser inom sfi och samhällsorientering. Men det är vanligt att själva utförandeverksamheten av sfi och samhällsorientering är organiserad under en annan avdelning eller förvaltning, exempelvis en utbildningsförvaltning.

Ensamkommande barn och unga är en målgrupp som generellt inte tillhör mottagandeverksamheten utan som är organiserad inom socialtjänsten. Olika kommuner hanterar ansvaret för den så kallade glappersättningen på olika sätt. Det gäller alltså det belopp som betalas ut i direkt anslutning till att en person har fått uppehållstillstånd till och med att hen påbörjar etableringsprogrammet. I vissa kommuner administreras ersättningen av en socialnämnd och i vissa av någon form av integrationsenhet. Dessa kommuner motiverar att ersättningen inte administreras av en socialnämnd för att särskilja ersättningen från försörjningsstöd.

⁶ Se tabellbilaga-Sammanställning av enkätresultat, tabell 11.

⁷ Se tabellbilaga-Sammanställning av enkätresultat, tabell 9.

⁸ Se tabellbilaga-Sammanställning av enkätresultat, tabell 8.

⁹ Se tabellbilaga-Sammanställning av enkätresultat, tabell 7.

¹⁰ Ekonomiskt bistånd är ingen verksamhet utan ett ekonomiskt stöd till hushållen men eftersom nyanlända tar del av detta stöd har det ingått som ett svarsalternativ i enkätundersökningen.

¹¹ Se tabellbilaga-Sammanställning av enkätresultat, tabell 5 och 6.

¹² Se tabellbilaga-Sammanställning av enkätresultat, tabell 6.

¹³ Se tabellbilaga-Sammanställning av enkätresultat, tabell 12.

KOMMUNALA VERKSAMHETER SAMVERKAR INTERNT VID BEHOV

Merparten av de kommuner som vi har intervjuat uppger att de samverkar internt kring mottagande av nyanlända. Samverkan sker typiskt sett *ad hoc* utifrån behov. De samverkar då framför allt på handläggarnivå, exempelvis när det gäller att samordna bostäder med kommunala bostadsbolag samt att samordna insatser såsom sfi och samhällsorientering. Ett fåtal kommuner uppger också att samverkan sker på chefsnivå genom att chefer från olika delar av kommunen träffas i forum för att diskutera frågor om kommunens mottagandeverksamhet.

Ett övergripande mönster är att flera kommuner beskriver att de tidigare har samverkat mer systematiskt kring mottagande av nyanlända. Men i takt med att mottagandet har minskat har behovet av systematisk samverkan minskat. Flera kommuner med relativt få invånare beskriver att mottagandeverksamheten i dag är så pass liten att personalen känner väl till både varandra och individerna inom målgruppen. Men det finns också exempel på kommuner som har en systematisk samverkan kring mottagandet. Exempelvis har en kommun en tvärssektoriell integrationsgrupp bestående av politiker och tjänstemän från olika nämnder och verksamheter som samordnar arbetet kring mottagande och integration. Integrationsgruppen leds av kommunchefen och gruppen har mandat att fatta snabba beslut och att arbeta strategiskt utifrån ett långsiktigt perspektiv när det gäller mottagande av nyanlända.

MOTTAGANDEVERKSAMHETEN BEDRIVS OFTA I EGEN REGI

Våra intervjuer visar att majoriteten av kommunernas mottagandeverksamhet bedrivs i egen regi och att det är få kommuner som upphandlar verksamhet och insatser som har att göra med att ta emot nyanlända. Ett fåtal av kommunerna upphandlar sfi och samhällsorientering helt eller delvis. Men intervjustudien visar också att flera kommuner tidigare har haft upphandlad sfi och samhällsorientering, men att behovet har upphört i takt med ett de tar emot färre nyanlända.

EN ÖVERVÄGANDE DEL AV KOMMUNERNAS INSATSER FÖR NYANLÄNDA ÄR ORGANISERADE SOM PROJEKT

Ett övergripande mönster är att en övervägande del av mottagande- och integrationsinsatser i kommunerna bedrivs som projekt, ofta medfinansierade av de så kallade § 37- och §37a-medel¹⁴ som fördelas via länsstyrelserna. Ett vanligt upplägg är också att delfinansieras av Europeiska socialfonden (ESF) och i ett fåtal av Asylmigrations- och integrationsfonden (AMIF). Intervjuerna visar också att vissa kommuners integrationsenheter, mottagandeenheter eller motsvarande finansieras enbart av schablonersättning.

ETT MINSKAT MOTTAGANDE HAR INNEBURIT ATT KOMMUNERNA MÅSTE ANPASSA MOTTAGANDEVERKSAMHETEN

Våra intervjuer visar att kommunerna har tagit emot färre nyanlända de senaste åren och att många kommuner därför har behövt anpassa sin mottagandeverksamhet. Exempelvis har ett antal kommuner tidigare haft separata enheter och resurser som har arbetat med mottagandet av nyanlända, såsom integrationsansordnare, boendesamordnare eller motsvarande. I vissa fall har dessa fått dra ner på sina resurser som en konsekvens av att de inte längre kan finansiera eller upprätthålla verksamheten eftersom det kommer färre nyanlända. Samtidigt finns det exempel på kommuner som trots färre nyanlända har kvar särskilda resurser och funktioner för mottagandeverksamheten. Exempelvis har en pendlingskommun nära storstad en boendesamordnare och boendehandläggare som har hand om boenden till nyanlända, bistår med kontraktsskrivning och stöttar målgruppen med att söka boenden. Samma kommun har också integrationscoacher som tar emot nyanlända och informerar dem om exempelvis kommunen och myndighetskontakter.

Även om mottagandet har minskat under de senaste åren beskriver flera av de intervjuade kommunerna att behovet av insatser generellt inte minskar. I princip alla intervjuade kommuner vittnar om att det tar längre tid än två år för en nyanländ att bli självförsörjande. De säger också att personer är i behov av insatser även efter tiden som nyanländ. Flera av kommunerna ser därför att de behöver förändra sig från att erbjuda

¹⁴ § 37 i kommunersättningsförordningen (2010:1122) reglerar de medel som länsstyrelserna fördelar till kommuner m.fl. för insatser som skapar beredskap och tillräcklig mottagningskapacitet för nyanlända och ensamkommande barn, och för att utveckla samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och andra organ i syfte att underlätta etableringen i samhället. § 37 a § i samma förordning reglerar de medel som kommuner kan ansöka om från länsstyrelserna för att stärka och utveckla verksamhet med flyktingguider och familjekontakter. Ersättning lämnas till verksamheter som syftar till att underlätta etableringen i samhället, skapa nätverk, stödja språkinläring eller ge socialt stöd till ensamkommande barn.

mottagande- och integrationsinsatser till att erbjuda arbetsmarknadsinsatser, vilket kräver att de anpassar verksamhetens organisation och insatser.

2.2 Kommunernas samverkan kring mottagandeverksamheten

För att beskriva kommunernas samverkan kring mottagandeverksamheten med externa aktörer har vi utgått ifrån våra genomförda djupintervjuer. Intervjustudien visar att det är vanligt att kommunerna samverkar med andra kommuner. Däremot har samverkan med andra externa aktörer generellt minskat i takt med att de tar emot färre nyanlända.

KOMMUNER SAMVERKAR MED KOMMUNER I NÄROMRÅDET INOM VISSA DELAR AV MOTTAGANDEVERKSAMHETEN

Bland de kommuner som vi har intervjuat är det vanligt att kommunerna samverkar med andra kommuner i närområdet när det gäller mottagandeverksamheten. Kommunerna samverkar särskilt inom samhällsorientering, sfi, inom externt finansierade arbetsmarknadsprojekt och kring generell kunskapsdelning.

När det gäller samhällsorientering är det vanligt att kommuner i närområden samarbetar genom att den större kommunen tillhandahåller samhällsorienteringen för de närliggande mindre kommunerna. Samhällsorienteringen samordnas framför allt av resursmässiga skäl, eftersom det inte är möjligt för samtliga kommuner att kalla tillräckligt stora deltagargrupper inom samhällsorienteringen (som bland annat ska kunna erbjudas på modersmål). Bland kommunerna finns också exempel där kommunerna samverkar kring sfi, till exempel genom en kommun säljer sfi-undervisning till andra kommuner, eller att ett kommunalförbund driver sfi-undervisning för flera kommuner. Det är också vanligt med samverkan mellan kommunerna inom ramen för externt finansierade integrations- och arbetsmarknadsprojekt. Projekten kan finansieras av exempelvis ESF, Delegationen för unga och nyanlända till arbete (DUA) eller §37 a-medel från länsstyrelserna. I flera fall samverkar kommunerna med Arbetsförmedlingen eller den regionala Länsstyrelsen.

Bland de kommuner som vi har intervjuat är det vanligt med olika former av regional samverkan mellan kommuner i syfte att dela erfarenheter och kunskap, oavsett kommuntyp eller kommunstorlek. Samtidigt visar intervjuerna att denna samverkan har minskat något bland mindre kommuner i takt med att de tar emot färre nyanlända.

SAMTLIGA KOMMUNER SAMVERKAR MED ARBETSFÖRMEDLINGEN MEN I OLIKA UTSTRÄCKNING

Alla kommuner som vi har intervjuat samverkar med Arbetsförmedlingen. Denna samverkan underlättar mottagandet eftersom verksamheten berör både parter. Arbetsförmedlingen är ytterst ansvarig för etableringen av nyanlända och för att få de nyanlända i arbete efter etablering medan kommunerna ansvarar för andra delar av mottagandet. Det är vanligt att kommunerna sluter lokala överenskommelser om samverkan med Arbetsförmedlingen när det gäller nyanländas etablering¹⁵ och/eller en DUA-överenskommelse¹⁶. En DUA-överenskommelse underlättar för kommunerna och Arbetsförmedlingen att samverka strukturellt över tid, det vill säga att aktörerna gör ett gemensamt kartläggnings- och analysarbete och kommer överens om hur de fortsättningsvis ska ansvarsfördela, organisera och bedriva arbetet i spår för nyanländas etablering i arbetslivet. Den öppnar även upp möjligheten för kommunen att söka eventuella statsbidrag, till exempel statsbidrag för samverkan, jobbspår och statsbidrag för erfarenhetsutbyte och lärande. Kommunerna samverkar också med Arbetsförmedlingen också inom ramen för projekt som syftar till att stärka förutsättningar för etablering i samhället och på arbetsmarknaden, exempelvis genom jobbspår, extratjänster¹⁷ eller ESF- eller AMIF-finansierade projekt. Men flera mindre kommuner saknar i dag Arbetsförmedlingskontor, vilket har inneburit att samverkan med Arbetsförmedlingen har minskat. Flera kommunrepresentanter vittnar om att

¹⁵ En lokal överenskommelse är ett gemensamt dokument som syftar till att tydliggöra uppdrag, ansvarsfördelning, roller, rutiner och gemensamma insatser mellan Arbetsförmedlingen, kommuner samt andra myndigheter och organisationer, till exempel landsting/regioner, Försäkringskassan och Migrationsverket. Den ska också beskriva hur samverkan kan ske med idéburna organisationer och det lokala näringslivet. En lokal överenskommelse är också ett strategiskt dokument för hur samverkan kan utvecklas och följas upp. Det kan till exempel handla om mål och visioner för det lokala etableringsarbetet samt utvecklad samverkan kring andra målgrupper.

¹⁶ En DUA-överenskommelse är ett gemensamt dokument som undertecknas av en eller flera kommuner, Arbetsförmedlingen och andra relevanta parter i syfte att främja samverkan mellan berörda aktörer som har betydelse för nyanländas möjlighet att etablera sig i arbetslivet.

¹⁷ En extratjänst är en statlig subventionerad anställning inom välfärden, offentlig, kulturell eller ideell sektor.

Arbetsförmedlingens omorganiseringar har medfört att kommunerna själva behöver tillhandahålla arbetsmarknadsinsatser i högre utsträckning än tidigare.

SAMVERKAN MED ANDRA STATLIGA MYNDIGHETER SKER FRÄMST UTIFRÅN RESPEKTIVE AKTÖRS UPPDRAG

Intervjustudien visar att samverkan med de statliga myndigheterna Migrationsverket, Försäkringskassan och Skatteverket främst sker genom kontakt i enskilda ärenden. Detta med anledning av att kommunernas insatser påverkas av andra myndigheters regelverk och uppdrag. Exempelvis informerar Migrationsverket kommunerna om inflödet av nyanlända inklusive kvotflyktingar, vilket gör att kommunerna kan förbereda sin mottagandeverksamhet. Som en del av kommunens mottagandeverksamhet hjälper många kommuner den nyanlända personen med att folkbokföra sig, skaffa fullständigt personnummer, ansöka om socialförsäkring eller andra bidrag samt att skriva in sig på etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen. I exempelvis landsbygdskommuner som har långt mellan de olika myndigheterna följer kommunen med nyanlända personer till exempelvis Migrationsverket för att hämta ut uppehållstillståndskort och Skatteverket för att söka om personnummer och folkbokföring. Om inskrivningen i etableringsprogrammet dröjer behöver kommunerna ofta hjälpa de nyanlända mer, med till exempel initialt försörjningsstöd (så kallad glappersättning) i väntan på att Försäkringskassan ska betala ut etableringsersättningen. Det innebär också att nyanlända inte kommer igång med insatser så tidigt som önskat. I våra intervjuer framkommer exempel på två kommuner som har skrivit separata intyg eller avtal med den verksamhet eller aktör som tillhandahåller sfi eller samhällsorientering för att nyanlända personer ska komma igång med dessa insatser redan innan personen är folkbokförd. Det beror på att denna period kan bli lång, framför allt för kvotflyktingar.

Intervjustudien visar att samverkan med de statliga myndigheterna Migrationsverket, Försäkringskassan och Skatteverket främst sker genom att dela information och genom att ta kontakt i enskilda ärenden.

KOMMUNEN SAMVERKAR OFTA MED CIVILSAMHÄLLET MEN DENNA SAMVERKAN HAR MINSKAT I TAKT MED ATT KOMMUNERNA TAR EMOT FÄRRE FLYKTINGAR

Intervjustudien visar att de flesta kommuner samverkar med civilsamhället kring mottagandet och etableringen av nyanlända. Samverkan sker antingen i projekt eller genom informell behovsstyrd samverkan genom redan upparbetade kontakter. Flera kommuner uppger att samverkan med civilsamhället har minskat i takt med att de har tagit emot färre flyktingar under de senaste åren, men de bedömer att civilsamhället har spelat en viktig roll under åren dessförinnan, när mottagandet av nyanlända var högt. Det är vanligt att kommuner informerar nyanlända i kommunen om civilsamhällets etablerings- och integrationsinsatser och att de hänvisar dem till dessa insatser, som språkcaféer, läxhjälp, samhällsinformation, samt kultur- fritids- och idrottsaktiviteter. De organisationer som nämns i intervjuerna är studieförbund, Svenska kyrkan, Röda korset och Rädda barnen.

SAMVERKAN MED NÄRINGSLIVET GÄLLER OFTA ARBETSMARKNADSNÄRA INSATSER

Intervjustudien visar att de flesta kommuner inte samverkar systematiskt med näringslivet. Samverkan med näringslivet när det gäller insatser för personer inom etableringen sker främst inom ramen för de jobbspår som ingår i DUA-överenskommelser, genom ESF-projekt eller genom de extratjänster som tillhandahålls av arbetsgivare inom välfärden eller den offentliga, kulturella eller ideella sektorn och som finansieras av Arbetsförmedlingen. Kommuner samverkar vanligen med näringslivet via kommunernas näringslivsenheter. Kommunernas näringslivsenheter har den mest naturliga kontakten med näringslivet inom kommunen. De har därmed kunskap om den lokala arbetsmarknaden och företagets behov och kan identifiera praktikplatser och möjliga arbetsplatser. De som vi har intervjuat lyfter också fram exempel på kommuner som vill få till en bättre samverkan med näringslivskontoren för att förbättra förutsättningarna för nyanlända eller andra arbetslösa i kommunen. En stor kommun lyfter också fram samverkan mellan vuxenutbildningarna och näringslivet. Denna samverkans syfte är att anpassa yrkesutbildningarna efter behov, vilket inte bara gäller utbildningar för nyanlända personer.

3. KOMMUNERNAS HANTERING OCH FÖRDELNING AV SCHABLONERSÄTTNINGEN

Kommunernas arbete med att ta emot nyanlända finansieras bland annat av en schablonersättning som betalas ut till kommunen för varje mottagen nyanländ under två år. För 2020 är schablonbeloppet 146 100 kronor för personer som inte har fyllt 65 år och 82 100 kronor för personer som har fyllt 65 år. Schablonersättningen gäller kostnader för mottagande och praktisk hjälp i samband med bosättning, introduktionsinsatser inom skola och förskola, sfi, särskild anpassad komvuxutbildning, samhällsorientering, tolkning och övriga kommunala insatser för att underlätta etablering. Det är upp till kommunerna själva att bestämma hur de ska använda medlen. Under 2019 betalades sammantaget 6 309 miljoner kronor ut i ersättning. I detta kapitel redovisar vi hur den statliga ersättningen fördelas mellan nämnder och kommunstyrelsen, samt hur fördelningen av medel går till.

Sammanfattande analys

De flesta kommuner använder en fördelningsmodell för att fördela schablonersättningen till den kommunala verksamheten. En sådan fördelningsmodell kan utgå från den nyanländes behov, exempelvis utifrån ålder, eller utifrån en förutbestämd fördelning mellan nämnder som ofta har beslutats av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. Fördelningsmodeller utifrån en förutbestämd fördelning mellan nämnder fördelar medlen i huvudsak mellan en utbildningsnämnd, socialnämnd eller arbetsmarknadsnämnd. För de kommuner som inte har en fastställd fördelningsmodell fördelas medlen i stället utifrån förväntat behov i verksamheterna eller utifrån vilka kostnader som olika verksamheter har haft för insatserna. Det finns även exempel på kommuner som använder sig av en kombination dessa metoder, det vill säga en fastställd fördelningsmodell för delar av schablonbeloppet och att resten fördelas efter behov.

De flesta kommuner fördelar hela schablonersättning till olika nämnder. Det förekommer också att kommunen fördelar en majoritet av ersättningen till nämnder, medan en mindre andel ligger kvar hos kommunstyrelsen. Det finns också exempel på kommuner där kommunstyrelsen tar hand om schablonersättningen och att den inte fördelas mellan nämnder alls. Bland dessa finns exempel på kommuner som använder överskott av schablonen för att täcka kommunens övergripande underskott. Vissa kommuner lägger samman glappersättningen och schablonersättningen, vilket de delvis förklarar med att glappersättningen dröjer. Det innebär att kommunen i stället måste använda andra medel. Vanligast är att antingen verksamheten för mottagande och bosättning eller verksamheten för förskola, skola och gymnasieskola tar emot största andelen av schablonersättningen.

3.1 En majoritet av kommunerna använder en fördelningsmodell för att fördela schablonersättningen till kommunal verksamhet

I våra intervjuer med kommuner och i enkätsvaren framkommer en rad olika tillvägagångssätt för att fördela den statliga schablonersättningen. Enkätsvaren indikerar att cirka 60 procent av de kommuner som svarat på frågan använder någon form av fastställd fördelningsmodell för att fördela hela eller delar av schablonersättningen. Men även bland de kommuner som har uppgett att de fördelar ersättningen på annat sätt återfinns exempel på fastställda fördelningsmodeller i fritextsvaren. Det är därför inte möjligt att återge en exakt fördelning mellan de olika förfarandena. Men vi kan konstatera att en majoritet av kommunerna som har svarat på enkäten använder en fastställd modell för att fördela ersättningen. I våra intervjuer framkommer att det ofta är kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen som har beslutat om hur fördelningsmodellerna är utformade. En mindre kommun uppger att en fördelningsmodell togs fram i regional samverkan med andra kommuner i länet.

En fastställd modell kan utgå från den nyanländes ålder eller utifrån en förutbestämd fördelning mellan nämnder som har beslutats av kommunstyrelsen. Bland de kommuner som har svarat på enkäten uppger ungefär en tredjedel att de använder en fördelningsmodell som utgår från den nyanländas ålder.¹⁸ Fördelningsmodeller som baseras på ålder innebär ofta att en relativt stor andel fördelas till en utbildningsnämnd för unga

¹⁸ På denna enkätfråga hade kommunerna möjlighet att välja flera svarsalternativ. Det finns alltså kommuner som anger att de fördelar utifrån ålder som i fritextsvaret anger ytterligare en princip för fördelning.

nyanlända. För äldre personer fördelar kommuner ofta medlen mellan en socialnämnd, en arbetsmarknadsnämnd och en kultur- och fritidsnämnd.

De kommuner som uppger att de fördelar hela schablonersättningen utifrån en fastställd fördelning till nämnder fördelar medlen i huvudsak mellan en socialnämnd och en utbildningsnämnd. Från våra intervjuer framkommer också exempel på några kommuner som även fördelar en mindre andel till en kultur- och fritidsnämnd eller motsvarande. Därefter fakturerar eller äskar andra nämnder eller verksamheter medel vid behov. Intervjustudien visar exempel på två kommuner som har en mer detaljerad fördelningsnyckel på verksamhetsnivå. Då finns en fastställd procentsats per nämnd samt per verksamhet, till exempel för tolkning, samhällsorientering och andra etableringsinsatser som omfattas av schablonen.

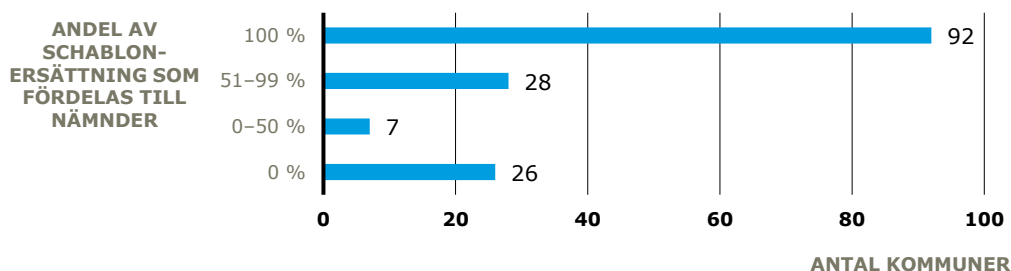
Bland de kommuner som uppger att de inte har en fastställd fördelningsmodell fördelas medlen i stället centralt från kommunstyrelsen, alternativt från en viss nämnd (oftast socialnämnden) utifrån behoven hos verksamheterna. Då får andra nämnder eller verksamheter äska medel för förväntade behov eller efter att de redan har haft kostnaderna. Det finns också exempel på kommuner som tidigare har tillämpat en fastställd modell, men som har gått över till en mer behovsdriven fördelning i takt med att mottagandet har minskat.

Det finns även exempel på kommuner som använder sig av en kombination dessa metoder, det vill säga en fastställd fördelningsmodell för delar av schablonbeloppet och att resten fördelas efter behov. Det innebär att en fastställd procentsats eller belopp fördelas till en nämnd, exempelvis en utbildningsnämnd. Resterande medel fördelas utifrån behov. Ett annat exempel är att en fastställd procentsats fördelas på verksamhetsnivå, till exempel sfi-verksamheten, och att resterade medel fördelas utifrån behov eller där kostnaderna har funnits.

DE FLESTA KOMMUNERNA FÖRDELAR HELA SCHABLONERSÄTTNINGEN TILL NÄMNDERNA

En majoritet av kommunerna fördelar hela schablonersättningen till olika nämnder (92 av 153 svarande kommuner). Det förekommer också att kommunen fördelar en majoritet av ersättningen till nämnder, medan en mindre andel ligger kvar hos kommunstyrelsen (28 av 153 svarande kommuner). Det förekommer också att kommunstyrelsen tar hand om schablonersättningen och att den inte fördelas mellan nämnder alls (26 av 153 svarande kommuner).¹⁹ Bland dessa finns exempel på kommuner som använder överskottet av schablonen för att täcka kommunens övergripande underskott. En kommun motiverar förfarandet med att det funnits skalfördelar under perioder med högt mottagande, vilket har medfört ett överskott under de två år som schablonen kan fördelas ut. Samtidigt lyfter kommunen ett behov av ökad ersättning efter två år. Ett annat exempel är en stor kommun som lägger ihop ersättningen med skatter och generella statsbidrag. Kommunrepresentanterna menar att intäkter från schablonersättningen därmed indirekt finansierar verksamheterna i nämnderna. Vissa kommuner lägger samman glappersättningen och schablonersättningen. De förklarar detta med att glappersättningen dröjer, vilket innebär att kommunen i stället måste använda andra medel.

Figur 1 De flesta kommunerna fördelade majoriteten av schablonersättning till nämnder år 2019



Not: Sammanställning av 153 kommuners svar på "Hur har kommunen fördelat schablonersättningen, enligt §10 förordningen 2010:112, i kommunens organisation 2019?". Om ingen andel har fördelats till nämnder har schablonersättningen tillvaratagits av kommunstyrelsen.

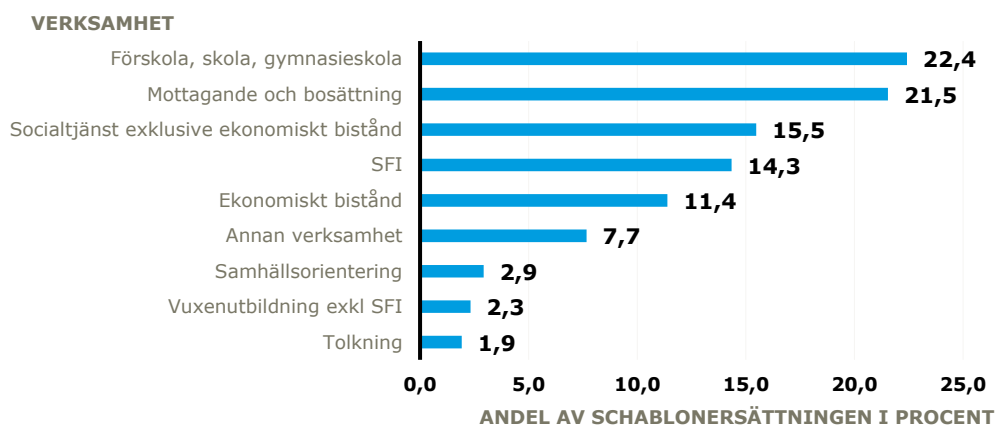
¹⁹ Se tabellbilaga-Sammanställning av enkätresultat, tabell 2, samt Figur 1 De flesta kommunerna fördelade majoriteten av schablonersättning till nämnder år 2019.

Det finns inte några entydiga mönster från kommunernas enkätsvar när det gäller vilka kommuner som fördelar medel till nämnder och vilka som inte gör det. Det finns exempel på kommuner av olika storlekar i nästan alla kommungrupper, och i nästan alla delar av landet, som antingen fördelar hela ersättningen till nämnder, eller där hela ersättningen ligger kvar hos kommunstyrelsen. Men det är något vanligare att mindre kommuner inte fördelar ersättningen till nämnder än stora kommuner. Det är till exempel vanligare att landsbygdskommuner inte fördelar ersättningen till nämnder än andra kommungrupper.

VANLIGAST ÄR ATT SCHABLONERSÄTTNINGEN GÅR TILL SKOLA SAMT MOTTAGANDE OCH BOSÄTTNING

Oavsett hur kommunerna organiserar sitt mottagande når schablonersättningen verksamheten. För de allra flesta kommuner som har svarat på enkäten är det antingen verksamheten för mottagande och bosättning eller verksamheten för förskola, skola och gymnasieskola som har tagit emot den största andelen av schablonersättningen (figur 2). Intervjustudien visar att exempel på insatser kan vara studiehandledning på modersmål, extra lärarstöd, assistentstöd och andra individanpassade åtgärder. En dryg femtedel vardera av ersättningen har fördelats till mottagande och bosättning (21,5 %) eller till förskola, skola och gymnasieskola (22,4 %). En knapp tredjedel av ersättningen går till socialtjänst (15,5 %) eller till ekonomiskt bistånd (11,4 %). Resterande delar går till sfi, (14,3 %), annan verksamhet (7,7 %), tolkning (1,9 %), samhällsorientering (2,9 %) och vuxenutbildning exkl. sfi (2,3 %).

Figur 2 Sammanställning av hur kommunerna använder schablonersättningen inom mottagandeverksamheten i procent



Not: Sammanställning av 149 kommuners svar på "Hur har kommunen fördelat schablonersättningen på olika verksamheter 2019?".

De allra flesta kommuner fördelar alltså störst andel av ersättningen till skolverksamhet eller mottagandeverksamhet. Men det finns undantag och en viss regional skillnad. Flera av kommunerna i Stockholms län, Jönköpings län, Kalmar län och Kronoborgs län fördelar en betydande andel till socialtjänst (i genomsnitt per län varierar andelarna mellan cirka 24 procent och 32 procent). Flera kommuner i Södermanlands län sticker också ut genom att fördela en relativt stor andel av ersättningen till sfi (i genomsnitt 40 procent).²⁰

²⁰ Se tabellbilaga-Sammanställning av enkätresultat, tabell 4.

4. KOMMUNERNAS INSATSER FÖR NYANLÄNDA OCH DERAS RÄCKVIDD INOM MÅLGRUPPEN

I detta kapitel redovisar vi vilka insatser som kommunerna tillhandahåller för nyanlända och som finansieras av schablonersättningen. Vi har också undersökt hur kommunerna kategoriserar nyanlända samt *om* och i så fall *hur* de fördelar insatser mellan olika grupper av nyanlända. Det gäller exempelvis egenbosatta (EBO), anvisade, anhöriga samt ensamkommande barn och unga.

Sammanfattande analys

Kommunerna tillhandahåller många olika insatser som syftar till att stödja och skynda på nyanländas etablering. Tyngdpunkten bland de insatser som finansieras med schablonersättningen ligger på språkutbildning och språkträning, samhällsorientering och stödinsatser för nyanlända elever, till exempel studiehjälp i grundskolan och gymnasieskolan.

Kommunernas insatser kan i huvudsak sorteras in under de kategorier som räknas upp i kommunersättningsförordningen: bosättning, skola, utbildning, samhällsorientering och tolkning. De flesta kommuner som vi har intervjuat ger också praktiskt stöd till de nyanlända, som drop-in-mottagning för att hjälpa personer att navigera i samhället och att initiera och fullfölja myndighetsärenden. Kommunerna har enligt förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (samhällsorienteringsförordningen)²¹ ansvar för att erbjuda 100 timmar samhällsorientering till nyanlända. Men många av de kommuner som vi har intervjuat anser att detta inte räcker. De ser ett behov av att utöver dessa 100 timmar tillhandahålla olika former av samhällsnavigering eller samhällsinformation. Det kan handla om att ge stöd i att navigera i och förstå det svenska samhället, både när det gäller hur samhället är organiserat i exempelvis myndigheter och vårdinrättningar samt andra aspekter av samhällslivet som sociala sammanhang och föreningsliv.

Intervjuerna ger också en tydlig bild av att kommunerna fördelar insatser för nyanlända efter individens behov snarare än efter vilken kategori av nyanländ han eller hon tillhör. I detta avseende har kommunerna ett tydligt fokus på den enskildes behov. Intervjuerna visar också att kommunerna erbjuder insatser för nyanlända till andra än de som definieras som nyanlända enligt etableringslagen eller skollagen. I etableringslagen anges att etableringsinsatser ges till nyanlända i upp till 24 månader med upp till 8 månaders förlängning.²² Enligt skollagen är en nyanländ elev en elev som tidigare har varit bosatt utomlands och numera är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här efter att eleven har fyllt sju år. En elev räknas enligt skollagen inte längre som nyanländ efter fyra års skolgång i Sverige.²³

Det kan exempelvis vara personer som har varit bosatta i landet längre än fyra år, om kommunen anser att individen behöver fortsatt stöd för att komma in på arbetsmarknaden eller i samhället i övrigt. Kommunernas bedömning av hur länge en person anses vara i behov av insatser för sin etablering varierar något dels mellan kommuner, dels avviker den ibland från definitionerna i etableringslagen och skollagen. Det kan bero på att de nyanlända i de flesta kommuner betraktas som kommuninvånare från den dagen de flyttar in och att kommunerna bedömer att individens behov av fortsatt stöd även efter två respektive fyra år väger tungt.

4.1 Insatser för nyanlända som kommunerna finansierar med schablonersättningen

Intervjustudien visar att alla deltagande kommuner tillhandahåller flera olika insatser som syftar till att underlätta den första tiden efter bosättning och till att påskynda etableringen. I de flesta av de kommuner som vi har intervjuat finansierar schablonersättningen främst insatser som gäller sfi och samhällsorientering samt introduktionsinsatser i skola, förskola och pedagogisk verksamhet. Flera kommuner genomför insatser som har att göra med bosättning. Det ligger i linje med vad medlen är avsedda för enligt kommunersättningsförordningen. Kommunerna finansierar även andra integrationsfrämjande insatser med schablonersättningen, som lokala studiebesök och arbetsmarknadsaktiviteter.

²¹ Förordning (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

²² 2–2b samt 8 §§, lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²³ 3 kap. 12 a §, skollag (2010:800).

KOMMUNERNA TILLHANDAHÅLLER ETT BRETT UTBUD MED TYNGDPUNKT PÅ SPRÅK, SAMHÄLLSINFORMATION OCH UTBILDNING

I en majoritet av kommunerna som vi har intervjuat finansierar schablonersättningen främst insatser som gäller sfi, samhällsorientering samt introduktionsinsatser i skola, förskola, och pedagogisk verksamhet. Av de insatser som ges i grundskolan och gymnasieskolan finansierar schablonersättningen vanligtvis studiehandledning på modersmål, extra lärarstöd, assistentstöd och andra individanpassade åtgärder. Av intervjuerna framgår också att schablonersättningen finansierar delar av kommunernas vuxenutbildning.

Utöver den ordinarie samhällsorienteringen tillhandahåller de flesta kommuner också olika typer av samhällsinformation eller samhällsnavigering. Det kan röra sig om kommunspecifik samhällsinformation eller en mer behovsstyrd samhällsnavigering i tillägg till det som ingår i samhällsorienteringen. Denna utökade samhällsinformation kan antingen arrangeras som gruppaktiviteter och vara baserad på vilka frågor som återkommer från de nyanlända eller bedrivs i drop-in-verksamhet med individuellt stöd. En vanlig form för drop-in stödet är att de kommunanställda guidar och lotsar de nyanlända individuellt i allt från myndighetskontakter till information om utbildning eller den lokala arbetsmarknaden.

Denna behovsstyrda samhällsnavigering kan bestå av både socialt stöd och vara mer praktiskt inriktad med fokus på att individen ska bli självgående i det svenska samhället. I en kommun kallas denna typ av insats för "Vägvisaren". Vägvisaren är en utökad samhällsinformation i form av en drop-in-mottagning som bemannas med flerspråkig personal. Verksamheten initierades efter att trycket på övriga verksamheter när det gäller samhällsinformation blev för stort för övriga verksamheter att hantera vid sidan av de ordinarie arbetsuppgifterna. Initialt bedrevs Vägvisaren som ett projekt, men är nu en del av det permanenta utbudet. I en annan kommun kallas denna typ av insats för Kompassen och fokuserar bland annat på att guida individer i myndighetskontakter.

KOMMUNERNA TILLHANDAHÅLLER BOSÄTTNINGSTÖD PÅ OLIKA SÄTT

Kommuner erbjuder bosättningsstöd på olika sätt. Flera kommuner lyfter i intervjuer fram att de erbjuder praktiskt stöd i samband med inflyttning till kommunen. Den nyanlända kan få stöd i form av "boskola", det vill säga praktisk information om bostaden och om att bo i flerfamiljshus. Då ingår till exempel instruktion i att hantera tvättstuga, sophantering, maskinell utrustning i bostaden eller i fastigheten. Stödet under "boskola" kan också innefatta hjälp med att ordna hemförsäkring eller att skaffa eller använda utrustning i hemmet.

Kartläggningen visar också att ett fåtal kommuner bistår med hjälp att skaffa bostad när en nyanländ kommer till kommunen. I detta arbete ingår att kommunen samverkar med lokala bostadsbolag för att tillgängliggöra bostäder utifrån det antal och den sammansättning av nyanlända som väntas flytta till kommunen.

En kommun som vi har intervjuat har endast tagit emot anvisade kvotflyktingar under de senaste åren. De beskriver att arbetet med att skaffa bostäder är en central del av insatserna, men att planeringsarbetet försvåras av att kommunen inte alltid kan få tillräckligt detaljerad information om de väntade kvotflyktingarna. Detta har medfört att kommunen har tillgängliggjort för stora lägenheter till nyanlända utan familj. En kontrast till detta exempel är en annan kommun som beskriver att utmaningen med bosättningsstödet är att de inte kan erbjuda bra boenden. En utmaning i just denna kommun är att nyanlända bosätter sig på egen hand i lägenheter i mycket dåligt skick. Först efter en tid kontaktar de kommunen för att få hjälp att byta bostad, eller så får kommunen kännedom om den dåliga boendemiljön på något annat sätt.

KOMMUNERNA FINANSIERAR ANDRA INSATSER FÖR NYANLÄNDA

Kommunerna tillhandahåller en rad insatser som inte handlar om bosättning, utbildning/skola/förskola/pedagogisk verksamhet, sfi, samhällsorientering eller tolkning. Dessa aktiviteter initieras vanligtvis efter vad målgruppen behöver. En del av dessa insatser är återkommande, men andra ges vid enstaka tillfällen eller under kortare perioder. I de intervjuer som vi har genomfört framkommer en stor bredd av insatser som exempel (tabell 3).

Tabell 3 Exempel på andra än förordningsstyrda insatser för nyanlända som finansieras av schablonersättning

Föräldrastöd i grupp
Individuellt praktiskt stöd av kommunpersonal:
· hjälp att översätta, förstå och fylla i blanketter
· hjälp att översätta och förstå innehållet av myndighetsbeslut/myndighetskorespondens
· eskort till servicecenter för stöd vid t.ex. folkbokföring
· tolkning av information från skola och vård
Samhällsnavigering
Cykelskola
Kulturförening (lära sig sociala koder/kulturkompetens)
Studiebesök på arbetsplatser
Studiebesök med lokal och kulturell koppling, tex en lokal gård och deltagande i lokal kulturaktivitet
Arbetsmarknadsinriktade gruppaktiviteter (t.ex. CV-workshop)
Självstärkande samtalsgrupp för kvinnor (stärka psykisk/fysisk hälsa, öka egenmakten)
Språkträning
Språkpraktik
Socialt stöd (kontaktperson på kommunen)
Kompetenskartläggning (kommunalt arrangerad och ofta under mer informella former)
Finansiering av kultur- och fritidsaktiviteter
Aktiviteter för att stärka digital kompetens

4.2 Insatsernas fördelning baserat på olika målgrupper

Intervjustudien visar att kommunerna kategoriserar de nyanlända på ungefär samma sätt. Samtidigt framgår att kommunerna tillhandahåller insatser även efter tiden som nyanländ.

DE NYANLÄNDA KATEGORISERAS PÅ LIKANDE SÄTT VID INFLYTTNING TILL KOMMUNEN

Intervjustudien visar att samtliga intervjuade kommuner använder de gängse kategorierna för att benämna grupper av nyanlända som flyttar in i kommunen: anvisade (ABO), egenbosatta (EBO), kvotflyktingar och ensamkommande barn och unga nyanlända. Av intervjuerna framgår också att även om de allra flesta kommuner kategoriserar kvotflyktingar som en del av de anvisade så beskrivs de som en separat grupp när kommunen diskuterar insatser och insatstyper. Det kan bero på att processen och de praktiska omständigheter som omger kvotflyktingars inflyttning till en kommun ofta är lättare att förutse och planera, men att det kräver delvis något fler insatser från kommunen initialt. Det gäller exempelvis insatser som har att göra med hälsa och sjukvård samt boendestöd. Ingen av de kommuner som vi har intervjuat använder något annat sätt att kategorisera de nyanlända. Men ett par kommuner nämner att de nyanlända unga vuxna som har begärt prövning eller fått uppehållstillstånd under den så kallade gymnasielagen²⁴ i vissa sammanhang kan benämnas separat.

INSATSER ERBJUDS ÄVEN EFTER TIDEN SOM NYANLÄND

Begreppet *nyanländ* har en formell och nationellt erkänd definition i etableringslagen.²⁵ I lagen står att etableringsinsatser ges till nyanlända i upp till 24 månader med ett par undantag som motiverar en förlängd etableringsperiod (24 månader med upp till 8 månaders förlängning). Denna definition skiljer sig något från skollagen. Där är en nyanländ elev en elev som tidigare har varit bosatt utomlands och numera är bosatt i landet och har påbörjat sin utbildning här efter att eleven har fyllt sju år. Skollagen anger också att en elev inte längre ska räknas som nyanländ efter fyra års skolgång i Sverige.²⁶

Av intervjuerna framgår att kommunernas syn på hur länge en person kan anses ha behov av insatser motsvarande de som ges under etableringstiden varierar något, både i relation till lagens definitioner och mellan kommuner. En majoritet av intervjuade kommunerna utgår från den tidsmässiga avgränsningen i

²⁴ Lag (2017:353) om uppehållstillstånd för studerande på gymnasial nivå.

²⁵ 2–2b samt 8 §§, lag (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

²⁶ 3 kap. 12 a §, skollag (2010:800).

etableringslagen och tillhandahåller insatser för nyanlända till personer som har varit bosatta i landet i upp till två respektive fyra år. Den tidsmässigt striktaste tillämpningen av denna avgränsning är den som anges i etableringslagen, men en stor andel av de intervjuade kommunerna drar också gränsen vid tre till fyra års bosättning i Sverige. En majoritet av intervjuade kommunerna beskriver också att gränsdragningen av vem som anses ha behov av insatser motsvarande de som ges under etableringstiden kan variera inom en kommun, mellan olika verksamhetsområden. Ett sådant exempel är att en person anses vara nyanländ upp till fyra år inom skola och utbildning medan avgränsningen inom arbetsmarknads- och integrationsverksamheten vanligtvis är två år efter bosättning, med möjlig förlängning i ytterligare ett år vid exempelvis avbrott för föräldraledighet.

Ett fåtal kommuner uppger att de inte tillämpar någon tidsmässig begränsning. En kommun uppger att såväl de nyanlända som personer som tidigare omfattats av etableringsinsatser betraktas som vilka kommuninvånare som helst, vilket medför att de har rätt till stöd efter sina individuella behov snarare än efter en förutbestämd tidsgräns. En kommun uppger exempelvis att de använder begreppet "efteretablerare" för att beskriva personer som tidigare omfattats av etableringsinsatser men som utifrån individuella behov kan få motsvarande insatser även fortsättningsvis. En gemensam bild som kommunerna har är att för de allra flesta nyanlända krävs mer än två till tre år av stödsatser för att etablera sig i Sverige. Därför behövs också insatser under en längre tid än den period som officiellt är tänkt att vara etableringsperioden menar kommunerna.

KOMMUNER FÖRDELAR INSATSER UTIFRÅN BEHOV SNARARE ÄN UTIFRÅN MÅLGRUPPSKATEGORI, KÖN ELLER ÅLDER.

Vi har undersökt *om* och i sådana fall *hur* kommunerna fördelar insatser för nyanlända utifrån olika målgrupp-kategorier. Intervjustudien pekar på att så gott som samtliga kommuner fördelar insatser efter individens behov snarare än utifrån vilken kategori de tillhör. Denna behovsstyrda fördelning beskrivs i flera intervjuer som en princip om att de nyanlända är som vilka kommuninvånare som helst och att det därför är behovet av stöd och tillgång till en insats som styr fördelningen.

Kommunerna gör exempelvis inte någon skillnad mellan anvisade respektive egenbosatta när det gäller erbjudanden om insatser för att skynda på etableringen. Ett par kommuner beskriver att insatsernas fördelning mellan målgrupper enbart synliggörs i redovisning och bokslut. Samtidigt framgår att ensamkommande barn och unga som faller under delvis andra regelverk (socialtjänstlagen, skollagen m.fl.) erbjuds flertal olika typer av insatser. Men denna målgrupps behov är större och deras bosättning i kommunen aktiverar fler insatser som har att göra med flera delar av den kommunala verksamheten. Det gäller exempelvis en särskilt förordnad vårdnadshavare samt eventuellt familjehemsutredning och placering. Kommunerna anser att ensamkommande barn och ungas behov av stöd och skydd ska utredas, precis som för andra barn.

När det gäller könsfördelningen inom insatserna visar intervjuerna att kommunerna överlag inte aktivt fördelar insatser utifrån kön. Endast en kommun anger att de vid någon tidpunkt börjat vända sig mer tydligt till nyanlända kvinnor efter att män visat sig vara kraftigt överrepresenterade i insatser som gäller extratjänster.²⁷ Men en viss fördelning utifrån kön sker ändå när det gäller de insatser för nyanlända som ges inom ramen för projekt. Många projekt ställer krav från medfinansierare som exempelvis Europeiska socialfonden på att uppnå en jämn könsfördelning bland deltagarna. Däremot kan det uppstå grupper där majoriteten är kvinnor, som en konsekvens av att många kvinnor har samma behov. Flera kommuner uppger att det enbart är kvinnliga deltagare inom vissa insatser, trots att insatsen erbjuds till både män och kvinnor. Ett sådant exempel är språkstödande insatser för personer som inte är läs- eller skrivkunniga, där enbart kvinnor har varit aktuella för insatsen. Vissa kommuner förklarar sådana omständigheter med att många av de nyanlända kvinnorna har kort eller ingen formell utbildning och att de utifrån det perspektivet har samma behov av stöd.

I intervjuerna har vi inte kunnat hitta exempel på att någon kommun aktivt fördelar insatser baserat på ålder, med undantag för gränsen mellan barn/unga och vuxna.

²⁷ Extratjänster är statligt subventionerade anställningar av personer som har varit utan arbete en längre tid eller är nya i Sverige. Syftet är att stimulera anställningar av personer som har svårt att få ett arbete utan stöd.

MÅNGA MINDRE KOMMUNER ERBJUDER "ALLT TILL ALLA" VAD GÄLLER INSATSER FÖR NYANLÄNDA

Intervjustudien visar att mindre kommuner (med en befolkningsmängd på upp till 6 000 invånare) vanligtvis erbjuder alla nyanlända de insatser som finns tillgängliga och som ska leda till snabbare etablering. Intervjuerna visar att i mindre kommuner upplever de kommunanställda som arbetar med målgruppen nyanlända att de har en nära och tät kontakt med målgruppen. Flera kommuner beskriver att deras personal har mycket god kännedom om de nyanländas behov eftersom de har tät kontakt med individerna. Detta beror på att antalet nyanlända kraftigt har minskat från de stora volymerna under 2015 och efterföljande två år. En kommun beskriver exempelvis att deras integrationsarbete bygger mycket på att kommunens personal lär känna de nyanlända så bra att de får ingående information om deras yrkes- och kompetensmässiga bakgrund. Denna nära kontakt ger den nyanlända bättre förutsättningar att få skräddarsydda insatser som motsvarar dennes behov, samtidigt som kommunen får en bättre förståelse för vilka insatser som kan bidra till den nyanländas etablering och på sikt till integrationen i stort. Kommunen nämner att det i det här sammanhanget är viktigt att titta närmare på behov som är kopplade till arbetsmarkandsinträde å ena sidan och hälsa och välmående å andra sidan. Detta har i denna kommun resulterat i att de kommunanställda har kunnat genomföra detaljerade kompetenskartläggningar som har synliggjort fler detaljer och nyanser än de som har lyfts upp i etableringsprogrammet hos Arbetsförmedlingen.

5. KOMMUNERNAS UPPFÖLJNING AV VERKSAMHETERNA OCH INSATSERNA

I detta kapitel beskriver vi hur kommunerna följer upp sina verksamheter och insatser som har att göra med mottagande av nyanlända. Uppföljning av verksamheter och insatser för nyanlända kan ge kommunen en bild av vilka insatser som har gett avsedd effekt, både för den nyanländes etablering och i förlängningen för samhället. Uppföljningen kan också utgöra underlag för kommunen inför kommande prioriteringar och verksamhetsutveckling på området. För att utforska detta beskriver vi vilka processer kommunerna har för att följa upp verksamheterna. Därefter beskriver vi hur många kommuner som följer upp antalet nyanlända som tar del av verksamheterna och hur många nyanlända som tar del av respektive verksamhet samt om kommunerna följer upp insatserna utifrån målgrupp, kön eller ålder. Kapitlet avslutas med en beskrivning av vilka utmaningar som finns med att följa upp mottagandeverksamheten

Sammanfattande analys

Intervjuerna visar att uppföljningen vanligtvis sker på enhetsnivå där respektive enhet ansvarar för att följa upp de insatser som kommunen tillhandahåller till de nyanlända. Få kommuner har en strukturerad uppföljningsmodell för de insatser som gäller nyanlända. Vår undersökning visar att kommunernas uppföljning i huvudsak syftar till att förbättra de enskilda verksamheterna och att resultaten från uppföljningen i regel endast används av den eller de enheter som genomför uppföljningen. Den uppföljning som förvaltningar och nämnder efterfrågar är ofta begränsad till kvantitativa värden, som antal personer som kommer i självförsörjning. Dessa uppgifter är ofta kopplade till kommunens mål.

Enkätundersökningen visar att drygt hälften av de kommuner som har besvarat enkäten (96 av 166) följer upp antalet nyanlända som deltar i insatserna.²⁸ Enkätsvaren pekar alltså på att ungefär 4 av 10 kommuner *inte* följer upp hur många nyanlända som deltar i insatserna. Detta bekräftas delvis av intervjustudien som visar att kommunernas uppföljning visar antalet deltagare men inte hur många av dessa som är nyanlända. Främst görs uppföljningar av antalet deltagare i sfi och samhällsorientering. Men inte heller dessa uppföljningar särskiljer nyanlända bland deltagarna.

I enkätundersökningen ingick frågor om hur många nyanlända som deltar i de olika verksamheterna. Dessa frågor har endast besvarats av som mest 83 kommuner. Ännu färre kommuner har svarat på de efterföljande frågorna, till exempel om uppföljningen kategoriseras efter målgrupper, ålder och kön. Det kan betyda att kommunerna inte gör någon detaljerad uppföljning, eller på att de inte hade uppgifterna tillhands när de svarade på enkäten. Trots den låga svarsfrekvensen kan vi ändå få en indikation på att sfi är den av samtliga verksamheter med högst andel nyanlända deltagare. Sammantaget bedömer vi att kommunerna sällan följer upp deltagare fördelat på målgrupper som anvisade, egenbosatta, anhöriga eller ålder.

Det finns flera utmaningar med att följa upp mottagandeverksamheten. Flera av de intervjuade beskriver bland annat att det saknas riktlinjer för hur uppföljningen bör vara organiserad. De säger också att kommunpolitikerna inte efterfrågar allt uppföljningsunderlag. Det gäller framför allt uppföljning som exempelvis en individs steg mot arbetsmarknaden eller uppföljning som belyser insatsernas kvalitet. Det som vanligtvis efterfrågas från och redovisas till den politiska ledningen i kommunen är nyckeltal med ett ekonomiskt värde för kommunen, exempelvis antal personer med försörjningsstöd eller sysselsättning. En annan utmaning för uppföljningen är att flera verksamheter och aktörer är inblandade i varje individs mottagande. Detta resulterar i svårigheter för kommunerna att följa upp mottagandeverksamheten som en helhet.

5.1 Processer för att följa upp verksamheter och insatser

Vår kartläggning av kommunernas processer för att följa upp mottagandeverksamheten och deltagande i insatser grundas i huvudsak på intervjuer med kommuner. Enkätresultaten kring dessa frågor låg svarsfrekvens. Undantaget är frågorna om hur många nyanlända i kommunen som har tagit del av insatserna, vilket i sin tur är en av kommunernas vanligaste uppföljningar.

²⁸ Se tabellbilaga-Sammanställning av enkätresultat, tabell 14.

UPPFÖLJNING SKER OFTAST PÅ ENHETSNIKIVÅ

Ett generellt mönster som visar sig genom intervjustudien är att uppföljning av verksamheter och insatser ofta sker på enhetsnivå. Ansvar för uppföljningen ligger därför på den enhet som tillhandahåller insatsen och som i sin tur redovisar uppföljningen till nämnden och/eller till kommunfullmäktige eller kommunalstyrelsen enligt kommunens policyer och rutiner. Det innebär till exempel att den verksamhet eller enhet som ansvarar för sfi också ansvarar för att följa upp hur många individer som har slutfört sfi. Det är vanligen en enhet under en utbildningsförvaltning. Intervjustudien visar exempel på kommuner som följer upp hur många individer som har slutfört sfi, men inte specifikt för nyanlända.

Uppföljningen syftar vanligtvis till att åstadkomma någon form av förbättring av verksamheten genom att exempelvis förbättra insatserna. Denna typ av uppföljning sker ofta på initiativ av personal på enheten som ansvarar för verksamheten, men det saknas oftast en strukturerad uppföljning som avgränsar sig till insatser för nyanlända och som redovisas till förvaltnings- eller nämndnivå. Den uppföljning som förekommer används i huvudsak internt inom den egna enheten eller verksamheten. Uppföljningen kan ske i form av enkäter där deltagarna får tycka till om insatserna med syftet att utveckla och anpassa insatserna efter deltagarnas behov och önskemål. Men det kan också ske uppföljning via telefon, mötessamtal eller att personalen följer upp individen utifrån statistik från Arbetsförmedling eller socialtjänst. Syftet med denna typ av uppföljning är att veta om individen nått de mål som insatsen syftar till, exempel slutfört sfi, börjat studera, eller kommit i sysselsättning eller egen försörjning. På så vis kan personalen veta om deltagarna nått de uppsatta målen.

Den uppföljning som presenteras till nämnd eller till kommunfullmäktige eller kommunstyrelse är oftast övergripande och utgår från de mål eller riktlinjer som är satta av kommunens politiker. Dessa är oftast nyckeltal av ekonomisk karaktär som exempelvis antalet personer med försörjningsstöd eller egenförsörjning.

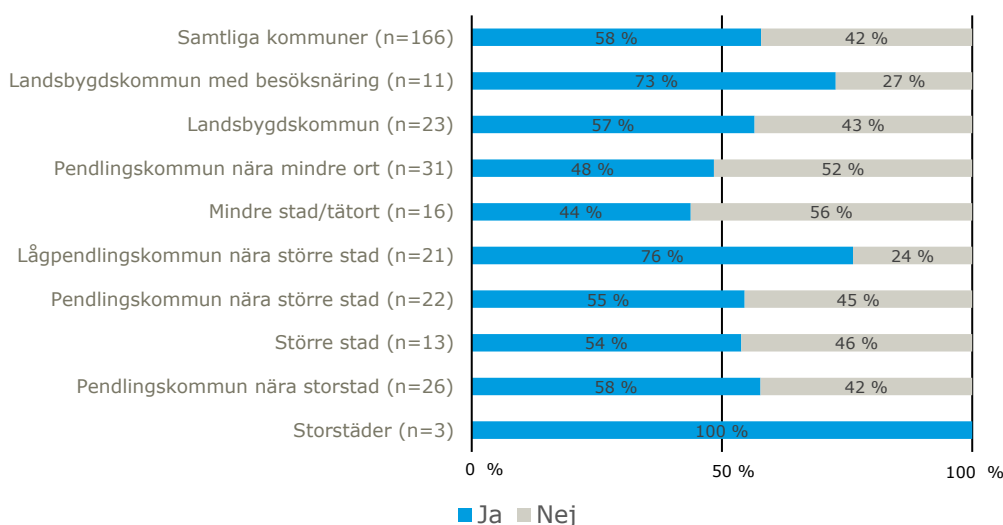
KOMMUNERNA FÖLJER SÄLLAN SYSTEMATISK UPP HUR SCHABLONERSÄTTNINGEN FÖRDELAS PÅ OLIKA INSATSER

Intervjustudien visar att kommunerna inte genomför någon systematisk uppföljning av hur schablonersättningen fördelas på olika insatstyper. Men ett fåtal kommuner som har angett att de inte följer upp hur schablonen fördelas på olika insatser anser ändå att de har en viss uppfattning om hur ersättningen har fördelats. En kommun beskriver exempelvis att de har god kännedom om hur schablonersättningen används, men att de inte redovisar detta till de ansvariga nämnderna. En annan kommun nämner att enheterna som ansvarar för mottagande diskuterar med varandra innan fördelningsmodellen är fastställd. Då kan de ta upp och ta hänsyn till kostnader för en viss insats som eventuellt har "skemat iväg" året innan. En kommun beskriver att de inte kan följa upp hur schablonersättningen används på grund av att kommunens fördelningsmodell inte använder olika insatstyper.

UNGEFÄR HÄLFLEN AV KOMMUNERNA FÖLJER UPP HUR MÅNGA SOM DELTAR I VERKSAMHETER FÖR NYANLÄNDA

Enkätundersökningen visar att 58 procent av de 166 svarande kommunerna följer upp hur många nyanlända bosatta i kommunen som deltar i verksamheter för nyanlända (figur 3). Det finns inte särskilt stora variationer mellan kommungrupperna. Kommuner i de tre kommungrupperna landsbygdskommuner med besöksnäring, lågpendlingskommuner nära större städer och storstäder ligger över genomsnittet. Där anger 73–100 procent i varje grupp att de följer upp hur många nyanlända som tar del av verksamheterna. Kommuner i kommungruppen mindre stad/tätort har lägst värde. Där anger i snitt 44 procent att de följer upp hur många nyanlända som tar del av verksamheterna. Intervjuerna visar att flera av kommunerna följer upp nyanländas deltagande i verksamheter, men framför allt deltagande inom verksamheterna sfi och samhällsorientering.

Figur 3. Sammanställning av andelen kommuner som följer upp hur många nyanlända bosatta i kommunen som tar del av olika verksamheter för nyanlända.



Not: Tabellen visar andelen kommuner per kommungrupp som följer upp hur många nyanlända bosatta i kommunen som tar del av olika verksamheter för nyanlända.

DET FINNS INDIKATIONER PÅ ATT SFI ÄR DEN VERKSAMHET SOM FLEST NYANLÄNDA DELTAR I

I enkätundersökningen har det ingått att undersöka hur många nyanlända som deltog i verksamheterna mottagande och bosättning, samhällsorientering, sfi och vuxenutbildning under 2019. Det var enbart 83 av kommunerna som svarade på detta vilket innebär att resultatet inte är representativt för kartläggningen. Men enkätsvaren tyder ändå på att sfi är den verksamhet som har högst andel deltagare. I genomsnitt är det 44 procent av de nyanlända som deltar i kommunens verksamheter som deltar i sfi. Lägst deltagande har vuxenutbildning, där ungefär 10 procent av de nyanlända deltar.

Storstäder och större städer har högst andel deltagande av nyanlända i sfi på 64 respektive 68 procent (tabell 4). Lägst andel har landsbygdskommuner där 32 procent deltar i sfi. För vuxenutbildningen sticker framför allt storstäder och landsbygdskommuner ut med ett deltagande på 16–17 procent. Genomsnittet ligger på drygt 10 procent.

Tabell 4. Sammanställning av andelen nyanlända som deltar i respektive verksamhet per kommungrupp

Kommungrupp	Vuxenutbildning (%)	SFI (%)	Mottagande och bosättning (%)	Samhällsorientering (%)	Antal svar
Storstäder	17,4	63,6	12,3	6,7	3
Pendlingskommun nära storstad	8,5	36,4	34,3	20,9	15
Större stad	9,6	67,6	8,0	14,8	5
Pendlingskommun nära större stad	7,2	42,9	21,9	28,0	8
Lågpendlingskommun nära större stad	10,0	42,9	22,0	25,1	15
Mindre stad/tätort	6,8	38,7	48,0	6,5	6
Pendlingskommun nära mindre ort	10,4	47,6	28,3	13,6	11
Landsbygdskommun	16,2	32,0	25,4	26,4	12
Landsbygdskommun med besöksnäring	10,6	56,5	19,8	13,0	8
Samtliga svarande kommuner	10,5	44,0	26,0	19,5	83

Not: Svaren är redovisade efter genomsnittlig fördelning mellan verksamheterna per kommungrupp.

KOMMUNERNA FÖLJER GENERELLT INTE UPP HUR INSATSERNA FÖRDELAS PÅ MÅLGRUPP ELLER ÅLDER

Enkätundersökningen visar att endast 83 kommuner svarade på frågorna om uppföljning utifrån målgrupp, kön och ålder. Av de 83 svarande kommunerna anger 58 procent att de följer upp hur olika kategorier av nyanlända deltar i olika verksamheter för nyanlända, 70 procent att de följer upp hur många kvinnor respektive män som tar del av de olika verksamheterna och ungefär hälften att av de följer upp hur många som tar del av insatserna utifrån ålder. Det är ännu färre kommuner som uppgett statistik över antal deltagare efter

kön och kategori av nyanlända i enkäten.²⁹ Den låga svarsfrekvensen gör även här att enkätsvaren inte är representativa för kommunerna. Men enkätsvaren tyder ändå på att kommunerna inte följer upp utifrån hur insatser fördelas på olika målgrupper och utifrån ålder. Detta bekräftas av våra intervjuer, där de flesta kommuner svarar att de oftast inte följer upp deltagare fördelat på målgrupper som anvisade, egenbosatta, anhöriga eller ålder oftast inte sker.

När det gäller uppföljning utifrån kön visar enkätsvaren från de 83 svarande kommunerna att majoriteten följer upp hur många kvinnor respektive män som deltar i olika verksamheter för nyanlända. I intervjuerna säger flera kommuner att de följer upp vissa verksamheter utifrån kön, framför allt samhällsorienteringen. Vidare beskriver flera kommuner att om de följer upp målgrupper och kön gör de det oftast inom externt finansierade projekt, som § 37- och §37a-projekt med medel som fördelas av Länsstyrelsen, ESF-projekt och AMIF-projekt. I dessa projekt ställer finansören ofta krav på denna typ av uppföljning.

5.2 Kommunerna ser flera utmaningar med att följa upp mottagandeverksamheten

Kartläggningen visar att kommunerna upplever att det på flera sätt är svårt att följa upp mottagandeverksamheten. Utmaningarna följer av att det är svårt att mäta kvalitativa värden, och av hur mottagandeverksamheten är organiserad. Samtidigt lyfter flera kommuner fram att den politiska ledningen inte efterfrågar någon särskilt detaljerad uppföljning.

UPPFÖLJNING PÅ ENHETS- ELLER VERKSAMHETSNIKÅ EFTERFRÅGAS SÄLLAN FRÅN DEN POLITISKA LEDNINGEN

Uppföljning av mottagandeverksamheten sker i huvudsak på enhets- eller verksamhetsnivå i syfte att förbättra verksamheterna. Den uppföljning som presenteras till nämnd eller kommunfullmäktige handlar i huvudsak om kvantitativa värden, som hur många personer som kommer i självförsörjning. Därför fokuserar uppföljningen ofta på dessa värden. Vår intervjustudie visar att nämnden eller kommunfullmäktige sällan efterfrågar detaljerad uppföljning på enhets- eller verksamhetsnivå, vilket leder till att vissa kommuner inte heller genomför någon sådan uppföljning. Våra intervjuer med tjänstemän som arbetar på enhetsnivå visar dock exempel på att enheterna gör uppföljning och ibland redovisar uppföljningen trots att den inte är efterfrågad från nämnder eller kommunfullmäktige. Men flera intervjuade kommuner poängterar värdet med uppföljningen för att förbättra både enheten och insatserna, som därefter anpassas och justeras efter efterfrågan från de nyanlända som har deltagit i aktiviteterna.

POLITISKA LEDNINGAR I KOMMUNER EFTERFRÅGAR FRÄMST EKONOMISKA NYCKELTAL, MEN TJÄNSTEMÄN SER OCKSÅ BEHOV AV KVALITATIV UPPFÖLJNING

De politiska ledningarna i kommuner efterfrågar främst uppföljning i form av kvantitativa värden, som antal personer som kommer i självförsörjning. Därför fokuserar kommunernas uppföljningar ofta på sådana värden. Men eftersom det ofta tar längre tid än två år för nyanlända att bli självförsörjande beskriver de intervjuade kommunrepresentanterna också ett behov av att följa upp individens stegvisa förflyttning närmare arbetsmarknaden. Den stegvisa förflyttningen kan ge en uppfattning om insatserna har någon kortsiktig effekt. Ett exempel är att be individerna att göra självuppskattningar om egenmakt och självförtroende. Flera kommuner beskriver även att det är svårt att mäta och följa upp dessa stegförflyttningar och relatera dem till olika insatser. Den här typen av uppföljning försvåras också av att individer flyttar från en kommun till en annan, vilket leder till att kommunerna inte vet vad insatserna har lett till.

UPPFÖLJNINGEN FÖRSVÅRAS AV ATT FLERA VERKSAMHETER OCH AKTÖRER ÄR INBLANDADE I MOTTAGANDEVERKSAMHETEN

Att flera verksamheter och aktörer är inblandade i mottagandeverksamheten kan också försvåra uppföljningen. En del av utmaningen kan vara att ansvaret är uppdelat inom kommunen, vilket kan försvåra en helhetsövergripande uppföljning. Några kommuner beskriver också att det är svårt att följa upp och få en helhetsbild av individens etablering eftersom etableringsansvaret också är uppdelat mellan Arbetsförmedlingen och kommunen. I synnerhet två kommuner där Arbetsförmedlingskontorets lokalkontor har avvecklats lyfter

²⁹ En redogörelse av enkätsvaren om kommunernas uppföljning finns i tabell 17-30 i tabellbilaga.

fram detta. De beskriver att det tidigare fanns bättre förutsättningar att ha en dialog om individernas behov när Arbetsförmedlingen hade en lokal närvaro. Utmaningen för uppföljningen blir därmed att få en helhetsbild av hur långt individen kommit i sin etableringsprocess.

KOMMUNERNAS BEHOV AV UPPFÖLJNING HAR MINSKAT SOM FÖLJD AV ETT MINSKAT MOTTAGANDE

Av intervjustudien framgår att uppföljningen har minskat något i takt med att kommunerna behöver ta emot färre nyanlända. Detta gäller både i mindre och större kommuner som vi har intervjuat. Av intervjuerna framgår att det beror på att kommunerna inte ser ett lika stort behov av systematisk uppföljning eftersom det inte säger så mycket om verksamheten att följa upp de få individer de har och eftersom de anser sig ha god kännedom om de få individer som är nyanlända i kommunen. Dessutom framgår att mindre kommuner under perioder med ett högre mottagande inte har kunnat prioritera uppföljning.

6. SLUTSATSER

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser. Slutsatserna utgår från vår kartläggning av kommunernas arbete med mottagandeverksamheten som vi redogör för i kapitel 2–5.

Kommunstyrelsen och socialnämnden har ett övergripande ansvar för mottagande- deverksamheten i många kommuner

I både enkätundersökningen och i våra intervjuer framkommer att socialnämnden och kommunstyrelsen generellt har ett övergripande ansvar för mottagandeverksamheten i termer av att de beslutar om inriktning och budget för verksamheten. Vidare visar intervjuerna att flera kommuner organiserar en stor del av det operativa ansvaret för mottagandeverksamheten i en och samma organisatoriska verksamhet. I större kommuner fördelas ansvaret vanligtvis mellan flera nämnder och verksamheter. Mindre kommuner och landsbygdskommuner fördelar ofta både det övergripande och operativa ansvaret mer centraliserat, helt eller delvis hos kommunstyrelsen. En utbildningsnämnd ansvarar oftast för utbildningsverksamhet. Den nämnd som vanligtvis har ett övergripande ansvar för mottagandeverksamheten är en socialnämnd. Socialnämnden och kommunstyrelsen har således ett generellt ansvar för mottagandeverksamheten i en merpart av kommunerna.

I en majoritet av kommunerna bedrivs mottagandeverksamheten i dag i egen regi. En övervägande majoritet av de intervjuade kommunerna ger en tydlig bild av att kommunen bedriver verksamheter med egen personal och på egen hand, ibland i samverkan med andra kommuner. Det tycks endast vara ett fåtal kommuner som upphandlar delar av sin mottagandeverksamhet från externa aktörer. Det vanligaste är då att de anlitar utförare av sfi-undervisning.

Kommuner samverkar med andra kommuner i sitt närområde och vid behov

Det är mer regel än undantag att kommuner samverkar kring mottagandeverksamheten. Kommuner i alla kommungrupper och i alla storlekar genomför sådan samverkan. Kartläggningen visar att de flesta kommuner samverkar lokalt i sitt närområde och ofta med andra kommuner. Många kommuner deltar också i regionala samverkanskonstellationer.

Kommunerna samverkar framför allt kring samhällsorientering, sfi-undervisning, inom externt finansierade arbetsmarknadsprojekt och kring generell kunskaps- och informationsdelning. Samverkan är i stor utsträckning informell och styrs av samverkansparternas behov. Endast få samverkanskonstellationer inom området mottagande och integration är formaliserade genom lokala avtal, med undantag för DUA-överenskommelser och samverkan med Arbetsförmedlingen.

Samverkan med externa aktörer har reducerats i takt med minskat mottagande

Till skillnad från samverkan mellan kommuner varierar samverkan mellan kommuner och externa aktörer i omfattning mellan kommunerna. Samtliga kommuner samverkar med Arbetsförmedlingen, men i olika utsträckning. Denna samverkan har också minskat i omfattning i de kommuner där Arbetsförmedlingen har avvecklat sina lokalkontor. Samverkan mellan kommunerna och andra statliga myndigheter präglas också av stora variationer. Samverkan med Migrationsverket, Skatteverket och Försäkringskassan sker genom kontakt i enskilda ärenden. Detta med anledning av att kommunernas insatser påverkas av andra myndigheters regelverk och uppdrag. Det gäller bland annat då nyanlända personer ska folkbokföra sig, skaffa fullständigt personnummer, ansöka om socialförsäkring eller andra bidrag. Eller när kommunen ska förbereda för mottagandet och delges information från Migrationsverket.

I våra samtal med kommunerna framträder också en bild av att deras samverkan med civilsamhällets organisationer har minskat i takt med att kommunerna tar emot färre nyanlända. Denna minskning kan bero på att civilsamhället tog en mycket aktiv roll som samverkanspartner och utförare under den period då inströmningen av både asylsökande och nyanlända till kommunerna var mycket hög. Samverkan med näringslivet sker i de flesta kommuner i huvudsak i samband med arbetsmarknadsinsatser inom ramen för exempelvis jobbspår, genom ESF-projekt eller genom extratjänster. Vanligen sker samverkan via kommunernas näringslivskontor.

En majoritet av kommunerna använder sig av någon form av fastställd fördelningsmodell för schablonersättningen

De flesta kommuner använder sig av någon form av fastställd fördelningsmodell för att fördela schablonersättningen. En sådan fördelningsmodell kan utgå från den nyanländes ålder, eller utifrån en förutbestämd fördelning mellan nämnder som ofta har beslutats av kommunfullmäktige eller kommunstyrelsen. För de kommuner som inte har en fastställd fördelningsmodell fördelas medlen i stället utifrån vad de förväntar sig att verksamheterna behöver eller utifrån vilka kostnader som verksamheterna redan har haft. Intervjustudien visar att det finns exempel på kommuner som har använt överskott från schablonen till att täcka kommunens övergripande underskott, eller som lägger ihop ersättningen med skatter och generella statsbidrag. Det finns även exempel på kommuner som använder sig av en kombination, det vill säga att kommunen har en fastställd fördelningsmodell för delar av schablonbeloppet och att resten fördelas efter behov. Vanligast är att antingen verksamheten för mottagande och bosättning eller verksamheten för förskola, skola och gymnasieskola tar emot största andelen av schablonersättningen.

Schablonersättningen finansierar ett brett utbud av insatser för nyanlända

Kommunernas utbud av insatser för nyanlända är mycket brett. Av de insatser som finansieras med schablonersättningen ligger tyngdpunkten just nu på språkundervisning (olika former av sfi) och samhällsorientering. De som vi har intervjuat förklarar detta med att de numera fokuserar mer på insatser inom språk och samhällsorientering än på mottagande och bosättning, eftersom de får ta emot färre nyanlända och att en större andel är egenbosatta än tidigare. De flesta kommuner erbjuder också mer efterfrågestyrt och individanpassat inriktat än de insatser som ryms under de förordningsstyrda kategorierna bosättning, skola, utbildning, samhällsorientering och tolkning. Intervjuerna visar också att en stor del av de övriga insatser som finansieras med schablonersättningen i olika grad är kopplade till att hjälpa individen att navigera i samhället och ett mer efterfrågestyrt och individanpassat stöd såsom praktisk hjälp vid besök hos andra myndigheter eller vägledning i att förstå innehåll och betydelse av myndighetskorrespondens.

Kommunerna fördelar insatser efter individens behov

Intervjustudien pekar på att så gott som samtliga kommuner fördelar insatser utifrån individens behov snarare än utifrån vilken kategori som en nyanländ hör till. Kommunerna gör exempelvis inte någon skillnad mellan anvisade respektive egenbosatta när de erbjuder insatser för att skynda på etableringen. Exempelvis omnämns att vissa av kvotflyktingarna ofta kan behöva extra insatser för bosättning och vård- eller hälsorelaterat stöd. Flera av de som vi har intervjuat beskriver att denna behovsstyrda fördelning är en princip som säger att de nyanlända är som vilka kommuninvånare som helst och att det därför är behovet av stöd och tillgången till en insats som styr fördelningen.

Den enda målgrupp av de nyanlända som är ett undantag från denna princip är ensamkommande barn och unga. Eftersom de faller under delvis andra regelverk erbjuds de fler olika typer av insatser. Kommunernas ansvar för den här målgruppen är långtgående, precis som för andra minderåriga.

När det gäller könsfördelningen inom insatserna visar intervjuerna att kommunerna överlag inte aktivt fördelar insatser utifrån på kön, utom när medfinansierar i vissa projekt kräver detta. Studien visar inte heller några exempel på att kommunerna fördelar insatser baserat på åldersmässig fördelning, med undantag för gränsen mellan barn/unga och vuxna.

Schablonersättningen finansierar insatser för fler än nyanlända

Sammansättningen av gruppen nyanlända påverkar typen och omfattningen av insatserna. Våra intervjuer visar att kommunerna erbjuder insatser motsvarande de som ges under etableringstiden även till personer som varit bosatta i landet i över fyra år om de anser att individen behöver fortsatt stöd. Kommunernas gränsdragning av hur länge en person kan få en insats motsvarande de under etableringstiden varierar något mellan

kommunerna och avviker ibland något från definitionerna i etableringslagen och skollagen. Det kan bero på att de nyanlända i de flesta kommuner betraktas som kommuninvånare från den dagen de flyttar in och att kommunerna bedömer att individens behov av fortsatt stöd även efter två respektive fyra år väger tungt.

Av kommunernas beskrivningar framgår att många nyanlända under sina första år i landet och även därefter behöver mycket stöd i att navigera i och förstå det svenska samhället. Det gäller både hur samhället är organiserat i till exempel myndigheter och vårdinrättningar och andra aspekter av samhällslivet, till exempel sociala sammanhang och föreningsliv. Trots att rätten till samhällsorientering har utökats till att omfatta 100 timmar visar intervjustudien att många kommuner fortfarande anser att de fortfarande behöver tillhandahålla olika former av samhällsnavigering eller samhällsinformation utöver dessa 100 timmar.

En annan aspekt som är relevant att nämna i detta sammanhang är att en stor andel av kommunernas insatser för nyanlända bedrivs i projektform. Insatser som bedrivs i projektform med externa medfinansierare är ofta mer kortsiktiga och präglas ibland mindre kontinuitet än insatser som finansieras genom mer permanenta finansieringskällor. Men vi har i denna studie inte närmare undersökt just denna fråga.



Kommunövergripande uppföljning av insatser för nyanlända är ovanligt

Det är ovanligt att kommunen på en övergripande nivå följer upp insatser för nyanlända personer. Den uppföljning som de politiska ledningarna i kommunerna tar del av är ofta begränsad till kvantitativa värden som antalet personer som kommer i självförsörjning, vilka ofta är kopplat till kommunens uppsatta mål. Men uppföljning av insatserna sker också på enhets- eller verksamhetsnivå. Resultaten för målgruppen nyanlända kan dock vara svårsmäta och bestå av många kvalitativa värden. Uppföljningen på enhets- eller verksamhetsnivå syftar i huvudsak till att förbättra verksamheten och förstå insatsernas effekt. Detta kan göras genom att mäta de kvalitativa resultaten såsom stegförflyttningar mot självförsörjning, exempelvis genom självskattningar av förbättrad hälsa och välmående eller stärkt egenmakt. Intervjustudien visar på att tjänstemän i kommuner vill mäta detta för att utveckla sin verksamhet, även om det inte efterfrågas av de politiska ledningarna.



Kommunernas uppföljning synliggör sällan fördelning mellan målgrupp eller ålder

Ungefär hälften av de kommuner som har besvarat enkäten följer upp hur många nyanlända som deltar i olika insatser. Men det är få kommuner som har svarat på frågan om de kategoriserar deltagarna i målgrupper, ålder och kön. Det är ännu färre som har lämnat uppgifter om antal deltagare ur de olika kategorierna som deltar i mottagandeverksamheten. Vi ser detta som ett resultat i sig som kan tyda på att kommunerna inte gör någon mer detaljerad uppföljning, eller att de inte har haft uppgifterna tillhands när de svarade på enkäten. Bland de kommuner som har svarat på frågan framgår att de sällan följer upp deltagarna utifrån målgrupp eller ålder. Däremot följer en majoritet bland de svarande upp hur många kvinnor respektive män som deltar i olika verksamheter för nyanlända, vilket också delvis bekräftas i intervjustudien. Detta förklaras bland annat av uppföljning utifrån kön ofta krävs i projekt som medfinansieras av externa aktörer som ESF-rådet eller länsstyrelsen.

BILAGA 1 METODBESKRIVNING

Vi har genomfört en intervjustudie och analyserat enkätsvar

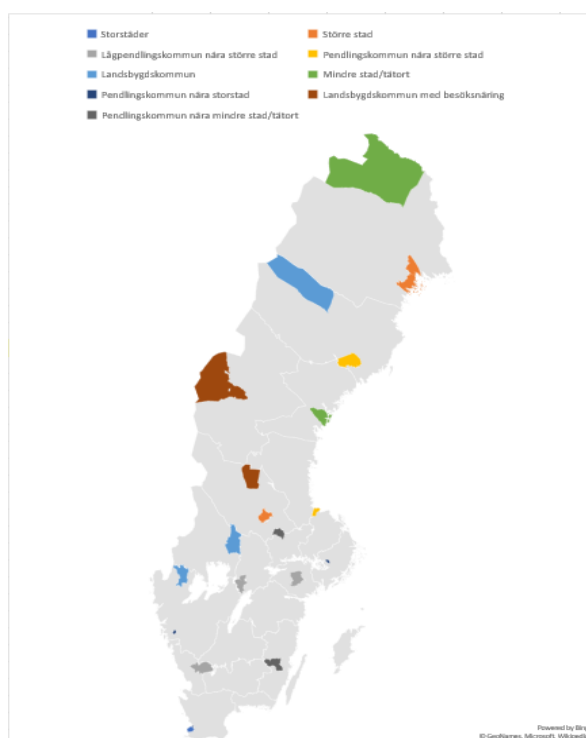
Vår kartläggning bygger på intervjuer med 20 kommuner och resultat från en enkätundersökning som Statskontoret har skickat till samtliga 290 kommuner. I detta kapitel beskriver vi hur vi har valt ut de kommuner som har intervjuats och redogör för en analys av bortfallet i enkäten.

URVAL AV KOMMUNER FÖR INTERVJUSTUDIE

Vi har valt ut 20 kommuner att intervjua efter kriterier som Statskontoret har formulerat.

Urvalet innefattar en storstadskommun, samt två kommuner från varje grupp i Sveriges kommuner och regioners (SKR:s) kommungruppsindelning. Kommunerna i urvalet ska också ha tagit emot fler nyanlända i förhållande till sin befolkning under perioden 2017–2019 än genomsnittet bland samtliga kommuner under samma tidsperiod. I urvalet har vi också eftersträvat geografisk spridning över landet. Figur 4 visar vi den geografiska spridningen och vilken av SKR:s kommungrupp respektive kommun tillhör.

Figur 4 Geografisk fördelning av kommuner som vi har intervjuat



I genomsnitt tog Sveriges kommuner emot 16,5 nyanlända per 1 000 invånare under perioden 2017–2019.³⁰ I vissa av SKR:s kommungrupper finns ingen kommun som har tagit emot fler nyanlända än genomsnittet bland samtliga kommuner. I de fallen har vi valt kommuner som inom kommungruppen har tagit emot relativt många nyanlända. Tabellen nedan visar urvalet av minst två kommuner per kommungrupp och dessutom Malmö stad som är den storstadskommun som har tagit emot flest nyanlända i relation till dess befolkningsmängd. Alla utom en av kommunerna som vi har valt ut hade möjlighet att ställa upp på intervju. Det innebär att Borgholms kommun byttes ut mot Orsa kommun. Tabell 5 listar de kommuner som vi har intervjuat.

³⁰ Beräknat med uppgifter om Kommunmottagna enligt ersättningsförordningen från Migrationsverket och befolkningsstatistik från SCB.

Tabell 5 Lista på de kommuner vi har intervjuat

Kommun	Kommungrupp	Folkmängd 2019
Malmö	Storstäder	344 166
Luleå	Större stad	78 105
Borlänge	Större stad	52 590
Hylte	Lågpendlingskommun nära större stad	10 815
Älvkarleby	Pendlingskommun nära större stad	9 457
Bjurholm	Pendlingskommun nära större stad	2 408
Filipstad	Landsbygdskommun	10 644
Sorsele	Landsbygdskommun	2 489
Bengtstors	Landsbygdskommun	9 750
Härnösand	Mindre stad/tätort	25 183
Kiruna	Mindre stad/tätort	22 867
Burlöv	Pendlingskommun nära storstad	19 112
Sollentuna	Pendlingskommun nära storstad	73 857
Partille	Pendlingskommun nära storstad	39 289
Flen	Lågpendlingskommun nära större stad	16 585
Laxå	Lågpendlingskommun nära större stad	5 683
Orsa	Lågpendlingskommun med besöksnäring	6 911
Åre	Lågpendlingskommun med besöksnäring	11 727
Högsby	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	5 921
Norberg	Pendlingskommun nära mindre stad/tätort	5 690

Not: Folkmängden är från 31 december 2019. Data gällande folkmängd är hämtad från SCB:s databas, 8 december 2020.

URVAL AV PERSONER ATT INTERVJUA I KOMMUNERNA

Djupintervjuerna genomfördes främst i form av gruppintervjuer, men i enstaka fall intervjuades enbart en person med god inblick i mottagande verksamheten. Intervjuerna genomfördes med 1–5 intervjuare med olika perspektiv på mottagande verksamheten. Den ena kategorin består av chefer som ansvarar för mottagandet av ensamkommande (socialtjänsten eller individ- och familjeomsorg), det praktiska mottagandet (integration- och arbetsmarknad) eller chefer som representerar någon form av utbildningsverksamhet (enhetschef för exempelvis grundläggande vuxenutbildning och sfi). Den andra kategorin består av personer som arbetar med det praktiska mottagandet, till exempel integrationsansvariga, integrationskoordinator, integrationsassistent med flera. Den tredje kategorin representerar ett ekonomiskt perspektiv och har därför kunnat svara på frågor om fördelningen av schablonen (controller eller ansvarig ekonom). Ifall att den tredje kategorin inte har medverkat i djupintervjun har dessa kunnat komplettera med underlag om exempelvis schablonersättningens fördelningsnyckel. Centralt placerade personer som chef eller representant för stadskontor med god kunskap om kommunens övergripande verksamhet har också deltagit i enstaka intervjuer.

Kommunerna har själva valt ut vilka personer de anser är lämpliga för att besvara studiens frågor. De första personerna som Ramboll kom i kontakt med var socialtjänstchefer och representanter för någon form av integrationsverksamhet som därefter hänvisade vidare eller samordnade gruppintervjun.

GENOMFÖRANDET AV INTERVJUER

Vi har genomfört semistrukturerade intervjuer med intervjufrågor som har tagits fram med utgångspunkt i det uppdrag som Statskontoret har fått från regeringen. Intervjufrågorna har följt fyra övergripande områden (organisering och samverkan, insatsers räckvidd, fördelning av medel och uppföljning). Minst två personer från Ramboll har deltagit i djupintervjuerna, varav en har varit styrande och därmed ställt frågorna och en har agerat som sekreterare och sett till att alla frågor har besvarats i intervjun.

UTÖKANDE INTERVJUER/KOMPLETTERANDE DOKUMENT FRÅN KOMMUNERNA EFTER INTERVJUER

I det fall det saknas information har Rambolls konsulter ringt upp behöriga personer för en tilläggsintervju alternativt låtit dem komplettera intervjun med relevanta dokument som har gett svar på de frågor som saknat svar. Detta har skett behovsstyrt under intervjuerna då intervjupersonerna har ombetts att komplettera information med skriftliga underlag som därefter har skickats i anslutning till intervjun. Dessa skriftliga underlag har givit oss möjlighet att på ett effektivt sätt samla in uppgifter av mer omfattande och teknisk karaktär, exempelvis detaljer om hur schablonersättningar fördelas på olika nämnder, enheter och verksamheter inom kommunen.

VI HAR ANALYSERAT ENKÄTSVAR FRÅN EN ENKÄTUNDERSÖKNING SOM SKICKADES TILL ALLA SVERIGES KOMMUNER

Under oktober och november 2020 genomförde Statskontoret en enkätundersökning där samtliga Sveriges kommuner fick frågor om deras mottagandeverksamhet. Vi har använt resultaten från enkäten i denna rapport som ett komplement till intervjusvaren. Av Sveriges 290 kommuner har 166 svarat på frågor som berör kommunernas organisering av mottagandeverksamheten samt fördelning av schablonersättningen enligt § 10 förordningen 2010:112. När det kommer till frågan om hur schablonersättningen är fördelad på olika verksamheter har endast 145 kommuner (50 %) svarat. De enkätfrågor som berör antal deltagare i olika insatser besvarades av som mest 83 kommuner (cirka 29 %).

Svarsfrekvensen har fördelat sig relativt jämt över landet och för olika kommungrupper. Ett undantag är kommungruppen pendlingskommuner nära större städer (kommungrupp 4). I den kategorin svarade endast 43 procent av kommunerna. Resterande kommungrupper har en svarsfrekvens på 55 procent eller mer. Men svarsfrekvensen gäller inte samtliga frågor i enkäten. Vissa frågor i enkäten hade så låg svarsfrekvens att vi har valt att inte använda svaren på dem. De frågor som har lägre svarsfrekvens är frågor som berör uppföljning. En av förklaringarna till den låga svarsfrekvensen kan hittas i några av de fritextsvar som kommunerna haft möjlighet att skriva i slutet av enkäten. I fritextsvaren nämns bland annat att uppföljning uppdelat på målgrupper sker till viss del och att det därmed var svårt att svara ja eller nej på frågan. Det nämns även att flera olika förvaltningar ansvarar för statistiken och att det därmed är svårare att presentera en övergripande statistik, vilket också försvårar uppföljningsprocessen. I fritextsvaren beskrivs även att uppföljning sker främst utefter behov och på individnivå, något vi även behandlar i kapitel 5. Det bör nämnas att fritextsvaren är få och därmed inte representativa, men att de ändå kan peka ut möjliga anledningar till den låga svarsfrekvensen.

BILAGA 2. SAMMANSTÄLLNING AV ENKÄTRESULTAT

FRÅGA 1. HUR HAR KOMMUNEN FÖRDELAT SCHABLONERSÄTTNINGEN, ENLIGT §10 FÖRORDNINGEN 2010:112, I KOMMUNENS ORGANISATION 2019?

Tabell 1. Fördelning av schablonersättningen mellan nämnder och kommunstyrelsen.

	Nämnder (%)	Kommunstyrelsen (%)	Antal svar
Storstäder	99,0	1,0	2
Pendlingskommun nära storstad	78,9	21,1	26
Större stad	86,6	13,4	11
Pendlingskommun nära större stad	78,1	21,9	21
Lågpendlingskommun nära större stad	82,9	17,1	19
Mindre stad/tätort	82,9	17,1	15
Pendlingskommun nära mindre ort	80,5	19,5	29
Landsbygdskommun	51,4	48,7	20
Landsbygdskommun med besöksnäring	69,0	30,2	10
Samtliga svarande kommuner	76,6	23,4	153

Not: Svaren är redovisade som genomsnittlig fördelning av schablonersättningen mellan nämnder och kommunstyrelsen per kommungrupp. Exempelvis läses första raden som att 99 % av schablonersättningen hos de svarande storstäderna går till nämnderna.

Tabell 2. Andelen av schablonersättningen som går till nämnder

Andel av schablonersättningen som går till nämnder (%)	Antal svar
0	26
0–25	3
26–50	4
51–75	7
76–99	21
100	92
Samtliga svarande kommuner	153

Not: Svaren är redovisade som antalet kommuner som fördelar respektive angiven andel av schablonersättningen (kolumnen till vänster) till nämnderna. Exempelvis läses första raden som att 26 kommuner fördelar 0 % av schablonersättningen till nämnderna. Om ingen andel har fördelats till nämnder har schablonersättningen tillvaratagits av kommunstyrelsen.

FRÅGA 2. HUR HAR KOMMUNEN FÖRDELAT SCHABLONERSÄTTNINGEN PÅ OLIKA VERKSAMHETER 2019?

Tabell 3. Fördelning av schablonersättningen på olika verksamheter 2019.

	Socialtjänst (%)	Ekonomiskt bistånd (%)	Förskola, skola, gymnasieskola (%)	Vuxenutbildning (%)	SFI (%)	Mottagande och boställning (%)	Samhällsorientering (%)	Tolkning (%)	Annan verksamhet (%)	Antal svar
Storstäder	13,0	14,0	45,0	0,0	19,0	2,0	6,0	0,0	1,0	1
Pendlingskommun nära storstad	24,5	16,7	15,0	0,2	10,0	29,5	1,2	1,7	1,1	22
Större stad	5,5	10,5	28,9	3,9	19,5	7,8	1,8	1,4	20,6	11
Pendlingskommun nära större stad	16,7	9,7	23,4	1,3	8,8	23,0	4,7	2,0	10,4	21
Lågpendlingskommun nära större stad	6,6	4,9	29,6	2,3	22,3	19,0	4,2	2,0	9,2	19
Mindre stad/tätort	9,4	9,3	19,8	2,5	17,0	26,1	3,5	2,1	10,3	15
Pendlingskommun nära mindre ort	14,5	17,3	23,2	4,7	13,5	18,2	2,1	2,1	4,4	29
Landsbygdskommun	19,5	9,5	22,7	2,4	14,0	17,3	3,0	1,8	9,9	21
Landsbygdskommun med besöksnäring	24,5	6,2	14,9	0,5	13,5	34,6	2,8	2,3	0,7	10
Alla svarande kommuner	15,5	11,4	22,4	2,3	14,3	21,5	2,9	1,9	7,7	149

Not: Svaren är redovisade som genomsnittlig fördelning av schablonersättningen mellan olika verksamheter per kommungrupp.

Tabell 4. Fördelning av schablonersättningen på olika verksamheter 2019 per län.

Län	Socialtjänst	Ekonomiskt bistånd	Förskola, skola, gymnasieskola	Vuxenutbildning	SFI	Mottagande och boställning	Samhällsorientering	Tolkning	Annan verksamhet	Antal svar
Blekinge län	4,0	15,5	21,0	3,5	16,5	12,5	1,5	0,5	25,0	2
Dalarnas län	9,1	11,3	18,4	2,9	10,7	33,7	3,4	1,7	8,7	7
Gävleborgs län	2,0	8,2	30,0	0,0	17,2	31,4	1,6	4,4	5,2	5
Hallands län	2,5	8,5	21,0	3,5	15,5	10,0	2,0	3,0	34,0	2
Jämtlands län	7,8	3,5	14,3	0,0	22,8	34,5	0,3	1,3	15,8	4
Jönköpings län	28,3	4,7	30,0	4,1	12,3	18,1	0,7	1,0	0,7	7
Kalmar län	23,6	14,0	11,4	0,6	15,1	31,5	1,5	1,0	1,3	8
Kronobergs län	32,3	6,7	29,3	2,0	7,3	8,0	0,3	0,7	13,3	3
Norrbottnens län	9,6	14,6	21,6	4,4	13,7	25,1	2,8	2,1	6,2	9
Skåne län	14,8	8,8	26,1	2,2	13,7	13,7	2,7	1,8	16,2	13
Stockholms län	28,7	15,3	12,5	0,3	9,4	24,8	0,7	0,6	7,7	14
Södermanlands län	1,4	19,0	26,0	1,0	37,6	11,0	1,6	0,8	1,6	5
Uppsala län	3,4	8,0	13,0	3,2	10,8	40,0	13,0	4,0	4,6	5
Värmlands län	14,7	10,6	31,1	0,9	9,9	22,3	3,6	1,6	5,4	9
Västerbottens län	21,0	15,0	10,6	3,0	13,6	27,4	4,6	3,8	1,0	5
Västernorrlands län	6,3	8,0	25,3	2,3	25,0	10,7	8,0	2,7	11,7	3
Västmanlands län	10,0	17,4	27,4	0,8	18,2	13,0	3,6	2,6	7,0	5
Västra Götalands län	19,3	7,8	22,8	2,3	13,2	23,8	2,9	1,6	6,3	29
Örebro län	16,1	20,3	23,8	2,3	12,1	5,9	2,3	4,6	12,8	8
Östergötlands län	0,8	14,3	38,7	9,8	19,0	8,8	6,0	1,7	0,8	6
Samtliga svarande kommuner	15,5	11,4	22,4	2,3	14,3	21,5	2,9	1,9	7,7	149

Not: Svaren är redovisade som genomsnittlig fördelning av schablonersättningen mellan olika verksamheter per kommungrupp.

FRÅGA 3. VILKEN NÄMND ANSVARAR I FÖRSTA HAND FÖR VERKSAMHETEN?

Tabell 5. Antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för socialtjänst på respektive nämnd

	Social-nämnd	Arbetsmark-nadsnämnd	Utbildnings-nämnd	Integrationsnämnd eller liknande	Kommunstyrelsen	Annan nämnd	Antal svar
Storstäder	1	0	0	1	0	1	3
Pendlingskommun nära storstad	20	0	0	1	3	2	26
Större stad	12	1	0	0	0	0	13
Pendlingskommun nära större stad	19	0	0	0	2	1	22
Lågpendlingskommun nära större stad	18	0	0	0	2	1	21
Mindre stad/tätort	15	1	0	0	0	0	16
Pendlingskommun nära mindre ort	21	0	0	0	9	1	31
Landsbygdskommun	14	0	0	0	9	0	23
Landsbygdskommun med besöksnäring	8	0	0	0	2	1	11
Samtliga svarande kommuner	128	2	0	2	27	7	166

Not: Svaren redovisar antalet kommuner som fördelar ansvaret för socialtjänst på respektive nämnd per kommungrupp.

Tabell 6. Antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för ekonomiskt bistånd på respektive nämnd

	Social-nämnd	Arbetsmark-nadsnämnd	Utbildnings-nämnd	Integrationsnämnd eller liknande	Kommunstyrelsen	Annan nämnd	Antal svar
Storstäder	1	0	0	1	0	1	3
Pendlingskommun nära storstad	16	2	0	2	4	2	26
Större stad	5	8	0	0	0	0	13
Pendlingskommun nära större stad	19	0	0		2	1	22
Lågpendlingskommun nära större stad	17	1	0	0	2	1	21
Mindre stad/tätort	13	3	0	0	0	0	16
Pendlingskommun nära mindre ort	20	0	2	0	7	2	31
Landsbygdskommun	14	0	0	0	9	0	23
Landsbygdskommun med besöksnäring	8	0	0	0	2	1	11
Samtliga svarande kommuner	113	14	2	3	26	8	166

Not: Svaren är redovisade som antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för ekonomiskt bistånd på respektive nämnd.

Tabell 7. Fördelning av ansvaret för förskola, skola och gymnasieskola mellan nämnderna

	Social-nämnd	Arbetsmarknadsnämnd	Utbildningsnämnd	Integrationsnämnd eller liknande	Kommunstyrelsen	Annan nämnd	Antal svar
Storstäder	0	0	2	0	0	1	3
Pendlingskommun nära storstad	1	0	20	0	3	2	26
Större stad	0	1	12	0	0	0	13
Pendlingskommun nära större stad	0	0	20	0	2	0	22
Lägpendlingskommun nära större stad	0	1	18	0	1	1	21
Mindre stad/tätort	0	0	16	0	0	0	16
Pendlingskommun nära mindre ort	0	0	21	0	9	1	31
Landsbygdskommun	0	0	14	0	9	0	23
Landsbygdskommun med besöksnäring	0	0	8	0	2	1	11
Samtliga svarande kommuner	1	2	131	0	26	6	166

Not: Svaren är redovisade som antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för förskola, skola och gymnasieskola på respektive nämnd.

Tabell 8. Fördelning av ansvaret för vuxenutbildning mellan nämnderna

	Social-nämnd	Arbetsmarknadsnämnd	Utbildningsnämnd	Integrationsnämnd eller liknande	Kommunstyrelsen	Annan nämnd	Antal svar
Storstäder	0	1	2	0	0	0	3
Pendlingskommun nära storstad	0	5	15	0	3	3	26
Större stad	2	4	6	0	1	0	13
Pendlingskommun nära större stad	2	0	14	0	3	3	22
Lägpendlingskommun nära större stad	2	2	10	0	5	2	21
Mindre stad/tätort	0	7	5	0	2	2	16
Pendlingskommun nära mindre ort	1	0	15	0	9	6	31
Landsbygdskommun	1	0	9	0	11	2	23
Landsbygdskommun med besöksnäring	0	0	7	0	2	2	11
Samtliga svarande kommuner	8	19	83	0	36	20	166

Not: Svaren är redovisade som antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för vuxenutbildning på respektive nämnd.

Tabell 9. Antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för SFI på respektive nämnd

	Social-nämnd	Arbetsmarknadsnämnd	Utbildningsnämnd	Integrationsnämnd eller liknande	Kommunstyrelsen	Annan nämnd	Antal svar
Storstäder	0	1	2	0	0	0	3
Pendlingskommun nära storstad	0	5	15	0	3	3	26
Större stad	1	6	5	0	1	0	13
Pendlingskommun nära större stad	3	0	13	0	3	3	22
Lägpendlingskommun nära större stad	2	1	11	0	5	2	21
Mindre stad/tätort	0	7	5	0	1	3	16
Pendlingskommun nära mindre ort	3	0	13	0	9	6	31
Landsbygdskommun	1	0	9	0	11	2	23
Landsbygdskommun med besöksnärings	0	0	6	0	3	2	11
Samtliga svarande kommuner	10	20	79	0	36	21	166

Not: Svaren är redovisade som antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för SFI mellan olika nämnder.

Tabell 10. Antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för mottagande och bosättning på respektive nämnd

	Social-nämnd	Arbetsmarknadsnämnd	Utbildningsnämnd	Integrationsnämnd eller liknande	Kommunstyrelsen	Annan nämnd	Antal svar
Storstäder	2	0	0	0	0	1	3
Pendlingskommun nära storstad	13	1	0	3	7	2	26
Större stad	4	8	0	0	1	0	13
Pendlingskommun nära större stad	10	1	1	1	8	1	22
Lägpendlingskommun nära större stad	6	3	3	0	8	1	21
Mindre stad/tätort	8	6	0	1	1	0	16
Pendlingskommun nära mindre ort	13	1	2	0	13	2	31
Landsbygdskommun	7	1	0	1	14	0	23
Landsbygdskommun med besöksnärings	3	0	2	0	3	3	11
Samtliga svarande kommuner	66	21	8	6	55	10	166

Not: Svaren är redovisade som antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för mottagande och bosättning mellan olika nämnder.

Tabell 11. Antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för samhällsorientering på respektive nämnd

	Social-nämnd	Arbetsmarknads-nämnd	Utbildnings-nämnd	Integrations-nämnd eller liknande	Kommunstyrelsen	Annan nämnd	Antal svar
Storstäder	0	1	1	1	0	0	3
Pendlingskommun nära storstad	10	3	0	2	7	4	26
Större stad	2	7	2	0	2	0	13
Pendlingskommun nära större stad	6	0	6	1	8	1	22
Lågpendlingskommun nära större stad	3	3	6	0	7	2	21
Mindre stad/tätort	4	6	2	1	2	1	16
Pendlingskommun nära mindre ort	7	1	7	1	14	1	31
Landsbygdskommun	4	1	4	1	12	1	23
Landsbygdskommun med besöksnäring	3	0	4	0	3	1	11
Samtliga svarande kommuner	39	22	32	7	55	11	166

Not: Svaren är redovisade som antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för samhällsorientering mellan olika nämnder.

Tabell 12. Antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för tolkning på respektive nämnd

	Social-nämnd	Arbetsmarknadsnämnd	Utbildnings-nämnd	Integrations-nämnd eller liknande	Kommunstyrelsen	Annan nämnd	Antal svar
Storstäder	1	0	0	0	1	1	3
Pendlingskommun nära storstad	13	1	0	2	6	4	26
Större stad	2	3	1	0	3	4	13
Pendlingskommun nära större stad	11	0	1	0	8	2	22
Lågpendlingskommun nära större stad	9	2	1	0	5	4	21
Mindre stad/tätort	7	4	0	1	3	1	16
Pendlingskommun nära mindre ort	12	1	2	0	12	4	31
Landsbygdskommun	6	2	0	1	14	0	23
Landsbygdskommun med besöksnäring	3	0	2	0	3	3	11
Samtliga svarande kommuner	64	13	7	4	55	23	166

Not: Svaren är redovisade som antalet kommuner per kommungrupp som fördelar ansvaret för tolkning mellan olika nämnder.

FRÅGA 4. HAR KOMMUNEN FASTSTÄLLDA FÖRDELNINGSMODELLER FÖR SCHABLONERSÄTTNINGEN?

Tabell 13. Fördelning av svar på frågan: "Har kommunen fastställda fördelningsmodeller för schablonersättningen?" per kommungrupp.

	Ja, efter ålder på ny-anlända	Ja, efter kategorier av nyanlända	Ja, annan fastställd fördelningsmodell, ange vilken	Vi fördelar schablonersättningen på annat sätt, ange hur	Antal svarande kommuner	Antal ifyllda svar
Storstäder	1	0	0	2	3	3
Pendlingskommun nära storstad	8	10	2	12	26	32
Större stad	9	2	1	4	13	16
Pendlingskommun nära större stad	6	4	1	13	22	24
Lågpendlingskommun nära större stad	9	6	4	8	21	27
Mindre stad/tätort	6	4	4	6	16	20
Pendlingskommun nära mindre ort	12	3	4	14	31	33
Landsbygdskommun	6	7	3	13	23	29
Landsbygdskommun med besöksnäring	1	3	2	6	11	12
Samtliga svarande kommuner	58	39	21	78	166	196

Not: Svaren redovisas som antalet svar per svarsalternativ och kommungrupp. Observera att här fick kommunerna markera flera alternativ vilket syns i kolumnen "antal ifyllda svar". Totalt antal svar var därmed 196, vilket är 30 fler än antalet kommuner som besvarade frågan (166).

FRÅGA 5. FÖLJER KOMMUNEN UPP HUR MÅNGA NYANLÄNDA BOSATTA I KOMMUNEN SOM TAR DEL AV OLIKA VERKSAMHETER FÖR NYANLÄNDA?

Tabell 14. Antalet kommuner som följer upp hur många nyanlända som tar del av olika verksamheter för nyanlända

	Ja	Nej	Antal svar
Storstäder	3	0	3
Pendlingskommun nära storstad	15	11	26
Större stad	7	6	13
Pendlingskommun nära större stad	12	10	22
Lågpendlingskommun nära större stad	16	5	21
Mindre stad/tätort	7	9	16
Pendlingskommun nära mindre ort	15	16	31
Landsbygdskommun	13	10	23
Landsbygdskommun med besöksnäring	8	3	11
Samtliga svarande kommuner	96	70	166

Not: Svaren är redovisade per kommungrupp efter antalet svar av Ja/Nej på frågan om man följer upp hur många nyanlända som tar del av olika verksamheter för nyanlända.

Andelen nyanlända som deltog i verksamheterna 2019

Tabell 15. Fördelning av andelen nyanlända som tar del av respektive verksamhet

	Vuxen (%)	SFI (%)	Mottagande och boställning (%)	Samhällsorientering (%)	Antal deltagare per kommungrupp	Antal svar
Storstäder	17,4	63,6	12,3	6,7	59 872	3
Pendlingskommun nära storstad	8,5	36,4	34,3	20,9	6375	15
Större stad	9,6	67,6	8,0	14,8	6823	5
Pendlingskommun nära större stad	7,2	42,9	21,9	28,0	702	8
Lågpendlingskommun nära större stad	10,0	42,9	22,0	25,1	4030	15
Mindre stad/tätort	6,8	38,7	48,0	6,5	1911	6
Pendlingskommun nära mindre ort	10,4	47,6	28,3	13,6	2163	11
Landsbygdskommun	16,2	32,0	25,4	26,4	1859	12
Landsbygdskommun med besöksnäring	10,6	56,5	19,8	13,0	1324	8
Samtliga svarande kommuner	10,5	44,0	26,0	19,5	85 059	83

Not: Svaren är redovisade efter genomsnittlig fördelning mellan verksamheterna per kommungrupp.

FRÅGA 6. HAR KOMMUNEN UPPGIFTER OM HUR OLIKA KATEGORIER AV NYANLÄNDA BOSATTA I KOMMUNEN DELTAR I OLIKA VERKSAMHETER FÖR NYANLÄNDA?

Tabell 16. Antalet kommuner som har uppgifter om hur olika kategorier av nyanlända deltar i olika verksamheter för nyanlända.

	Ja	Nej	Antal svar
Storstäder	3	0	3
Pendlingskommun nära storstad	10	5	15
Större stad	3	2	5
Pendlingskommun nära större stad	2	6	8
Lågpendlingskommun nära större stad	7	8	15
Mindre stad/tätort	2	4	6
Pendlingskommun nära mindre ort	5	6	11
Landsbygdskommun	10	2	12
Landsbygdskommun med besöksnäring	6	2	8
Samtliga svarande kommuner	48	35	83

Not: Svaren är redovisade efter antalet kommuner som svarat Ja/Nej på fråga 6, per kommungrupp.

Andelen deltagare i verksamheterna 2019: Olika kategorier av nyanlända som deltar

Tabell 17. Fördelning av olika kategorier av nyanlända som tar del av vuxenutbildning

	Nyanlända som anvisats till kommunen inklusive vidarebosatta (%)	Nyanlända som bosatt sig på egen hand i kommunen (%)	Anhöriga (%)	Övriga (%)	Antal deltagare	Antal svar
Storstäder						0
Pendlingskommun nära storstad	77,8	22,2	0,0	0,0	9	1
Större stad						0
Pendlingskommun nära större stad						0
Lågpendlingskommun nära större stad	16,7	66,7	8,3	8,3	273	2
Mindre stad/tätort	10,0	65,0	15,0	10,0	100	1
Pendlingskommun nära mindre ort	0,0	33,3	16,7	50,0	30	1
Landsbygdskommun	73,4	3,6	13,0	10,0	273	5
Landsbygdskommun med besöksnäring						0
Samtliga svarande kommuner	48,8	27,2	11,3	12,7	685	10

Not: Svaren är redovisade efter andelen deltagare utifrån från olika kategorier av nyanlända i vuxenutbildningen per kommungrupp.

Tabell 18. Fördelning av olika kategorier av nyanlända som tar del av SFI

	Nyanlända som anvisats till kommunen inklusive vidarebosatta (%)	Nyanlända som bosatt sig på egen hand i kommunen (%)	Anhöriga (%)	Övriga (%)	Antal deltagare	Antal svar
Storstäder						0
Pendlingskommun nära storstad	80,0	20,0	0,0	0,0	60	1
Större stad	100,0	0,0	0,0	0,0	50	1
Pendlingskommun nära större stad	0,0	100,0	0,0	0,0	20	1
Lågpendlingskommun nära större stad	43,3	44,2	2,5	10,1	429	4
Mindre stad/tätort	3,3	66,7	16,7	13,3	300	1
Pendlingskommun nära mindre ort	0,0	59,3	11,0	29,7	153	2
Landsbygdskommun	50,2	28,2	16,1	5,5	543	8
Landsbygdskommun med besöksnäring	90,0	0,0	10,0	0,0	18	2
Samtliga svarande kommuner	46,9	35,4	9,9	7,9	1573	20

Not: Svaren är redovisade efter andelen deltagare utifrån olika kategorier av nyanlända i sfi per kommungrupp.

Tabell 19. Fördelning av olika kategorier av nyanlända som tar del av mottagande och bosättning

	Nyanlända som anvisats till kommunen inklusive vidarebosatta (%)	Nyanlända som bosatt sig på egen hand i kommunen (%)	Anhöriga (%)	Övriga (%)	Antal deltagare	Antal svar
Storstäder	58,6	34,3	7,2	0,0	4694	3
Pendlingskommun nära storstad	75,2	14,1	9,3	1,4	1718	9
Större stad	51,7	30,3	16,6	1,4	775	3
Pendlingskommun nära större stad	52,1	40,4	7,4	0,0	56	2
Lägpendlingskommun nära större stad	57,3	25,1	9,7	7,8	230	5
Mindre stad/tätort	52,5	32,5	12,5	2,5	230	2
Pendlingskommun nära mindre ort	11,1	47,9	33,0	8,0	155	4
Landsbygdskommun	45,1	28,3	19,4	7,2	684	7
Landsbygdskommun med besöksnäring	37,0	26,9	32,5	3,7	132	5
Samtliga svarande kommuner	51,2	27,9	16,8	4,0	8674	40

Not: Svaren är redovisade efter andelen deltagare utifrån olika kategorier av nyanlända i mottagande och bosättning, per kommungrupp.

Tabell 20. Fördelning av olika kategorier av nyanlända som tar del av samhällsorientering

	Nyanlända som anvisats till kommunen inklusive vidarebosatta (%)	Nyanlända som bosatt sig på egen hand i kommunen (%)	Anhöriga (%)	Övriga (%)	Antal deltagare	Antal svar
Storstäder	74,6	13,2	8,9	3,3	3391	3
Pendlingskommun nära storstad	87,0	4,4	7,6	1,1	272	5
Större stad	71,4	28,6	0,0	0,0	402	2
Pendlingskommun nära större stad	100,0	0,0	0,0	0,0	2	1
Lägpendlingskommun nära större stad	49,1	42,0	7,2	1,7	290	6
Mindre stad/tätort						0
Pendlingskommun nära mindre ort	14,7	44,7	33,1	7,5	100	5
Landsbygdskommun	55,9	21,2	11,9	11,0	454	9
Landsbygdskommun med besöksnäring	70,0	25,0	5,0	0,0	31	3
Samtliga svarande kommuner	58,3	25,3	11,6	4,8	4942	34

Not: Svaren är redovisade efter genomsnittlig fördelning av andelen deltagare utifrån olika kategorier av nyanlända i samhällsorienteringen, per kommungrupp.

FRÅGA 7. FÖLJER KOMMUNEN UPP ANTALET NYANLÄNDA KVINNOR OCH MÄN BOSATT I KOMMUNEN, SOM TAR DEL AV OLIKA VERKSAMHETER?

Tabell 21. Fördelning av antalet kommuner som följer upp kön på nyanlända som tar del av olika verksamheter

	Ja	Nej	Antal svar
Storstäder	3		3
Pendlingskommun nära storstad	11	4	15
Större stad	5		5
Pendlingskommun nära större stad	3	5	8
Lågpendlingskommun nära större stad	12	3	15
Mindre stad/tätort	3	3	6
Pendlingskommun nära mindre ort	7	4	11
Landsbygdskommun	9	3	12
Landsbygdskommun med besöksnäring	5	3	8
Samtliga svarande kommuner	58	25	83

Not: Svaren redovisar antalet kommuner som följer upp antalet nyanlända som tar del av olika verksamheter utifrån kön, per kommungrupp.

Andelen deltagare i verksamheterna 2019: Kön på nyanlända som deltar

Tabell 22. Fördelning av kön på nyanlända som tar del av vuxenutbildningen

	Kvinnor (%)	Män (%)	Antal svar
Storstäder	64,6	35,4	1
Pendlingskommun nära storstad	48,9	51,1	5
Större stad	59,6	40,4	2
Pendlingskommun nära större stad	0,0	100,0	1
Lågpendlingskommun nära större stad	50,4	49,6	3
Mindre stad/tätort	60,0	40,0	1
Pendlingskommun nära mindre ort	56,4	43,6	3
Landsbygdskommun	50,6	49,4	6
Landsbygdskommun med besöksnäring	41,4	58,6	3
Samtliga svarande kommuner	49,5	50,5	25

Not: Svaren är redovisade efter fördelning av kön på nyanlända som deltar i vuxenutbildningen per kommungrupp.

Tabell 23. Fördelning av kön på nyanlända som tar del av SFI

	Kvinnor (%)	Män (%)	Antal svar
Storstäder	52,9	47,1	3
Pendlingskommun nära storstad	46,3	53,7	8
Större stad	56,6	43,4	4
Pendlingskommun nära större stad	60,4	39,6	2
Lågpendlingskommun nära större stad	56,2	43,8	8
Mindre stad/tätort	55,0	45,0	2
Pendlingskommun nära mindre ort	53,8	46,2	6
Landsbygdskommun	45,4	54,6	6
Landsbygdskommun med besöksnäring	63,0	37,0	3
Samtliga svarande kommuner	52,9	47,1	42

Not: Svaren är redovisade efter fördelning av kön på nyanlända deltar i SFI, per kommungrupp.

Tabell 24. Fördelning av kön på nyanlända som tar del av mottagande och bosättning

	Kvinnor (%)	Män (%)	Antal svar
Storstäder	46,0	54,0	3
Pendlingskommun nära storstad	45,1	54,9	8
Större stad	49,7	50,3	2
Pendlingskommun nära större stad	38,1	61,9	3
Lågpendlingskommun nära större stad	55,2	44,8	8
Mindre stad/tätort	48,1	51,9	3
Pendlingskommun nära mindre ort	44,9	55,1	5
Landsbygdskommun	46,0	54,0	6
Landsbygdskommun med besöksnäring	50,6	49,4	4
Samtliga svarande kommuner	47,7	52,3	42

Not: Svaren är redovisade efter fördelningen av kön på nyanlända som deltar i mottagande och bosättning, per kommungrupp.

Tabell 25. Fördelning av kön på nyanlända som tar del av samhällsorientering

	Kvinnor (%)	Män (%)	Antal svar
Storstäder	53,3	46,7	3
Pendlingskommun nära storstad	47,5	49,4	10
Större stad	54,9	45,1	5
Pendlingskommun nära större stad	60,7	38,9	3
Lågpendlingskommun nära större stad	59,2	41,6	7
Mindre stad/tätort	55,5	44,5	2
Pendlingskommun nära mindre ort	60,2	41,0	6
Landsbygdskommun	62,0	41,0	7
Landsbygdskommun med besöksnäring	64,3	30,9	4
Samtliga svarande kommuner	57,0	43,0	47

Not: Svaren är redovisade efter fördelningen av kön på nyanlända som deltar i samhällsorientering, per kommungrupp.

FRÅGA 8. FÖLJER KOMMUNEN UPP ANTALET NYANLÄNDA BOSATTA I KOMMUNEN I OLIKA ÅLD- RAR SOM TAR DEL AV OLIKA VERKSAMHETER?

Tabell 26. Fördelning av antalet kommuner som följer upp antalet nyanlända i olika åldrar som tar del av olika verksamheter

	Ja	Nej	Antal svar
Storstäder	3		3
Pendlingskommun nära storstad	10	5	15
Större stad	4	1	5
Pendlingskommun nära större stad	2	6	8
Lågpendlingskommun nära större stad	9	6	15
Mindre stad/tätort	1	5	6
Pendlingskommun nära mindre ort	6	5	11
Landsbygdskommun	6	6	12
Landsbygdskommun med be- söksnäring	4	4	8
Samtliga svarande kommuner	45	38	83

Not: Svaren är redovisade efter antalet svar på fråga 8 i form av Ja/Nej per kommungrupp.

Andelen deltagare i verksamheterna 2019: Ålder på nyanlända som deltar

Tabell 27. Fördelning av olika åldrar på nyanlända som tar del av vuxenutbildning

	19–34 år (%)	35–54 år (%)	55–64 år (%)	65 år och äldre (%)	Antal svar
Storstäder					0
Pendlingskommun nära storstad	66,9	31,7	1,3	0,1	6
Större stad	67,8	32,2	0,0	0,0	1
Pendlingskommun nära större stad					0
Lågpendlingskommun nära större stad	71,9	27,5	0,6	0,0	2
Mindre stad/tätort					0
Pendlingskommun nära mindre ort	68,8	25,0	6,3	0,0	1
Landsbygdskommun	58,9	36,9	4,2	0,0	4
Landsbygdskommun med besöksnäring	33,3	66,7	0,0	0,0	1
Samtliga svarande kommuner	63,4	34,4	2,1	0,0	15

Not: Svaren är redovisade efter fördelningen mellan åldersgrupper av nyanlända som deltar i vuxenutbildning, per kommungrupp.

Tabell 28. Fördelning av olika åldrar på nyanlända som tar del av SFI

	19–34 år (%)	35–54 år (%)	55–64 år (%)	65 år och äldre (%)	Antal svar
Storstäder	60,5	36,4	2,9	0,2	2
Pendlingskommun nära storstad	49,5	46,8	3,7	0,1	8
Större stad	49,3	45,3	4,9	0,5	2
Pendlingskommun nära större stad	31,6	57,9	10,5	0,0	1
Lågpendlingskommun nära större stad	39,0	53,4	7,4	0,2	6
Mindre stad/tätort					0
Pendlingskommun nära mindre ort	52,2	34,5	12,2	1,1	3
Landsbygdskommun	40,0	52,3	7,7	0,0	4
Landsbygdskommun med besöksnäring	18,8	68,8	12,5	0,0	2
Samtliga svarande kommuner	44,1	48,8	6,9	0,2	28

Not: Svaren är redovisade efter fördelningen mellan åldersgrupper av nyanlända som deltar i sfi, per kommungrupp.

Tabell 29. Fördelning av olika åldrar på nyanlända som tar del av mottagande och bosättning

	0–18 år (%)	19–64 år (%)	65 år och äldre (%)	Antal svar
Storstäder	39,6	58,4	2,0	3
Pendlingskommun nära storstad	41,0	57,9	1,1	7
Större stad	44,1	54,9	1,0	2
Pendlingskommun nära större stad	48,2	51,8	0,0	2
Lågpendlingskommun nära större stad	32,2	67,4	0,4	6
Mindre stad/tätort	51,9	47,4	0,7	1
Pendlingskommun nära mindre ort	48,1	49,8	2,0	4
Landsbygdskommun	33,7	57,7	8,6	4
Landsbygdskommun med besöksnäring	27,5	72,5	0,0	3
Samtliga svarande kommuner	38,9	59,2	1,9	32

Not: Svaren är redovisade efter fördelningen mellan åldersgrupper av nyanlända som deltar i mottagande och bosättning, per kommungrupp.

Tabell 30. Fördelning av olika åldrar på nyanlända som tar del av samhällsorientering

	0–18 år (%)	19–64 år (%)	65 år och äldre (%)	Antal svar
Storstäder	0,2	99,6	0,2	3
Pendlingskommun nära storstad	8,2	91,8	0,0	9
Större stad	0,0	94,9	5,1	1
Pendlingskommun nära större stad	0,0	100,0	0,0	1
Lågpendlingskommun nära större stad	10,0	89,5	0,5	5
Mindre stad/tätort				0
Pendlingskommun nära mindre ort	22,6	75,0	2,4	4
Landsbygdskommun	0,0	100,0	0,0	6
Landsbygdskommun med besöksnäring	0,0	100,0	0,0	2
Samtliga svarande kommuner	6,9	92,5	0,6	31

Not: Svaren är redovisade efter fördelningen mellan åldersgrupper av nyanlända som deltar i samhällsorientering, per kommungrupp.