

Borås Stads flyktingmottagande

Stadsrevisionen • Borås
rapport

Ola Sabel
Andreas Ekelund
Anna Duong

20
16

Innehållsförteckning

1	PROJEKTBESKRIVNING	3
1.1	BAKGRUND TILL REVISIONENS GRANSKNINGSPROJEKT	3
1.2	SYFTE	3
1.3	AVGRÄNSNINGAR	4
1.4	REVISIONSKRITERIER	4
1.5	RESURSER/GRANSKNINGSANSVARIGA	4
1.6	METOD	4
1.7	DISPOSITION OCH DEFINITIONER	4
2	GRANSKNINGSRESULTAT	5
2.1	BAKGRUND OCH PROGNOSE	5
2.1.1	Migrationsverkets prognoser för 2016 och 2017	5
2.1.2	Mottagning i kommunerna	7
2.1.3	Prognoser för Borås Stad 2016 och 2017	8
2.2	ANSVARSFÖRDELNING	13
2.2.1	Ansvarsfördelning – Mottagande av nyanlända	13
2.2.2	Borås Stads organisation i mottagandet av nyanlända	14
2.2.3	Ansvarsfördelning – Ensamkommande barn och ungdomar	15
2.2.4	Borås Stads organisation i mottagandet av ensamkommande barn	18
2.3	BOSTADSFÖRSÖRJNING	20
2.3.1	Lagstiftning, föreskrifter och lokala styrdokument	20
2.3.2	Bostadsförsörjning för nyanlända i Borås	22
2.4	UTBILDNING	29
2.4.1	Lagstiftning, föreskrifter och lokala styrdokument	29
2.4.2	Utbildning för nyanlända och ensamkommande barn och ungdomar	30
2.5	PERSONALFÖRSÖRJNING	32
2.5.1	Lagstiftning, föreskrifter och lokala styrdokument	32
2.5.2	Personalförsörjning i Borås Stad	34
3	STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR	38
4	KÄLLOR OCH REFERENSLITTERATUR	42

1 PROJEKTBESKRIVNING

1.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Enligt Migrationsverket kom det 163 000 asylsökande till Sverige under 2015, varav drygt 35 000 ensamkommande barn och ungdomar. För 2016 är uppskattningen 40 000 - 100 000 asylsökande, varav 4 000-14 000 ensamkommande barn och ungdomar. Prognoserna är dock mycket osäkra. Vecka 13 2016 kom det drygt 500 asylsökande till Sverige, att jämföra med över 8 000 under en enskild oktobervecka förra året. Migrationsverket förklarar minskningen dels med Sveriges och andra länders gränskontroller, dels med att vintermånaderna medför svårare förhållanden när det gäller att förflytta sig genom Europa. Svängningarna visar på att utvecklingen är mycket svårbedömd, vilket ger såväl stat som kommuner otydliga planeringsförutsättningar.

Den stora ökningen av asylsökande under 2015 innebär att det i landet nu finns c:a 180 000 personer som väntar på beslut om asyl. Migrationsverket bedömer att det totala kommunmottagandet kommer uppgå till c:a 73 000 personer 2016 och c:a 103 000 personer 2017. Detta bedöms ställa stora krav på kommunerna, framför allt när det gäller bostadsförsörjning och utbildning för nyanlända elever.

Kommunen har en central roll i de nyanländas etablering i samhället. Viktiga kommunala uppgifter är bland annat bostadsförsörjning, mottagande av ensamkommande barn och ungdomar, Svenska för invandrare (SFI), försörjning, annan vuxenutbildning, grund- och gymnasieutbildning, förskoleverksamhet och skolbarnomsorg, samt insatser inom det sociala området och praktisk hjälp till nyanlända i samband med bosättning.

Borås Stad strävar efter ett gott mottagande av de nyanlända i Sverige som bosätter sig i staden, vilket även framhålls i Kommunfullmäktiges budget.

Med utgångspunkt i det ökande flyktingmottagandet 2015 och de kommunala ansvarsområdena beslutade Första och Andra revisorsgrupperna i januari 2016 att genomföra en förstudie inom området. Inom ramen för förstudien har huvudsakliga riskområden identifierats för föreliggande fördjupade granskning som revisorsgrupperna beslutade att genomföra april 2016.

1.2 Syfte

Projektets syfte är att granska ändamålsenligheten i Kommunstyrelsens, nämndernas och de kommunala bolagens verksamheter som berör flyktingmottagningen.

I förstudiens riskanalys har Bostadsförsörjning, Utbildning och Personalförsörjning identifierats som de mest väsentliga riskområdena. Flyktingmottagningens komplexitet och det stora antalet involverade verksamheter visade i förstudien att styrning, ledning och samordning är centrala. Ändamålsenlighet innefattar att leva upp till lagar/regler och politiska beslut i fullmäktige, nämnder och styrelser.

Granskningsrapporten innehåller en relativt omfattande bakgrundsbeskrivning/kunskapsöversikt. Avsikten med denna är att fånga komplexiteten på området och att tydliggöra definitioner, terminologi och ansvarsfördelning på ett sätt som underlättar för läsaren att ta till sig granskningsresultaten. Bakgrundsbeskrivningen motiveras också av behovet av att göra trovärdiga prognoser som en grund för riskbedömningar.

Ytterligare ett syfte med bakgrundsbeskrivningen är att bidra till en förståelse för problematiken som uppstår när det institutionaliserade Sverige möter en okontrollerbar och oförutsägbar flyktingsituation. Förhållandena medför även en prövning för de traditionella, revisionella utgångspunkterna. Dessa bygger oftast på följsamhet mot politiska beslut, lagstiftning, mm, och är inte anpassade för en situation där de lagar och regler som gällde igår omprövas idag.

Jämfört med situationen hösten 2015 kommer färre flyktingar till Sverige i dagsläget. Det är i sammanhanget viktigt att framhålla att även om flyktingströmmen helt avstannar, så kommer nyanlända att successivt anvisas till boende i de svenska kommunerna i den utsträckning de får asyl. Det finns också mycket som talar för att antalet flyktingar kommer att öka igen, dels för att de grundläggande konflikterna är olösta, dels för att flyktingströmmarna successivt övervinner de legala och fysiska hinder som de europeiska länderna sätter upp.

1.3 Avgränsningar

Ansvariga nämnder/styrelser är Kommunstyrelsen, Arbetslivsnämnden, stadsdelsnämnderna, Utbildningsnämnden, Lokalförsörjningsnämnden, Samhällsbyggnadsnämnden och Bostadsbolagens styrelser.

Granskningen omfattar inte Borås Stads integrationsarbete. Det är samtidigt uppenbart att eventuella brister i flyktingmottagningen påverkar den framtida integrationen. Granskningen innefattar inte förhållanden för EU-migranter.

1.4 Revisionskriterier

Revisionskriterier är styrdokument inom relevanta områden; lagstiftning, tillämpliga styrdokument på nationell och lokal nivå, allmänna råd och föreskrifter.

1.5 Resurser/granskningsansvariga

Granskningsledare är Ola Sabel och granskningsmedarbetare Andreas Ekelund och Anna Duong.

1.6 Metod

Metoder för granskningen är dokumentstudier, i förekommande fall sammanställning av statistiskt material från Migrationsverket, SCB, SKL, Eurostat samt intervjuer med nyckelpersoner i berörda förvaltningar och bolag. Intervjuade har tillställts rapportutkast för faktagranskning.

1.7 Disposition och definitioner

Rapporten inleds med en kunskapsöversikt över området flyktingmottagande som tar upp viktiga begrepp och ansvarsfördelning inom mottagandets olika delar med fokus på granskningens identifierade riskområden. Under avsnittet Bakgrund och prognoser presenteras kortfattat Migrationsverkets och Stadens prognoser för flyktingmottagande avseende 2016 och 2017.

Ansvarsfördelning inom Stadens verksamheter beskrivs, liksom lokala förutsättningar. Resultatet från intervjuer och statistikbearbetning ger underlag för iakttagelser om ändamålsenligheten i flyktingmottagandet.

Begreppet *nyanländ* används i rapporten för att benämna personer som är mottagna i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd för bosättning på grund av flyktingskäl eller

andra skyddsöskäl. Även anhöriga till dessa personer anses vara nyanlända. En person är nyanländ under tiden som han eller hon omfattas av lagen om etableringsinsatser, det vill säga två till tre år.

Begreppet *flykting* används i rapporten som ett samlingsbegrepp för grupperna nyanlända, asylsökande och ensamkommande barn och ungdomar.

Eget boende förkortas i tillämpliga delar av rapporten med EBO och *permanent uppehållstillstånd* med PUT.

Definition av övriga viktiga begrepp finns bilagt rapporten i *bilaga 1*.

Rapporten avslutas med Stadsrevisionens bedömningar.

2 Granskningsresultat

2.1 Bakgrund och prognoser

2.1.1 Migrationsverkets prognoser för 2016 och 2017

Asylsökande

I Sverige sökte nästan 163 000 personer, varav 35 400 ensamkommande barn, asyl under 2015, vilket är fler än någonsin. Migrationsverket bedömer i sin aprilprognos 2016 att antalet asylsökande till Sverige troligen kommer att öka från sommaren och framåt. En rad gränskontrollåtgärder på vägen mellan Turkiet och Sverige är omständigheter som talar för att ökningen inte blir lika kraftig som under hösten 2015. Migrationsverket bedömer att den faktor som har störst betydelse för antalet asylsökande i Sverige 2016 är gränskontrollerna längs Schengens yttre gräns mellan Grekland och Turkiet.¹

Efter årsskiftet 2015/2016 har antalet asylsökande till Sverige minskat kraftigt jämfört med höstens akuta flyktingsituation. Antalet sökande hittills i år är även lägre än under samma period förra året. Det beror på att det blivit betydligt svårare för människor på flykt att ta sig till norra Europa och Sverige.

Den 12 november 2015 införde Sverige tillfälliga gränskontroller. Den 21 november förtydligades bestämmelserna för registrering av passagerare ombord färjor vid längre sträckor, exempelvis från Tyskland till Sverige, till att omfatta kontroll av ID-handlingar. Den 4 januari 2016 började även särskilda krav på ID-kontroller att gälla för bussar, tåg och färjor från Danmark till Sverige. ID-kontroller från Danmark kan pågå som längst under sex månader åt gången med ett två veckors mellanrum. De svenska ID-kontrollerna har en begränsande effekt på antalet asylsökande till Sverige eftersom det har blivit svårare att resa för den som saknar en ID-handling. Effekter av gränskontroller tenderar att avta över tid efterhand som sättet att resa anpassas. Då många länder och aktörer kan påverka den kommande utvecklingen kan beräkningarna inte tas fram enbart utifrån ett enskilt lands vidtagna kontrollåtgärder, i det här fallet Sverige.

Under mars 2016 har de gränskontrollerande åtgärderna i Europa ytterligare förstärkts. Särskilt två händelser påverkar Migrationsverkets bedömningar framåt. Dels har framkomligheten

¹ Verksamhets- och utgiftsprognos, Migrationsverket april 2016. <http://www.migrationsverket.se/download/18.2d998ffc151ac3871598f92/1461750863230/Migrationsverkets+prognos+april+2016.pdf>

på västra Balkanrouten upphört även för syrier, afghaner och irakier. Dels har EU slutit en överenskommelse med Turkiet som syftar till att stoppa flykting- och migrantbåtarna över Medelhavet till förmån för begränsad omplacering av syriska flyktingar från läger i Turkiet. Knappt 10 procent av syrierna i Turkiet finns i flyktingläger. Afghaner och irakier berörs inte av några omplaceringar enligt överenskommelsen. Sammantaget innebär det att en överväldigande majoritet av människorna på flykt från Mellanösternregionen inte omfattas av överenskommelsen.

Antalet ensamkommande barn har minskat i särskilt hög grad under 2016. Ensamkommande barn har mindre möjlighet än vuxna att välja alternativa resvägar, och saknar också oftare ID-handlingar. Samtliga scenarion förutsätter att de svenska ID-kontrollerna behålls minst året ut.

Även en ny lag aviserats träda i kraft den 20 juli som innebär att det svenska regelverket för asyl- och anhöriginvandring anpassas till minimikraven i internationella konventioner och EU-rätten. Sverige är inte ensamt om att införa den typen av åtgärder.

Migrationsverket har i sin prognos tre olika antaganden (A, B, C) om antalet asylsökande till Sverige 2016. Prognosen bygger på en mängd variabler och osäkerhetsfaktorer omkring utvecklingen i konfliktområden och nationella och nationsgemensamma (EU) åtgärder och förmåga till samordning och uthållighet i de politiska kontrollåtgärderna. Migrationsverkets tre antaganden illustreras nedan:

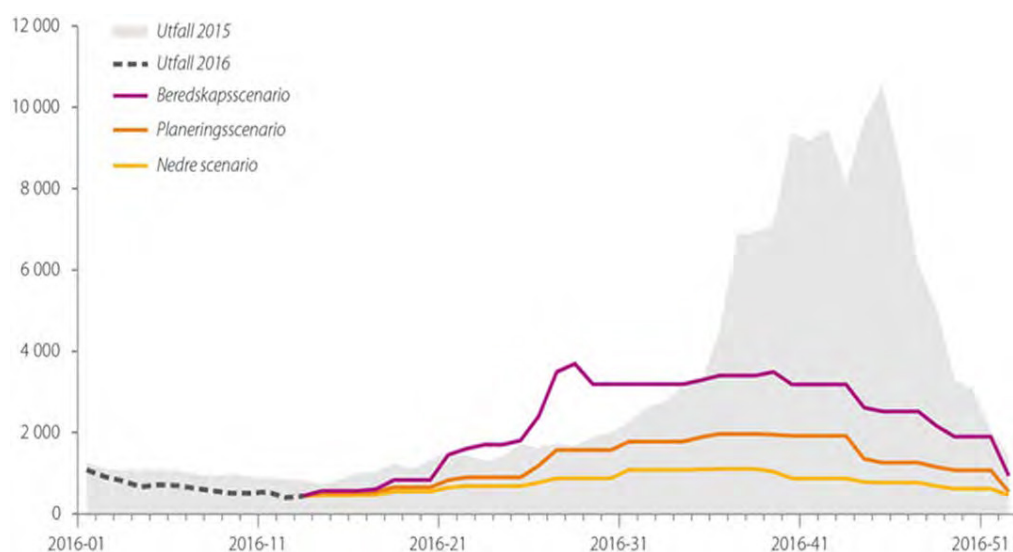


Diagram 1: Antaganden om antal asylsökande per vecka 2016, tre beräkningsalternativ

Beräkningsalternativen för 2016

- A: 100 000 varav 14 000 ensamkommande barn
- B: 60 000 varav 7 000 ensamkommande barn
- C: 40 000 varav 4 000 ensamkommande barn

Beräkningsalternativen för 2017

- A: 100 000 varav 14 000 ensamkommande barn
- B: 60 000 varav 7 000 ensamkommande barn
- C: 35 000 varav 3 500 ensamkommande barn

Beräkningsalternativet B med 60 000 asylsökande 2016 är ett planeringsscenario som ligger till grund för migrationsverkets huvudsakliga planering.

2.1.2 Mottagning i kommunerna

Fram till den 1 mars 2016 kunde en kommun skriva en överenskommelse med staten om mottagande av personer som fått uppehållstillstånd. Det var Länsstyrelserna som skrev överenskommelserna tillsammans med kommunerna i sina respektive län. Dessa överenskommelser har nu upphört att gälla.

Sedan den 1 mars är alla kommuner skyldiga att ta emot nyanlända för bosättning genom den s.k. Bosättningslagen. Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Länsstyrelserna har tillsammans med kommunerna ett gemensamt ansvar för bosättningen av nyanlända. Under 2016 kommer Arbetsförmedlingen och Migrationsverket att ha ett gemensamt ansvar för anvisningarna med stöd av den nya lagen, på samma sätt som det fungerat de senaste åren. Hur många nyanlända som en kommun ska ta emot beror på kommunens befolkningsstorlek, arbetsmarknadsläge, det sammantagna mottagandet av nyanlända och ensamkommande barn, samt hur många asylsökande som redan vistas i kommunen. Länstalen och kommuntalen för 2016 framgår av särskild förordning som trädde i kraft den 1 mars 2016.² Länstalen grundar sig på ett förslag som har tagits fram av Arbetsförmedlingen. Länsstyrelsen i respektive län har fått i uppdrag att ta fram förslag till kommuntal för 2016, som sedan har fastställts av regeringen i en av förordningarna.

Från den 1 januari 2017 tar Migrationsverket över hela ansvaret för att anvisa nyanlända till en kommun. Bosättningsuppdraget övergår då helt från Arbetsförmedlingen till Migrationsverket. Regeringen aviserade i slutet av 2015 att den svenska lagstiftningen i vissa delar behöver förändras under en tidsbegränsad period. Regeringen föreslår nu att Sverige inför tidsbegränsade uppehållstillstånd (TUT), begränsar rätten till anhöriginvandring och skärper försörjningskraven. Lagen om tillfälliga begränsningar i möjligheterna att få uppehållstillstånd föreslås träda i kraft 20 juli 2016.³

Ny anvisningsmodell för ensamkommande barn

Regeringen gav i januari 2016 Migrationsverket i uppdrag att ta fram en ny anvisningsmodell. Regeringen ville att asylsökande ensamkommande barn ska anvisas till alla kommuner utifrån en fastställd andel.

Den nya anvisningsmodellen för ensamkommande barn innebär att varje kommun tilldelas en viss andel. Denna andel ska ställas i relation till totalt antal gjorda anvisningar från 1 januari 2016 och framåt. Andelen är uträknad utifrån kommunens folkmängd, mottagande av nyanlända, mottagande av ensamkommande barn och antalet dygn i Migrationsverkets mottagningssystem inom kommunens gränser under föregående kalenderår.

Enligt den nya modellen anvisas den kommun som för tillfället har lägst måluppfyllelse av sin andel – om inte någon annan kommun anmält lediga platser eller om barnet har stark anknytning till någon annan kommun.

Andelarna fastställs i samband med Migrationsverkets prognos i februari varje år, och löper under tolv månader från och med den 1 mars. För 2016 fastställdes andelarna den 30 mars och modellen började gälla den 1 april 2016. Borås Stads andel är 8,94%.⁴

² Förordning (2016:40) om fördelning av anvisningar till kommuner

³ Prop. 2015/16:174; Förslag om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

⁴ Migrationsverket, verksamhets- och utgiftsprognos april 2016: bilaga 8

2.1.3 Prognoser för Borås Stad 2016 och 2017

Med hänvisning till de stora osäkerhetsfaktorer som finns i nationella prognoser⁵ är det svårt att med god träffbild sammanställa prognoser för flyktningmottagandet avseende Borås Stad 2016 och 2017. Inom ramen för genomförd granskning har ingen berörd förvaltning kunnat presentera en samlad prognos för mottagandets alla delar avseende 2016 eller 2017. I syfte att kartlägga de identifierade riskområdena i enlighet med granskningens syfte har en sammanställning gjorts av befintligt underlag från Borås Stad och från Migrationsverket. Sammanställningen utgör i sin tur underlag för prognoser.

Nedanstående prognosbeskrivning ska i enlighet med ovanstående förstås som en osäker prognos och användas med försiktighet. Tillförlitligheten angående prognosen för mottagandet av nyanlända är högre än motsvarigheten för ensamkommande barn. Detta då Migrationsverket i detalj vet hur många personer som befinner sig i asylsystemet och väntar på besked om uppehållstillstånd och kommunmottagandet i den delen till stor del styrs av Migrationsverkets handläggningstider. Ensamkommande barn innebär ett kommunalt ansvar i kort anslutning till att barnet passerat nationsgränsen varför samtliga prognoser om ensamkommande barn i stor utsträckning styrs av hur många som beräknas ankomma landet under prognosperioden. I avsnittet presenteras utfall för Borås Stad 2013-2015 samt prognoser för 2016 och 2017. Prognoser innehåller alltid olika osäkerhetsmoment som tenderar att öka med tiden varför prognoser för Borås Stad efter 2017 inte redovisas i rapporten. Migrationsverkets räkneexempel anger dock i nuläget att kommunmottagandet av nyanlända kommer att minska 2018-2020 och ligga ungefär i nivå eller strax över 2015 års utfall. När det gäller ensamkommande barn anges i räkneexempel avseende 2018-2020 att det nationella mottagandet kommer att ligga i nivå med prognos för 2016 och 2017.⁶

Ensamkommande barn

Borås Stad har under 2015 haft ett avtal om 39 platser för asylsökande och 45 boendeplatser för barn med uppehållstillstånd. Under våren 2015 kom 20 barn och Migrationsverket skrev ner sina årsprognoser. I juli började flyktningströmmar komma från Syrien, Irak och Afghanistan och många ensamkommande barn anvisades till Borås. Redan i augusti var platserna i avtalet fullt och Migrationsverket började använda sig av möjligheten att anvisa utöver avtalet. Borås har under 2015 tagit emot 305 ensamkommande barn. Borås utgör ca 1 % av Sveriges befolkning och ca 30 000 barn har kommit till Sverige, vilket betyder att mottagandet i Borås ungefär varit proportionerligt mot stadens storlek. Drygt 180 barn kommer från Afghanistan och 40 barn från Syrien, vilket är de två största grupperna.⁷

Uppgifter nedan baseras på utfallsredovisning i Stadsdelsnämnden Norrs årsredovisning 2015 samt Migrationsverkets aprilprognos.

Mottagandet av ensamkommande i Borås har i linje med utvecklingen för landet ökat sedan 2013. Utvecklingen i antalet mottagna ensamkommande barn i Borås Stad ser ut enligt följande. Migrationsverkets prognoser och beräkningsalternativ (A, B, C)⁸ ger ett nationellt utfall om ca 7 000 ensamkommande barn både 2016 och 2017 i enlighet med beräkningsalternativet B, vilket är Migrationsverkets planeringsalternativ. Beräkningen för Borås Stad bygger på att Stadens andel av det totala antalet ensamkommande barn inte förändras och att den nationella fördelningen innebär fördelningstalet för Borås Stad av det nationella mottagandet i enlighet med ny fördelningsmodell från och med 1 april 2016.

⁵ Ibid, februari 2016: bilaga 8. 2016: s 2-24, och Ibid; april 2016:2ff.

⁶ Ibid, 2016:33f. Noterbart är att Migrationsverket efter 2017 håller uppgifterna som så pass osäkra att de benämns som räkneexempel och inte prognos.

⁷ Årsredovisning, Stadsdelsnämnden Norr 2015

⁸ Se diagram 1.

Utfallet av Migrationsverkets prognoser blir då som illustreras i diagram 2.

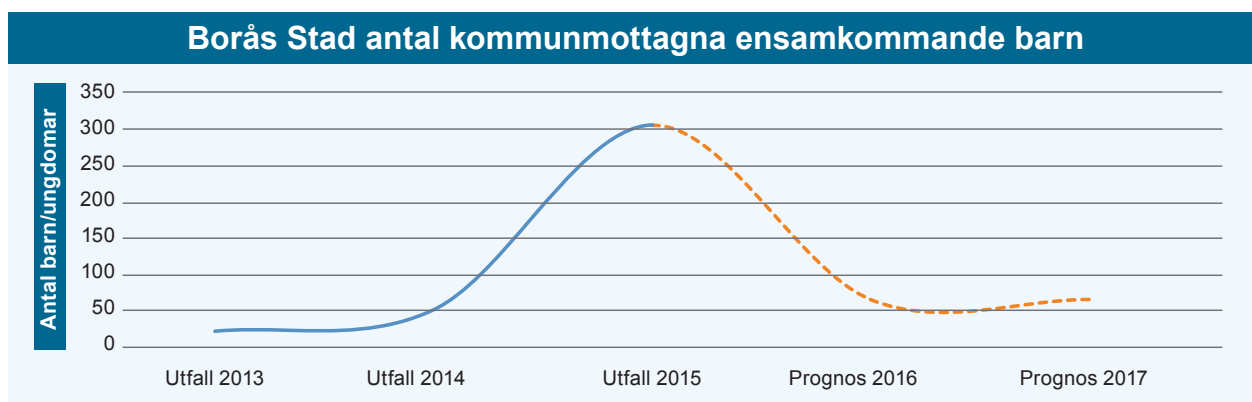


Diagram 2. Utfall av antal mottagna ensamkommande barn i Borås Stad 2013-2015 samt prognoser för 2016 och 2017.

Sammanfattningsvis innebär de prognoser som presenteras för 2016, givet de stora osäkerhetsfaktorer som finns, att mottagandet av ensamkommande barn kommer vara antalsmässigt betydligt mindre under 2016 och 2017 jämfört med 2015, men högre än 2014. Mottagandet under årets fyra första månader har varit mycket lågt och endast en handfull barn har anvisats till Borås 2016.⁹

Mottagande av nyanlända

Antalet mottagna nyanlända för år 2015 var 814¹⁰ personer, jämfört med år 2014, 523 personer samt jämfört med år 2013, 538 personer.

Utav de 814 mottagna nyanlända 2015 kommer 56 % från Syrien, 15 % från Somalia, 8 % från Eritrea, 7 % från Afghanistan, 2 % från Iran, 1 % från Irak, 1 % från Libanon, 1 % från Ukraina, 1 % från Pakistan, 1 % från Yemen samt 7 % statslösa.

Åldersmässigt för år 2015 har fördelningen varit: 43 % i åldern 20-39 år, 20 % 7-15 år, 14 % 40-59 år, 10 % 2-5 år, 7 % 16-19 år, 2 % 0-1 år, 2 % 60 år och uppåt samt 2 % 6 år.

Utbildningsnivån för vuxna över 21 år har varit under 2015 enligt följande, 33 % har gått i skola i över 12 år, 29 % 10-12 år, 19 % 7-9 år, 10 % 4-6 år, 4 % 1-3 år samt 5 % ej läs och skrivkunniga.¹¹

Enligt Migrationsverkets prognoser kommer antalet asylsökande som får besked om uppehållstillstånd öka från 2017 och framåt. När ökningen infaller i tid avgörs till stor del av Migrationsverkets handläggningstider som i april uppskattas öka till i genomsnitt tolv månader, vilket innebär att de allra flesta som sökte asyl hösten 2015 kommer att få vänta på ett beslut till slutet av 2016 eller 2017. Omkring 173 000 personer är inskrivna

⁹ Enligt Migrationsverkets redovisning av aktuell måluppfyllelse i mottagandet t.o.m. v 17 har Borås Stad under 2016 tagit emot 8 st. anvisade ensamkommande barn. Läs mer: http://www.migrationsverket.se/download/18_2d998ffc151ac38715994da/1462186017855/M%C3%A5luppfyllelse+anvisningar+v+17.pdf

¹⁰ I Arbetslivsnämndens årsredovisning 2015 anges att Borås Stad tagit emot 791 personer, BREC årsstatistik redovisar 814 personer. Vid avstämning i intervju anges 814 personer som den riktiga uppgiften.

¹¹ Samtliga fördelningssiffror är hämtade ur; Årsredovisning, Arbetslivsförvaltningen 2015; och verksamhetstatistik för BREC avseende Borås Stad 2013-2015.

i asylmottagningen i april 2016. Migrationsverket uppskattar antalet personer som blir aktuella för bosättning i landets kommuner kommer att öka betydligt under de kommande åren.¹² Det totala kommunmottagandet, inkluderat beviljade asylsökande, kvotflyktingar och inresta anhöriga till före detta asylsökande, bedöms uppgå till omkring 73 000 personer 2016, för att därefter öka till drygt 103 000 under 2017. Detta kommer att ställa stora krav på kommunerna, framför allt när det gäller bostadsförsörjning och skola för nyanlända elever.¹³

För Borås Stads del innebär Migrationsverkets uppskattningar att mycket talar för att antalet mottagna nyanlända i Staden kommer öka 2016 och 2017. Utöver de nyanlända som är aktuella för kommunmottagande som redovisas i Migrationsverkets prognoser finns även ytterligare en grupp, sekundärer. Sekundärer är personer/familjer som kommunplacerats eller valt bosättning i en annan kommun men som själva väljer att flytta till Borås under etableringstiden (24-36 mån).

Genomgång av migrationsverkets statistik för anhöriga samt Boråsregionens etableringscenter (BREC) statistik avseende sekundärer utgör grunden för prognosen. Baserat på procentuell andel av Borås Stads mottagande nationellt 2015, justerat för uppskattat antal sekundärer och beräknat på utfall för gruppen 2013-2015, blir prognosen för Stadens mottagande 2016 och 2017 enligt nedanstående.

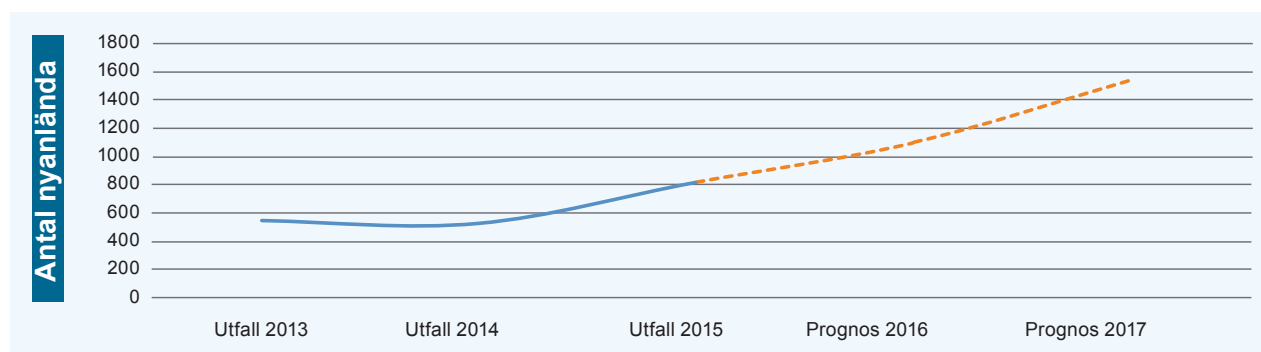


Diagram 3. Antal nyanlända till Borås, utfall 2013-2015 och prognoser 2016-2017

I enlighet med beräkningar utifrån Migrationsverkets prognos kommer mottagandet av nyanlända för kommunerna att öka med omkring 45 % 2016 jämfört med 2015 och med ytterligare 40 % till 2017.¹⁴

I syfte att kartlägga vad prognoserna för 2016 och 2017 innebär för Borås Stad i förhållande till granskningens syfte har fördjupad information tagits fram avseende antal hushåll, antal barn i förskoleålder och antal barn i skolålder. Prognoserna i dessa fall bygger på BREC mottagande under de tre senaste åren samt Migrationsverkets uppgifter om personer som är inskrivna i asylmottagningen och som väntar på besked om uppehållstillstånd. Prognoserna som beräknats endast med hjälp av Migrationsverkets underlag får anses ha en god representativitet med hänvisning till att verket i detalj kan redogöra för en mängd variabler i urvalsgruppen.¹⁵ Störst osäkerhetsfaktorer i materialet finns avseende sekundärer och anhöriga, där det är svårt att förutse antal, ålderssammansättning och hushållsstorlek. I dessa fall bygger prognosen på att utfall från BREC avseende 2013-2015 även kommer vara aktuella under 2016 och 2017 med beaktande av trender i underlaget och viss analys av de delar där ny lagstiftning finns inom området. Den huvudsakliga metoden för prognoserna är studie av begränsade tidsserier och beräkning av medelvärden/glidande medelvärden som utgångspunkt

¹² Migrationsverket, Verksamhets- och utgiftsprognos april 2016: 3ff, 33f, bilaga 1.

¹³ Ibid 2016:3.

¹⁴ Ibid: Migrationsverkets prognos (P3-16), 2016: bilaga 5.

¹⁵ Ibid 2016:3 samt Migrationsverkets Statistik: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>.

för framtida utfall, vilket är vedertagna modeller för variationsanalys av tidsserier.¹⁶ Utfall av detaljprognosen blir som följer:

Kategori	Utfall 2013	Utfall 2014	Utfall 2015	Prognos 2016	Prognos 2017
Totalt antal kommunmottagna	538	523	814	1094 ¹⁷	1539
Barn i skolålder 7-17 år	242	136	229	219 ¹⁸	308
Barn i förskoleålder 0-6 år	86	78	119	164	231
Anvisningar	4	17	1	177 ¹⁹	300
Sekundärer	66	129	208	283 ²⁰	399
Anhörig/anknytning	257	105	254	178 ²¹	239
Antal hushåll	221	281	438	604 ²²	850
Pers/hushåll	2,43	1,86	1,81	1,81	1,81

Tabell 1: Utfall för 2013-2015 samt prognos för 2016-2017

Noterbart ur prognosen är dels ökningen i det totala antalet nyanlända till Borås Stad, men även det antal hushåll dessa personer fördelas på. Innebörden kan genom fördjupningen och tillsammans med prognos för ensamkommande barn under perioden ses som en värdeomätare av förväntat tryck på stadens bostadsmarknad, grund-, gymnasie- och vuxenutbildning, socialtjänst och behovet av personalförsörjning inom dessa områden. Beaktas bör även att andelen nyanlända där kommunen är skyldig att ordna med bostad förväntas öka. I intervju med BREC uppskattar de att behovet 2016, enbart för gruppen anvisade, är ca 120 st. lägenheter varav 75 % till en personshushåll.

¹⁶ Körner & Wahlgren; Praktisk Statistik, 2012:158ff, 179ff.

¹⁷ Prognos avseende det totala kommunmottagandet bygger på Migrationsverkets prognoser i Verksamhets- och utgiftsprognos april 2016 och att Borås Stads andel av mottagandet 2013-2015 inte ökar. Prognosen är kompletterad med uppgifter om sekundärer från BREC verksamhetsstatistik 2013-2015.

¹⁸ Prognosen av både andel 7-17 åringar och 0-6 åringar bygger på att Borås Stads andel av ålderskategorin är i linje med åldersfördelningen på de personer som väntar på besked om permanent uppehållstillstånd som anges av i sammanställningen; Personer boende i Migrationsverkets boendesystem, Migrationsverket; 2016. Justering till något högre andel har gjorts med hänvisning till andelen av kategorierna inom gruppen anhöriga har ett något högre utfall samt utfallet för gruppen i BREC verksamhetsstatistik 2013-2015. Avstämning har även gjorts gentemot prognos om antalet grundskoleelever nationellt sett i; SOU 2016:9, Plats för nyanlända i fler skolor, 2016:21ff och i underlag från CFL avseende antal mottagna nyanlända elever. Samtliga siffror i åldersgrupperna är exklusive ensamkommande barn och ungdomar. Utfallet är trots prognosen om ökat mottagande mindre 2016 avseende gruppen 7-17 år än utfallet från BREC verksamhetsstatistik 2015 och förklaringen är åldersfördelningen hos personer boende i migrationsverkets boendesystem och bedömningen om kommunmottagandet.

¹⁹ 177 anvisningar är de länstal som fastställts för Borås Stad; Anvisningsbara platser i Västra Götalands län, Länsstyrelsen 2016, dnr: 850–41622–2015. Länstalen för 2017 är inte fastsatta ännu och prognosen utgår från att Borås Stad får samma andel anvisningar av den nationella totalen som 2016 med viss justering för att andelen anvisningar förväntas öka något nationellt enligt BREC.

²⁰ Antalet sekundärer är beräknat med utgångspunkt i BREC verksamhetsstatistik 2013-2015 och att andel sekundärer kommer ligga procentuellt i nivå med 2014 och 2015. Siffran inkluderar avdrag för de personer som väljer att flytta till annan kommun som vid intervju med BREC uppges vara begränsad och uppgå till ca 10 personer/år.

²¹ Antalet anhöriga/anknytning till Borås är baserat på utfallen för Borås Stad 2013-2015 och migrationsverkets prognoser om anhöriginvandring nationellt 2016-2017, beaktat ny tillfällig lagstiftning. Antagandet är att Borås Stads andel kommer ligga i nivå med utvecklingen de tre senaste åren.

²² Antal Hushåll och personer/hushåll har beräknats utifrån att nivåerna kommer ligga på samma nivå som 2014 och 2015.

Uppgifter från CFL anger prognos om ett mottagande av c:a 600 barn och ungdomar i grundskole- och gymnasieålder 2016. Prognosen omfattar då ensamkommande elever, elever i familjer som kommer genom kommunmottagandet antingen via anvisning eller som EBO samt elever som kommer av anhöriginvandring och sekundärer. Utöver det har CFL även med flera andra målgrupper av migranter som inte innefattas av BREC verksamhetsansvar. Prognosen är osäker med anledning av att flera av CFL:s målgrupper och dess volymer påverkas av hur migrationen till landet ser ut under året. Skälet till diskrepansen i CFL:s uppgifter och BREC:s uppgifter och framtagen prognos är att målgrupperna inte är i alla delar desamma. Sammantaget innebär prognosen att elevantalet, sett till gruppen nyanlända barn, är i nivå med 2015 års utfall avseende 2016. Men ökar med anledning av mottagandet av nyanlända 2017 varav en del är mer förutsägbar (*Tabell 1*) och andra delar är mer osäkra, så som ensamkommande barn (*diagram 2*). Även behovet av förskoleplatser kommer öka med anledning av flyktingmottagandet både 2016 och 2017.

Prognosen ger även underlag för antagandet att ett ökat antal hushåll kommer att komma till staden genom mottagandet av nyanlända under prognosperioden. Hushållsstrukturen är baserat på BREC:s verksamhetsstatistik och migrationsverkets uppgifter om personer i mottagningssystemet som väntar på besked om uppehållstillstånd, och dessa båda källor indikerar att det är relativt få personer i varje hushåll, och att andelen ensamhushåll är jämförelsevis hög. Slutsatsen är att, med hänsyn taget till hushållstorleken och mängden personer som prognosen anger, kommer mottagandet av nyanlända att ställa betydande krav på bostadsmarknaden i staden.

Gällande de ensamkommande barnen visar sammanställningen av utfall och prognos på att Staden tog emot ett stort antal under 2015 och att mottagandet under 2016 och 2017 i enlighet med Migrationsverkets prognos kommer minska till strax över 2014 års nivåer (*diagram 2*). Inom området finns faktorer som gör att prognosen är mycket osäker. Det höga mottagandet under 2015 medför inte bara en betydande utmaning för Staden i ankomstfasen (2015) utan även fortlöpande i uppföljning, handläggning och att med övriga åtgärder tillgodose barnens behov av stöd och hjälp, utbildning, ändamålsenligt boende m.m.²³ Slutsatsen är att Staden kommer ha en stor mängd ensamkommande barn under flera år (beroende på ålderstruktur) som kommer vara aktuella för insatser av kommunens socialtjänst och skola.

Sammanfattningsvis är en realistisk prognos för Borås att omkring 1000 nyanlända kommer att komma till Staden 2016, och c:a 45-65 ensamkommande barn/ungdomar. För 2017 kan motsvarande antal beräknas till c:a 1 500-1 600, och c:a 45-65 ensamkommande barn/ungdomar. Uppskattningarna är osäkra, men de pekar med hög sannolikhet mot att antalet nyanlända 2016 vida kommer att överstiga det antal (177) som kommer att anvisas till Staden.

²³ Angående utredning, planering och uppföljning av ensamkommande barn se ex: 2013-5-2 Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn- och ungdomar – en vägledning, socialstyrelsen 2013, SOSFS 2011:12, Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende, Socialstyrelsens författningssamling 2012, 2015-1-9, Utreda barn och unga – handbok om socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen, Socialstyrelsen 2015.

2.2 Ansvarsfördelning

2.2.1 Ansvarsfördelning – Mottagande av nyanlända

Arbetsförmedlingen

Den 1 december 2010 trädde Lagen om etableringsinsatser (2010:197) i kraft. I samband med det infördes en ny reform i Sverige, etableringsreformen. Reformens syfte var att underlätta för personer som är nya i Sverige för att de ska lära sig svenska, komma i arbete och klara sin egen försörjning i landet. Arbetsförmedlingen har det samordnande ansvaret för etableringen.²⁴

När en person fått uppehållstillstånd genomförs ett etableringssamtal med en arbetsförmedlare. Det görs också en kartläggning av tidigare erfarenheter och kompetenser.

Kommuner

Det kommunala ansvaret för mottagandet av nyanlända kan sammanfattas i nedanstående punkter:

- Bostadsförsörjning
- Undervisning i svenska (SFI)
- Samhällsorientering och annan vuxenutbildning
- Skola
- Barnomsorg
- Insatser inom det sociala området

Länsstyrelser

Länsstyrelserna medverkar till att det finns beredskap hos kommunerna. De beräknar i samråd med Migrationsverket och kommunerna i länet anvisningstal på länsnivå och kommunal nivå. En annan uppgift är att främja regional samverkan och följa upp organisering och genomförande av insatser för nyanlända på regional och kommunal nivå.

Migrationsverket

Prövar ansökningar från personer som vill bosätta sig i Sverige, komma på besök, söka skydd undan förföljelse eller ha svenskt medborgarskap.

Inom flyktingmottagandet erbjuder Migrationsverket asylsökande boende och pengar till mat under tiden de väntar på besked i asylärendet. När en person fått tillstånd att stanna i Sverige betalar de ut statlig ersättning till kommuner och landsting. De ansvarar också för att ta fram en nationell prognos för nyanlända samt för bosättning av vissa nyanlända. Migrationsverket beslutar även om statlig ersättning till kommuner och landsting.

Försäkringskassan

Betalar ut tilläggsersättningarna etableringstillägg och bostadsersättning.²⁵

Samverkansdelegationen

Det finns en samverkansdelegation som behandlar frågor av nationell och strategisk karaktär som rör mottagande och etablering av nyanlända invandrare. Samverkansdelegationen leds av Arbetsförmedlingen och andra medverkande är Migrationsverket, Länsstyrelserna,

²⁴ <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Etablering-av-nyanlanda.html>.

²⁵ Läs mer: http://www.forsakringskassan.se/myndigheter/nyanlanda_i_sverige.

Sveriges Kommuner och Landsting och Försäkringskassan. Det finns fem arbetsgrupper som hanterar frågorna; bosättning, hälsa, ensamkommande barn, insatser och regelhantering.

2.2.2 Borås Stads organisation i mottagandet av nyanlända

Arbetsförmedlingen har enligt ovan samordningsansvaret för mottagandet av nyanlända de två första åren. Det finns dock ett antal områden som kommunerna ansvarar för. I Sjuhärad har sex kommuner valt att gemensamt lösa flera av dessa ansvarsområden genom en samordning av mottagandet av nyanlända i BREC.

Arbetslivsnämnden och Boråsregionens Etableringscenter (BREC)

Arbetslivsnämnden har även det övergripande ansvaret för integrationen och ska vara drivande i Borås Stad när det gäller mångfaldsarbetet. Arbetet ska ske i bred samverkan eftersom integrationsfrågan berör i princip hela samhället. Under 2015 års akuta skede organiserade man även evakueringsboenden för Migrationsverkets räkning i samverkan med Lokalförsörjningsnämnden, stadsdelsnämnderna m.fl.

BREC har sitt huvudkontor i Borås Stad, som också är huvudman för verksamheten genom Arbetslivsnämnden. De övriga fem kommunerna som ingår i BREC-samarbetet är Bollebygd, Mark, Tranemo, Ulricehamn och Vårgårda.²⁶ I samtliga BREC-kommuner finns det ett lokalt mottagningskontor för de nyanlända som är hemmahörande i kommunen. De lokala mottagningskontoren bemannas av flyktingsamordnare som är anställda av Borås Stad. BREC ansvarsområden är mottagande, samhällsorientering och praktiskt stöd vid mottagandet. BREC styrs av ett etableringsråd som består av två politiska företrädare från varje kommun samt två politiska företrädare ur Boråsregionens kommunalförbund.²⁷

Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen har genom uppsiktsplikten ett övergripande ansvar för flyktigmottagningen. Till detta kommer att väsentliga delar av verksamheten handläggs vid Stadskansliet (delar av detaljplanprocessen och markanvisningen).

I det akuta skedet hösten 2015 valde Borås Stad att hantera situationen med utgångspunkt från Krisledningsnämnden. En styrgrupp med kommunchefen som sammankallande stod för styrning och samordning på förvaltning/ bolagsnivå. Styrgruppen är nu avvecklad, och i granskningen framkommer att flyktigmottagandet nu ska hanteras inom ramen för den ordinarie organisationen utan någon separat lednings/styrningsorganisation.

Bostadsbolagen

Kommunerna har genom sina allmännyttiga bostadsbolag ett ansvar för bostadsförsörjningen. I ägardirektiven för bolagen framgår att de ska "...medverka till att det finns bostäder för utsatta och svaga gruppen...".

Bostadsbolagen har således en roll att spela i bostadsförsörjningen för nyanlända, men i enlighet med vad granskningen visar har Kommunstyrelsen valt att styra bolagen på informell väg när det gäller att få fram bostäder till nyanlända under 2016, och inte genom att förtydliga i ägardirektiven.

²⁶ Under 2015 har Tranemo, Vårgårda och Ulricehamns kommuner fattat beslut om att träda ur samarbetet i BREC. Utträdet effektueras per 2016-12-31.

²⁷ Mer om BREC och Etableringsrådet finns här: <http://www.boras.se/kategorisidor/naringslivocharbete/naringslivocharbete/nyisverige.4.51ec1cd4137c740e4c5800015560.html>

Stadsdelsnämnderna och Utbildningsnämnden

Stadsdelsnämnderna och Utbildningsförvaltningen ansvarar för utbildning för alla nyanlända och ensamkommande barn och ungdomar. Stadsdelsnämnderna har ansvaret för utredning och insatser inom socialtjänsten samt förskola.

Samhällsbyggnadsnämnden

Samhällsbyggnadsnämnden har tillsammans med Kommunstyrelsen ansvaret för detaljplaneprocessen, vilket innebär ett ansvar för en del av bostadsförsörjningen för nyanlända.

Lokalförsörjningsnämnden

Lokalförsörjningsnämnden har under 2015 och 2016 arbetat med boendelösningar för ensamkommande barn. Man har även fortsatt i uppgift att arbeta med permanenta boendelösningar för ensamkommande barn.

Nämndens primära uppgift är att tillhandahålla ändamålsenliga lokaler till Stadens verksamheter, och en dialog förs med Kommunstyrelsen/Stadskansliet om vilken roll nämnden ska ha när det gäller bostadsförsörjningen för nyanlända.

Tolkförmedlingen Väst

Tolkförmedling Väst är ett kommunalförbund och leds av en direktion. Tolkförmedling Västs uppdrag är att tillgodose medlemmarnas behov av språktolktjänster. I begreppet språktolktjänst innefattas språktolkning på plats, tolkning via telefon/video samt meddelande- och översättningsservice. Arbetslivsnämnden representerar Borås Stad i tolkförmedlingen Väst.²⁸

Sjuhärads Samordningsförbund

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommunerna och Västra Götalandsregionen samverkar för att rehabilitera människor och hitta åtgärder för att förebygga ohälsa och utestängning från arbetsmarknaden. Målet är att använda de gemensamma resurserna på ett så bra sätt som möjligt och att personerna ifråga får ut mesta möjliga av insatserna. Inför 2016 har Samordningsförbunden fått utökad verksamhetsram med anledning av de behov som uppstår i samband med ökningen av antalet nyanlända.²⁹

2.2.3 Ansvarsfördelning – Ensamkommande barn och ungdomar

Ensamkommande barn är enligt 1 § femte stycket Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA, en gemensam beteckning för barn under 18 år som vid ankomsten till mottagarlandet är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.³⁰

Kommunernas ansvar för ensamkommande barn och ungdomar

Lagstiftaren har ålagt socialnämnden att ansvara för de ensamkommande barnen. Av detta följer att socialtjänsten behöver få information om barnet så fort det har gett sig till känna. Kommunerna ska tillhandahålla boende och andra stödinsatser till barnen. Med barn avses enligt 1 kap. 1 § Socialtjänstlagen (2001:453) varje människa under 18 år.

²⁸ Mer om Tolkförmedlingen Väst finns här: <http://www.tolkformedlingvast.se/omtolkformedlingvast.4.2340b9b13c6682d3a93ca.html>

²⁹ Mer om Sjuhärads samordningsförbund: <http://www.samverkanvg.se/sv/Samverkan-VG2/>

³⁰ Socialstyrelsen: [Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn, en vägledning, 2013](http://www.socialstyrelsen.se/om-socialtjansten/arbete-med-ensamkommande-barn-en-vaegledning-2013); Migrationsverket: <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar.html>.

Någon motsvarande definition av ungdom eller unga finns inte i socialtjänstlagen. Det framgår dock av förarbetena att socialnämndens omsorg om barn och unga sträcker sig upp i 20-årsåldern och att det inte finns någon fast åldersgräns uppåt för allmänt förebyggande och därmed stödande insatser.³¹

Den anvisade kommunen blir vistelsekommun och ansvarar för utredning och åtgärder enligt SoL beträffande barnet. I propositionen 2005/06:46 Mottagande av ensamkommande barn, fördes begreppet *normaliseringsprincipen* fram vilken innebär att samma regler och sociala omvårdnadssystem, så långt det är möjligt, bör gälla för samtliga barn och unga som vistas i Sverige och att socialtjänstlagen ska beaktas. Kommunens ansvar kan sammanfattas i följande punkter:

- Utreda barnets behov och fatta beslut om insatser och placering i lämpligt boende. Detta innebär också att t.ex. utreda om en anhörig är lämplig och har förutsättningar att ta emot barnet.
- Utse god man. Migrationsverket eller socialnämnden lämnar in en ansökan till överförmyndaren.
- Att barnet får skolundervisning.
- Ge fortsatta insatser under barnets uppväxt samt för barnets integration om barnet får uppehållstillstånd. Kommunen ansvarar då även för att efterforska var barnets familjemedlemmar finns.
- Utse särskilt förordnad vårdnadshavare när barnet fått permanent uppehållstillstånd (PUT).

Ankomstkommun

Ankomstkommunens ansvar för ett ensamkommande barn inträder så snart barnet gett sig till känna för en svensk myndighet, t.ex. Migrationsverket, socialtjänsten eller en polismyndighet. Ankomstkommunen ansvarar därmed för att ordna ett tillfälligt boende och att pröva barnets behov av bistånd till dess att Migrationsverket kan anvisa barnet till en kommun.

I praktiken innebär detta att när socialtjänsten får en anmälan om att ett ensamkommande barn vistas i kommunen, är huvudregeln att inleda utredning enligt 11 kap. 1 § SoL. Då barnet saknar boende måste socialtjänsten även omgående tillhandahålla ett lämpligt boende. Boendet kan vara antingen ett särskilt boende för ensamkommande barn som

drivs av kommunen eller någon annan form av boende som anses som lämpligt, t.ex. ett annat hem för vård eller boende, ett familjehem eller jourhem i den egna kommunen eller i någon annan kommun.

Anvisningskommun

När Migrationsverket har anvisat en kommun³² anses barnet vistas i den kommunen, i den mening som avses i 2 a kap. 1 § SoL. Det innebär att det är socialnämnden i den kommunen som har ansvaret för barnets boende och för att barnet får det stöd och den hjälp som föreskrivs i 2 kap. 1 § SoL. Boendet kan vara antingen ett HVB för ensamkommande barn som drivs av en kommun eller någon annan form av boende som anses som lämpligt, t.ex. ett annat HVB (hem för vård och boende), ett familjehem eller jourhem. Från 1 januari 2016 finns även möjlighet till ytterligare en placeringsform; stödboende.³³ Anvisningskommunen ansvarar för att barnet eller den unge får det stöd och den hjälp som hon eller han behöver under

31 Socialstyrelsen: Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn, en vägledning, 2013:38.

32 3 § 2 st. LMA

33 Reformens bakgrund är behovet av fler placeringsalternativ och stödboende avser en mindre ingripande placeringsform för unga 16-20 år som inte har sådana behov av insatser som motiverar en placering vid HVB. Meddelandeblad, Stödboende för barn och unga 16-20 år, Socialstyrelsen 2016. Även: [Regeringens proposition 2015/16:43 Stödboende – en ny placeringsform för barn och unga](#)

placeringstiden oavsett om barnet är placerat i den egna eller i en annan kommun. Regeln om placeringskommunens ansvar bygger på principen om ett sammanhållet vårdansvar. Det sammanhållna vårdansvaret ligger kvar så länge som vårdbehovet inte är uppfyllt eller till dess ärendet flyttats över till en annan kommun.³⁴

Socialtjänsten i anvisningskommunen behöver också utreda barnets behov samt göra en bedömning av barnets eller den unges behov av skydd eller stöd och vilka insatser som krävs av socialtjänsten för att tillgodose barnets behov.

Boende

Socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett HVB enligt 6 kap. 1 § SoL. Ett barn får inte utan socialnämndens medgivande eller beslut om vård tas emot för stadigvarande vård och fostran i ett enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne³⁵. Vad som avses med stadigvarande är inte entydigt, med det finns visst stöd för att den bortre tidsgränsen för tillfällig placering skulle vara sex månader.³⁶ Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och HVB.³⁷ För barn och unga som inte fyllt 18 år finns följande placeringsalternativ:

- Familjehem (inklusive privatplaceringar)
- Jourhem
- HVB (inklusive de särskilda ungdomshemmen enligt 12 § 1st. LVU)
- Stödboende

Vård i familjehem är i dag den dominerande vårdformen för barn och ungdomar som inte kan bo i det egna hemmet. Detta gäller dock inte för barn och unga som kommer ensamma till Sverige. För dem dominerar vård i form av placering på HVB.

Utse god man

Om ett barn vid ankomsten till Sverige är skilt från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, ska överförmyndaren förordna en god man att i vårdnadshavares och förmyndares ställe ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter.³⁸ God man ska också förordnas, om barnets föräldrar eller annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, efter barnets ankomst till Sverige – men innan barnet har fått uppehållstillstånd här – på grund av dödsfall eller sjukdom eller av någon annan orsak upphör att kunna utöva förmynderskapet eller vårdnaden.³⁹ För ensamkommande barn med uppehållstillstånd ska i stället en särskild vårdnadshavare förordnas.

Skolundervisning

Alla barn i Sverige, även asylsökande har rätt att gå i skolan. Asylsökande barn som påbörjar gymnasiestudier före 18 års ålder, har rätt till utbildning i gymnasieskola och gymnasiesärskola.⁴⁰ Socialnämnden har även ett uttalat ansvar för placerade barns och ungas utbildning i vissa delar.⁴¹ Skolverket har tagit fram Allmänna råd för utbildning av

34 2 a kap. 4 § SoL. Även: Prop. 1996/97:124 Ändring i socialtjänstlagen s. 157f.

35 6 kap. 6 § 1 st. SoL

36 JO 1998/99 s. 235 f

37 6 kap. 2 § SoL

38 2 § Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn

39 Ibid.

40 29 kap. 3 § (2010:800) skollagen, (SkolL)

41 6 kap. 7 § SoL. Även: Placerade barns skolgång och hälsa – ett gemensamt ansvar, Skolverket & Socialstyrelsen 2013.

nyanlända barn och ungdomar.⁴² I de allmänna råden står det bland annat att skolan bör göra en pedagogisk kartläggning av elevens erfarenheter av och kunskaper i alla ämnen. Om ett ensamkommande barn inte kommer att uppnå de kunskapskrav som minst ska uppnås, ska rektorn enligt 3 kap. 8 § Skollagen (2010:800) utreda detta och om utredningen visar att eleven behöver särskilt stöd ska ett åtgärdsprogram utarbetas.

Utreda barnets behov och insatser under barnets uppväxt

I de fall barn och ungdomar kan behöva insatser från socialnämnden, ska socialtjänsten utreda behovet av stöd eller skydd. Ensamkommande barns behov ska utredas som vilket barn som helst i linje med normaliseringsprincipen.

Särskilt förordnad vårdnadshavare

En särskilt förordnad vårdnadshavare utses av tingsrätten på begäran av kommunens socialnämnd och ska tillsättas när barnet fått permanent uppehållstillstånd. En särskilt förordnad vårdnadshavare ska ansvara för barnets personliga förhållanden och vara behjälplig med den långsiktiga planeringen för barnets framtid. Den som förordnas till särskilt förordnad vårdnadshavare är inte barnets förälder och har ingen skyldighet att försörja barnet ekonomiskt. Förordnandet upphör när den unge fyller 18 år.

Hälsa- och sjukvårdens ansvar för ensamkommande barn och ungdomar

De asylsökande barnen ska erbjudas samma hälso- och sjukvård inklusive barnpsykiatrisk vård och tandvård som övriga barn bosatta i Sverige. När barnen har fyllt 18 år betraktas de som vuxna och kan då endast få omedelbar vård eller vård som inte kan anstå under tiden Migrationsverket prövar asylansökan. Sedan 2008 är detta ansvar för barn reglerat i 5 § Lagen (2008:344) om Hälso- och sjukvård åt asylsökande med flera.⁴³

Migrationsverkets ansvar för ensamkommande barn och ungdomar

Migrationsverket ansvar för ensamkommande barn och ungdomar är att ta emot och pröva ansökan om asyl, informera sökande om möjligheten att själv låta genomföra en medicinsk åldersbedömning eller läkarbedömning av ålder.⁴⁴ Migrationsverket ska vidare efterforska barnets familjemedlemmar under asyltiden, handlägga vissa frågor som rör ekonomiskt bistånd till barnen och arbeta för att de barn som inte får uppehållstillstånd ska kunna återvända till hemlandet.

Migrationsverket ska även göra prognoser och beräkna behovet av boendeplatser i kommunerna och teckna överenskommelser med kommunerna om mottagande av både asylsökande ensamkommande barn och barn som har fått uppehållstillstånd. Det är Migrationsverket som anvisar en kommun som ska ansvara för barnets boende och omsorg och som administrerar ersättningar till kommuner.

2.2.4 Borås Stads organisation i mottagandet av ensamkommande barn

Stadsdelsnämnden Norr, verksamheten IFO Asyl (Individ- och familjeomsorgen) har ansvar för ensamkommande barn. I ansvaret ingår samtliga de områden som anges under det kommunala ansvaret i avsnitt 2.2.3 förutom det som gäller God man och utbildning. På dessa områden har även Överförmyndarnämnden och övriga Stadsdelsnämnder och

⁴² SKOLFS 2016:2

⁴³ Läs mer ex: <http://skl.se/integrationsocialomsorg/socialomsorg/barnochunga/placeradebarnochunga/ensamkommandebarnochunga/landstingetsansvar.3450.html>.

⁴⁴ Läs mer: <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Gode-man/Asylprocessen/Aldersbedomning.html>.

Utbildningsnämnden ansvar. Kommunfullmäktige i Borås fattade 2016-02-25 beslut om att teckna överenskommelse med Migrationsverket och Länsstyrelsen om mottagande av ensamkommande asylsökande barn motsvarande 221 boendeplatser för åldern 14 – 17 år.⁴⁵

IFO ASYL, Stadsdelsförvaltningen Norr

Stadsdelsnämnden Norr har ansvaret för asylsökande barn i Borås Stad. När barnen får uppehållstillstånd och situationen är stabil flyttas eventuellt pågående insatser över till den Stadsdelsnämnd där barnet är bosatt. Asylsökande barn omfattar såväl barn som bor med sina vårdnadshavare som ensamkommande barn och ungdomar utan legal vårdnadshavare i Sverige. Stadsdelsnämnd Norr hanterar förutom myndighetutövning även boendefrågorna för ensamkommande barn sedan 1 juli 2015. Detta för att underlätta ett sammanhållet mottagande av barnen.

I juli 2015 hade Borås tre egna permanenta boenden med totalt 50 platser. Från och med augusti har det startats tre ytterligare egna boenden för att möta behoven. I slutet av 2015 användes även sammanhängande tomma platser på vård- och omsorgsboenden. Omkring 40 barn har varit placerade på detta sätt. Från och med augusti 2015 medgav Socialstyrelsen att kommunen kunde placera två ensamkommande barn per rum, vilket bidrog till att ge ökade möjligheter att lösa mottagandet. Många barn placeras även i familjehem. De flesta av dessa är släktingars bostäder (privatplaceringar eller släktingplaceringar), men många nya både privata och kommunala familjehem har också använts. Det finns former för utslussning till egen lägenhet och ett antal barn över 18 år med uppehållstillstånd bor i lägenhet med stöd. Regeringen har även tagit beslut om en ny form av boende, stödboende, som framöver kan användas bl.a. för utslussning. I planeringen av verksamheten för de ensamkommande barnen har särskilt markerats att deras skolgång ska följas. Det har varit svårt att fullfölja detta under 2015.⁴⁶

Centrum för flerspråkigt lärande, CFL

CFL, Centrum för flerspråkigt lärande, är en gemensam skolorganisation i Borås Stad organiserat inom kommungemensam skola på Stadsdelsförvaltningen Norr. CFL ansvarar för mottagning och kartläggning av nyanlända elever, modersmålsundervisning och studiehandledning. I CFLs målgrupp ingår även barn och ungdomar som är asylsökande eller vars föräldrar kommer till Sverige genom arbetskraftsinvandring eller för studier samt EU medborgare. Eleverna går i förberedelseklass under kartläggningstiden. Varje nyanländ elev ska så snabbt som möjligt delta i reguljär undervisning genom ett anpassat stöd och individuell planering. Elever som har särskilda behov kan fortsätta gå i förberedelseklass efter kartläggningstiden.

⁴⁵ § 65 2015/KS0836 133 - Överenskommelse om boendeplatser för ensamkommande barn.
⁴⁶ Stadsdelsnämnden Norr, Årsredovisning 2015

2.3 Bostadsförsörjning

2.3.1 Lagstiftning, föreskrifter och lokala styrdokument

Inför granskningen har bostadsförsörjningen identifierats som ett riskområde. Bostadssituationen i Borås är sådan att det innebär mycket stora utmaningar att kunna erbjuda nyanlända bostäder. Det finns få lediga lägenheter och i delar av det allmännyttiga beståndet är trångboddheten betydande. Nybyggnation är därtill av förklarliga skäl inte en lösning på akuta bostadsproblem.

I föreliggande avsnitt redovisas dels de lagar/regler och politiska beslut som på olika sätt styr bostadsförsörjningen, dels de förutsättningar som bostadsmarknaden i Borås ger.

Bostadsförsörjningen och bostadsbyggandet är kringgärdat av ett omfattande regelsystem som tar sin utgångspunkt i lagstiftning, och som också förutsätter lokala politiska beslut. En konsekvens för nyanlända är att regelsystemet medför stora svårigheter att uppföra bostäder snabbt oavsett produktionskapacitet och vilja från aktörerna att bygga. I takt med det ökande flyktningmottagandet har lagstiftaren beslutat om en lag som ålägger kommunerna att ordna med boende för nyanlända enligt nedanstående villkor.

Såväl lagstiftning, regler som lokala beslut är tydligt normativa både när det gäller bostadsstandard och socioekonomiska dimensioner av boendet; d.v.s. bostadsbyggandet och boende i Sverige ska uppnå standarder, eftersträva mångfald, osv.

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Lagen om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (2000:1383) innebär att:

- Kommunen ska planera bostadsförsörjningen i syfte att skapa förutsättningar för alla i kommunen att leva i goda bostäder.
- Riktlinjer för bostadsförsörjningen ska antas av kommunfullmäktige under varje mandatperiod. Förändras förutsättningarna för de antagna riktlinjerna ska nya riktlinjer upprättas och antas av kommunfullmäktige.
- Riktlinjerna ska innehålla kommunens mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, planerade insatser för att nå målen och hur kommunen tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen. Uppgifterna ska grundas på en analys av den demografiska utvecklingen, av efterfrågan på bostäder, bostadsbehovet för särskilda grupper och marknadsförutsättningar.
- Kommunens riktlinjer för bostadsförsörjningen ska vara vägledande vid tillämpningen av 2 kap. 3 § 5 Plan- och bygglagen (2010:900).
- Om det behövs ska kommunen samråda med andra kommuner som berörs av planeringen av bostadsförsörjningen.
- Länsstyrelsen ska ge kommunen råd, information och underlag för planeringen.
- Om det behövs för att främja bostadsförsörjningen ska kommunen anordna bostadsförmedling.⁴⁷

Lagen (2016:38) om mottagning av vissa nyanlända invandrare för bosättning

Lagen om mottagning av vissa nyanlända invandrare för bosättning innebär att kommunen är skyldig att ta emot nyanlända för bosättning enligt anvisning. Bosättningslagen omfattar

⁴⁷ Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar (1 januari 2014)

nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd som flyktingar eller annan skyddsbehövande enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) samt anhöriga till dessa personer. Anvisningar till kommunerna omfattar nyanlända som vistas i anläggningsboenden och kvotflyktingar. Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Länsstyrelserna har tillsammans med kommunerna ett gemensamt ansvar för bosättningen av nyanlända.⁴⁸

De flesta nyanlända med uppehållstillstånd löser sitt boende på egen hand.⁴⁹ Övriga blir kvar i Migrationsverkets boenden i väntan på en kommunplats.

Plan och bygglagen

Riktlinjerna för bostadsförsörjning ska vara underlag för kommunerna i deras uppgift att främja bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet i arbetet med planläggning. Bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet fördes den 1 januari 2014 in i plan- och bygglagen (2010:900) som ett sådant allmänt intresse som kommunerna ska främja.⁵⁰

Lokala styrdokument

Bostadsbyggnadsprogrammet och Handlingsplan – Bostadsbyggande

Kommunfullmäktige fastställde den 22 augusti 2013 Borås Stads Bostadsbyggnadsprogram. I programmet framgår det att ny bostadsbebyggelse ska vara ekonomiskt, ekologiskt och bostadssocialt långsiktigt hållbar samt av hög arkitektonisk och byggteknisk kvalitet. Kommunen eftersträvar ett integrerat boende med varierat utbud av upplåtelseformer, bostadstyper och storlekar. Kommunen ska vidare ta ansvar för att underlätta för svaga grupper på bostadsmarknaden. De kommunala bostadsbolagen är enligt fullmäktige kommunens verktyg för att tillgodose efterfrågan på nya bostäder med hyresrätt.⁵¹ Kommunstyrelsen fastställde den 21 mars 2016 en handlingsplan för bostadsbyggande 2016-2020. Handlingsplanen består av en tabell och en karta över vilka områden som beräknas bygga flerbostadshus, villor samt radhus/parhus samt under vilka upplåtelseformer.⁵²

Program för ett integrerat samhälle

Borås stad ska motverka diskriminering och segregation på bostadsmarknaden och verka för ett varierat utbud av bostäder med olika upplåtelseformer.⁵³

Ägardirektiven till de kommunala bostadsbolagen

Kommunerna har enligt lag ett ansvar för bostadsförsörjningen generellt och ett särskilt ansvar för vissa grupper. Bostadsbolagen är ett verktyg för att Borås Stad ska uppfylla detta ansvar. Bolagen ska medverka till att det finns bostäder för utsatta och svaga grupper.⁵⁴ Bolagens uppgifter och ansvar uttrycks i ägardirektiven.

Förmedling av bostäder

Bostadsbolagens policy och principer för uthyrning har betydelse för nyanländas möjligheter att få bostäder.

I AB Bostäders riktlinjer för uthyrning framgår det vilka krav som bolaget ställer på hyresgästerna samt vilka kontroller och bedömningar som genomförs på alla hyresgäster. I riktlinjerna framkommer att bolaget betraktar följande som inkomst; lön, pension, föräldraersättning, sjukersättning, A-kassa, försörjningsstöd, etableringsersättning, studielån/

48 Lag (2016:38) om mottagning av vissa nyanlända invandrare för bosättning (1 mars)

49 Ex. Verksamhets- och utgiftsprognos, Migrationsverket april 2016: Bilaga 1

50 Lag (2010:900) Plan och bygglagen

51 Borås Stad – Bostadsbyggnadsprogrammet, antagits av Kommunfullmäktige 22 augusti 2013

52 Borås Stads handlingsplan för bostadsbyggande 2016-2020, antagits av Kommunstyrelsen 21 mars 2016

53 Borås Stad – Program för ett integrerat samhälle, antagits av Kommunfullmäktige 15 januari 2014

54 Ägardirektiv för bolagen, antagna av Kommunfullmäktige 2016-03-17 och i respektive bolagsstämma.

bidrag, bostadsbidrag, underhållsbidrag och inackorderingstillägg. Samtliga kunder ska bedömas ha en rimlig levnadskostnad utifrån familjeförhållanden efter att hyran är betald. Ca 30 % av nettoinkomsten inklusive bidrag ska täcka hyreskostnaden. För lägenheter med en kvadratmeterhyra från 1 200 kr/år ska kunden vara självförsörjande genom lön, pension, sjukersättning, A-kassa eller studielån/bidrag. Bolaget har i riktlinjerna reglerat trångboddhet för att förhindra osunda boendeförhållanden i fastigheterna. Bolaget risker att få komplexa inomhusmiljöproblem samt ökade skador och reparationer när fler bor i lägenheterna än vad de är dimensionerade för. AB Bostäder har ett poängssystem för uthyrning av bostäder.⁵⁵

De andra bostadsbolagen har inte fastställt några riktlinjer för uthyrning av bostäder. Varje bolag har ett eget register för bostadskön och tillämpar bolagsegna principer när det gäller prioritering av lägenheter för uthyrning.

Kommunstyrelsen tog 2016-04-18 ett inriktningsbeslut om att bostadsbolagen ska anslutas till marknadsplatsen Boplats för annonsering av lediga lägenheter. I beslutet uttalades att bolagen ska ha en transparent uthyrningsprocess med tydliga krav på hyresgästen och vilka principer som tillämpas. Bostadsbolagen ska var för sig hantera när en anslutning till Boplats ska ske.

2.3.2 Bostadsförsörjning för nyanlända i Borås

Beskrivning av bostadsmarknaden bygger på i huvudsak två olika informationskällor. Dels Borås Stads handlingsplan för bostadsbyggande⁵⁶ samt genomförda intervjuer med Viskafors hem, Fristadbostäder AB (Fribo), AB Bostäder, AB Sandhultsbostäder, Toarpshus AB, Stadskansliet och andra berörda förvaltningar. Som kompletterande material har även Befolkningsprognoser 2015-2019 avseende delområden och kommunen använts samt material från Statistiska centralbyrån och Eurostat.⁵⁷

I flertalet svenska kommuner råder en betydande bostadsbrist, vilket innebär stora svårigheter att få fram bostäder för flyktingar. Nyproduktionen håller inte jämna steg med efterfrågan, och de bostäder som produceras har hyror som flyktingar i allmänhet inte har råd med. Temporära lösningar i form av exempelvis moduler prövas av ett antal kommuner, men i Borås har denna lösning avvisats.

Borås Stad ska ta emot 177 personer under året via anvisning. Kommunstyrelsen har uttalat att dessa personer inte ska erbjudas tillfälliga boendelösningar. Utöver dessa 177 personer finns även ett antal ensamkommande ungdomar som behöver tillgång till egen bostad. Stadskansliet uppskattar antalet till omkring 30 personer.

Stadskansliets bedömning är att bostadsförsörjningen för nyanlända ska kunna lösas inom ramen för ordinarie verksamhet och organisation. Det finns för närvarande inga planer på att förändra ägardirektiven för de kommunala bostadsbolagen i syfte att förtydliga ansvaret för bostadsförsörjningen för nyanlända. I stället framhålls att det redan idag i ägardirektiven finns formuleringar som berör gruppen nyanlända. De kommunala bolagen har utan formell styrning uppmanats att lämna lägenheter som kan användas för att tillgodose kraven som följer av anvisningen.

Stadskansliet framhåller vidare att Staden inte har några markproblem som många andra

⁵⁵ AB Bostäders riktlinjer för bostäder i Borås (antagen av ledningsgruppen 2008-11-21, uppdaterad 2015-10-16)

⁵⁶ Borås Stad, Handlingsplan för bostadsbyggande 2016-2020; Kommunstyrelsen 2016-03-21.

⁵⁷ Borås Stad; Befolkningsprognos, Kommunprognos 2015-2019, Stadskansliet 2015-03-10 & Befolkningsprognos, Delområdesprognos 2015-2019, stadskansliet 2015-04-17.

kommuner har, Borås Stad är en stor markägare och mycket mark finns att tillgå. Det är snarare detaljplanerna som blir viktiga här menar man, och frågan om hur vi bäst utnyttjar den mark som finns.

Stadskansliet har på uppdrag av Kommunstyrelsen kartlagt möjligheten att på ett snabbt sätt ordna med ytterligare bostäder med anledning av flyktingsituationen. Prioriterade områden för paviljonger eller modulhus är identifierade. Det har dock framkommit att kostnaderna för att uppföra modulboenden är nästan lika höga som för permanentbebyggelse.

Ett betydande antal nyanlända som kommer till staden löser sitt boende själva (s.k. EBO). Vid Stadskansliet har man ingen uppfattning om hur stor denna grupp är, men man bedömer att dessa personer till största delen kommer att bosätta sig på Norrby och Hässleholmen.

Arbetslivsförvaltningen framhåller att bostadsanskaffning till gruppen nyanlända är något nytt för förvaltningen. Borås Stad är sedan länge en s.k. EBO-kommun som många nyanlända vill bosätta sig i. Förvaltningen bedömer att det kommer att behövas omkring 120 lägenheter 2016 för att tillgodose de anvisade nyanländas behov av bostad. Mycket få lägenheter anvisas från de privata hyresvärdarna. Förvaltningen framhåller att de kommunala bostadsbolagen är beredvilliga, men att deras möjligheter att få fram lägenheter är begränsade. Utöver det anger förvaltningen att de kommer att få tillgång till omkring 30 tillfälliga enrumslägenheter i det gamla kårhuset som en tillfällig lösning.

Arbetslivsförvaltningen framhåller att man inte kan klara bostadsförsörjningen för nyanlända utan tydliga direktiv om att man får förtur till lediga bostäder i de kommunala bolagens bestånd. Förvaltningen pekar också på att behovet av bostäder egentligen är större genom den trångboddhet som föreligger orsakad av de personer som löser sitt boende själva genom att flytta in i redan överbefolkade lägenheter. Enligt Migrationsverket brukar i genomsnitt omkring 80 % av de som får PUT lösa sitt boende själva.

Arbetslivsförvaltningen pekar på att antalet nyanlända som kommer till Borås med stor sannolikhet kommer att öka kraftigt 2017, med början redan i höst. Detta blir ett resultat av att de personer som flydde till landet hösten 2015 börjar få uppehållstillstånd, och det antal som kan förväntas komma överstiger enligt ovan väsentligt det anvisade antalet genom att många väljer att söka sig till Borås med egna lösningar. Antalet nyanlända kan komma att öka ytterligare som ett resultat av att anhöriga till de ensamkommande barnen/ ungdomarna som kom till staden 2015 även de kommer till Sverige.

Arbetslivsförvaltningen framhåller att stadsdelarna Norrby, Hässleholmen och till viss del Hulta i första hand kommer att påverkas, vilket innebär att de områden som redan är belastade och trångbodda kommer att utsättas för ytterligare press. Detta kommer enligt förvaltningen i sin tur att försämra möjligheterna för integration och inträde på arbetsmarknaden.

Bostadsbolagen uppger att Kommunstyrelsen har uppmanat dem att lämna lägenheter som kan användas för de 177 personer som ska anvisas till Borås under 2016, och att bolagen också ska säga upp befintliga kontrakt med Migrationsverket för att dessa lägenheter ska kunna användas i samma syfte. Fördelningen är tänkt att skötas vid sidan av bolagens ordinarie kösystem. Bolagen uttrycker svårigheter med denna typ av styrning i en situation där bostadsbrist råder och redan existerande köer blir förbigångna. Det önskvärda menar man är att styrningen sker genom förtydligade ågardirektiv, en väg som inte har anvisats.

Bostadsbolagen – framför allt AB Bostäder – framhåller att man sedan länge tar ett ansvar för svaga grupper på bostadsmarknaden i dialog med bl. a. Arbetslivsförvaltningen. I dagsläget

upplåter samtliga kommunala bostadsbolag ca 200 lägenheter för dessa grupper. Bolagen framhåller samtidigt att de inte kan få fram alla de lägenheter som behövs för nyanlända, utan att andra lösningar också måste övervägas; exempelvis genom att involvera de privata hyresvärdarna i högre grad.

AB Bostäder uppger fortsatt att om man ser till det totala flyktingmottagandet i kommunen under de kommande åren så finns mycket lite som talar för att bostadsmarknaden kan tillgodose behovet av bostäder till alla som vill bo i staden. Till bolagets befintliga bestånd är kötiden ca 4-5 år, omsättningen på bolagets lägenheter är ca 15 %/år.

Lokalförsörjningsförvaltningen har under slutet av 2015 och 2016 arbetat med boendelösningar för ensamkommande barn. Förvaltningen var även med och ordnade med lokaler för tillfälliga evakueringsboenden för Migrationsverkets räkning på Lundbyhallen, Sjöhagenskolan och Rotundan. I nuläget arbetar förvaltningen med att finna permanenta lösningar för de ensamkommande barn som har tillfälliga boendelösningar. Det finns inga direktiv till förvaltningen att de ska börja köpa upp fastigheter för ombyggnation till bostäder eller tillfälliga lösningar. Däremot finns lösningar som förvaltningen gjort tillsammans med Stadsdelsförvaltningen Norr avseende boende för ensamkommande barn i outnyttjade delar av äldreboenden som visat sig mycket lyckade och där försöker förvaltningen nu åstadkomma mer permanenta lösningar.

Förvaltningen har fört en dialog med Stadskansliet och bostadsbolagen om vilken förvaltning/bolag som bör ansvara för eventuella tillfälliga boendelösningar som t ex moduler i staden. Lokalförsörjningsförvaltningens uppdrag är att ordna fram ändamålsenliga lokaler till Borås Stads verksamheter, och man uppfattar inte att det ligger i uppdraget att tillhandahålla och förvalta bostäder.

Nybyggnation

I Handlingsplan för Bostadsbyggande framgår att sammantaget omkring 642 bostäder prognosticeras färdigställas genom nyproduktion 2016 och 1370 bostäder 2017.⁵⁸ Hur många av dessa som kommer att färdigställas med möjlighet till inflyttning under respektive år är osäkert enligt Stadskansliet. Klart är att ett flertal av de bostäder som finns i prognosen inte kommer att ha färdigställts eller påbörjats i enlighet med planen.

Färdigställda bostäder enligt ovan omfattar samtliga bostäder; villor, bostadsrätter, hyresrätter och övriga boendeformer. Merparten av dessa är inte anpassade för målgruppen nyanlända, eftersom kostnaderna är för höga.

⁵⁸ Borås Stad, Handlingsplan för bostadsbyggande, 2016-2020

En sammanställning av tillgänglig befolkningsstatistik och statistik för nybyggnation och tillskott av ombyggnation under de senaste sex åren resulterar i följande utfall:⁵⁹

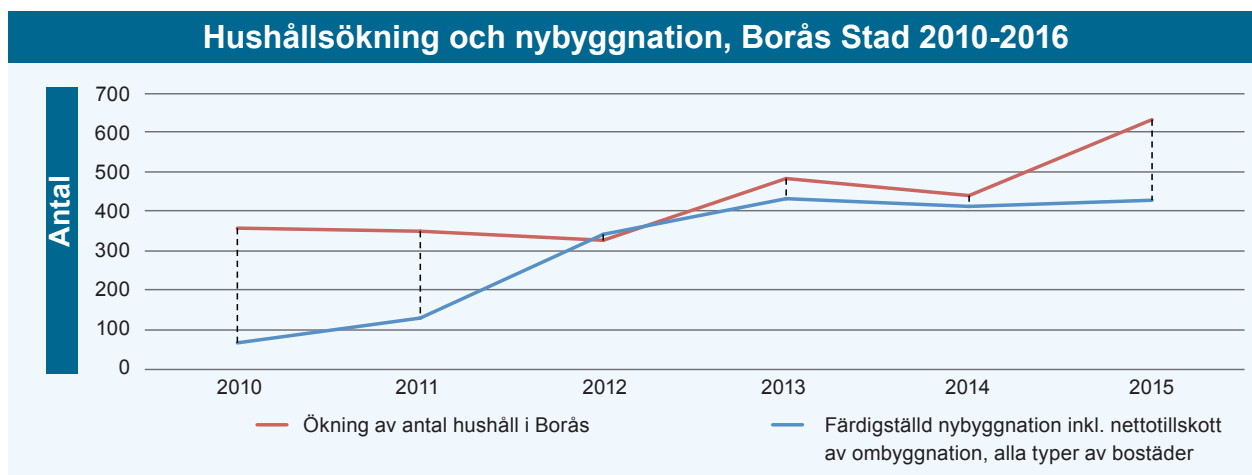


Diagram 4, Befolkning/hushållsökning och färdigställd nybyggnation i Borås 2010-2016

Sammanställningen visar att Borås Stads nybyggnation sedan 2010 inte ökar i nivå med ökningen av antalet hushåll i staden. Mellanrummet mellan de båda utfallslinjerna i diagrammet kan på det sättet sägas utgöra det underskott av bostäder som detta medför. Utgångspunkten här är att varje hushåll utgör efterfrågan efter en bostad. Slutsatsen av sammanställningen blir att Borås under de senaste sex åren har ett tilltagande ackumulerat bostadsunderskott eftersom bostadstillförseln år för år är mindre än ökningen av efterfrågan. Det ackumulerade bostadsunderskottet (summan av glappet mellan utfallskurvorna) från utfallsperioden är sammanlagt 775 lägenheter. Sammanställningen ger en indikation på att det finns ett ackumulerat bostadsunderskott i staden som ökar över tid. Underskottets storlek ökar inte lika kraftigt efter 2012. Det är också en indikation på att utbudet på bostadsmarknaden är lägre än efterfrågan.

Det ökade behovet av nyproduktion i förhållande till handlingsplanen för bostadsbyggande uppges av Stadskansliet vara 40 lägenheter med anledning av anvisningarna av nyanlända 2016. I praktiken innebär det att Stadskansliet menar att Staden behöver 40 lägenheter utöver befintlig plan om nybyggnation för att skapa flyttkedjor som kan komma de nyanlända till del i form av lediga bostäder.

Stadskansliet arbetar utifrån planavdelningens verksamhetsplan där detaljplanerna ligger i en prioriteringslista som Kommunstyrelsen fastställer en gång/år. Intervjuade framhåller att om det kommer in akuta ärenden både gällande detaljplaner och markanvisningar kan prioriteringslistan omprövas och andra detaljplaner eller markanvisningar kan få högre

⁵⁹ Samtliga uppgifter är hämtade från Statistiska centralbyråns statistikdatabas avseende boende, byggande och bebyggelse: <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Boende-byggande-och-bebyggelse/Bostadsbyggande-och-ombyggnad/Nybyggnad-av-bostader/>. Uppgifter avseende hushållssammansättning för perioden är beräknat utifrån uppgifter från hushålls- och bostadsräkningen CENSUS som genomfördes 2011 och uppgifter är hämtade ur databasen Eurostat Census data: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-and-housing-census/census-data/2011-census>. Beräknat på 2011 års sammansättning från Census går det i genomsnitt 2,32 personer på ett hushåll i Borås Stad. Läs mer om Census på SCB här: <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-storlek-och-forandringar/Hushalls--och-bostadsrakning-Census/>. Samtliga uppgifter har även stämts av gentemot uppgifter erhållna från Stadskansliet. Uppgifter avseende Nettotillskott genom ombyggnation är erhållen från Stadskansliet för åren 2010-2014 och uppgift avseende 2015 är hämtad från SCB: http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0102_BO0102B/LghTillOmbUplatAr/table/tableViewLayout1/?rxid=c0a1f0c6-ad03-4dab-9fc8-0df09820cff3.

prioritet. Samhällsbyggnadsförvaltningens verksamhetsplan är planerat utifrån den vanliga tillströmningen av invånare och efterfrågan på bostäder, därmed blir det svårt att i ordinarie plan hantera antalet nyanlända som kommer till Staden enligt anvisning och EBO. Ett av problemen är att det inte går att bygga nya bostäder till en billig hyra enligt alla lagar och regler idag. Planavdelningen har även svårt att arbeta med detaljplaner som kan vara i direkt anslutning till Götalandsbanan. 76 % av alla detaljplaner med bostäder berörs av Trafikverkets utredning gällande Götalandsbanan.

Bostadsbolagen framhåller att ägaren Borås Stad är tydlig med budskapet att bolagen ska bygga nya bostäder. Fristadbostäder har nyligen färdigställt 40 lägenheter och nästa byggstart planeras till 2017. Tanken är då att bygga trygghetsbostäder i linje med ägarens önskemål. Viskafors hem anger svårigheter i att infria önskemål om ökad nyproduktion. Man saknar kapital till nybyggnation och mark till byggnation. Trots det har bolaget planering för 15-20 bostäder med inflyttning 2018. Sandhultsbostäder och Toarpshus har en mycket begränsad nyproduktion och kan endast marginellt bidra med lägenheter för nyanlända.

AB Bostäder uttrycker att bolaget både vill och kan bygga, bolaget har byggt sammanlagt ca 760 lägenheter sedan 2008. Bolaget har kapital efter försäljning av delar av beståndet som de väntar på att få omsättas till nyproduktion. Trots det har bolaget i sin prognos om nybyggnation ett begränsat antal lägenheter som kommer färdigställas under 2016 eller 2017. Anledningen uppges vara att man inte fått markanvisning i den utsträckning som krävs. Trycket på bostadsmarknaden är så stort just nu att bolaget hade fått uthyrat vad man än nyproducerat och bolaget är berett att egentligen bygga var som helst i staden. Merparten av den nyproduktion som bolaget stått för har i stort byggts på egen mark eller privat ägd mark. Vid två tillfällen har bolaget nyproducerat på kommunal mark i samband med markanvisningstävlingar, totalt 66 lägenheter. Bolaget har vid upprepade tillfällen begärt markanvisning av Staden, men sedan har det av olika skäl blivit avslag. Man uppfattar principerna för markanvisningen som otydliga. Vidare upplever man en avsaknad av sammanhållen tanke i Staden i hur man vill använda sin markreserv och hur de kommunala bostadsbolagen ska vara med och bygga staden. Situationen upplevs som mycket frustrerande av bolaget.

Trångboddhet

De kommunala bostadsbolagen anger att bostadsmarknaden i Borås är mycket ansträngd. Samtliga bolag har flera års kö för att personer ska få tillgång till en bostad i beståndet.

Viskafors hem uppger att man har omkring 475 personer i sitt kösystem varav omkring 300 är nyanlända från Syrien. Fristadbostäder uppger att man haft lång kötid för en bostad i väldigt många år. Dyrare nyproduktion är enklare att få tillgång till och kan gå snabbare, men det är inte aktuellt för den nyanlända gruppen då kostnaden blir för hög. Båda bolagen framhåller att situationen är ansträngd när de redan boende på orten inte kan anvisas lämpliga bostäder.

I centralorten Borås är situationen också mycket ansträngd. AB Bostäder uppger att det har rått bostadsbrist i 5-6 år och att situationen försämras år för år. Trångboddheten är utbredd i delar av beståndet, främst på Norrby och Hässleholmen, men även i andra områden. Situationen är i vissa fall ohållbar. Det är inte ovanligt med 10-12 madrasser på golvet och flera spjäsängar i två rum och kök. Säkerhetsmässigt är det inte acceptabelt, inomhusmiljön blir undermålig och slitaget stort.

Rörligheten i bostadsbeståndet är mycket begränsad eftersom det inte finns någonstans att flytta. AB Bostäder har även märkt att den pressade bostadsmarknaden riskerar att leda till

en ökad svartuthyrning. Bolaget har nyligen infört riktlinjer för trångboddhet, men det är mycket svårt att följa upp dessa och att vidta åtgärder i de enskilda fallen.

Flyttkedjor

Utifrån syftet med granskningen är det relevant att fördjupa resonemanget omkring flyttkedjor då Kommunstyrelsen lyfter fram det som en avgörande faktor för att tillgodose behovet av bostäder till gruppen nyanlända i Staden.⁶⁰ Flyttkedjor innebär att nyproduktion av bostäder genom inflyttning och utflyttning i flera led leder till att det friställs bostäder som kan bli tillgängliga även för svagare grupper på bostadsmarknaden.⁶¹ Flyttkedjorna uppges ha två syften/effekter: 1. Att skapa rörlighet på bostadsmarknaden så att fler människor kan anpassa sitt boende efter behov och 2. Att skapa möjlighet för nya hushåll att ta sig in på den reguljära bostadsmarknaden.

Utifrån granskningens målgrupp är det relevant i sammanhanget att undersöka hur flyttkedjor påverkar svagare grupper på bostadsmarknadens möjligheter till boende. Sammantaget är de vetenskapliga beläggen för att flyttkedjor möjliggör för dessa grupper (punkt 2 ovan) att finna en lämplig bostad svaga och inte entydiga. Det behövs mer forskning och kunskap inom området.⁶² Studier visar att det som avgör svagare hushålls möjligheter genom nyproduktion är vad som produceras och hur bostäder förmedlas. Bostadsmarknaden är segmenterad och rörligheten mellan olika segment begränsad. Olika bostadspolitiska åtgärder är nödvändiga för att tillgodose behoven inom varje segment. Exempelvis har dyrare bostäder visat sig ha mest effekt på höginkomsthushåll medan produktion av hyresrätter får en jämnare fördelning, även om hyresnivån oftast blir så pass hög att det är svårt för hushåll med svagare inkomst att kunna få tillgång till dem.⁶³

Det finns en rad invändningar mot att enbart flyttkedjor skulle vara lösningen som kan ge tillräckliga möjligheter för nya hushåll att ta sig in på bostadsmarknaden, särskilt om det råder brist på bostäder generellt sett. Källmaterialet pekar mot att det behövs flera olika typer av åtgärder, förutom dyrare nyproduktion, för att nå svagare grupper. Dessa kan ex. handla om nyproduktion direkt till målgruppen (åtkomliga bostäder), inkomstkvaliterade bostäder, översyn och samordning av bostadsförmedling och uthyrningsregler, renoveringsstrategier med mera.⁶⁴

Ett grundläggande problem är att flyttkedjor av dyrare nyproduktion (villor, bostadsrätter och dyrare hyresrätter) i regel inte blir särskilt långa. En rad faktorer kan göra att flyttkedjorna blir relativt korta, exempelvis om lägenheter går till unga vuxna som flyttar hemifrån. Då avstannar flyttkedjorna, eftersom föräldrarna bor kvar i de bostäder som de unga lämnar. Eller om de nyproducerade lägenheterna, eller de som blir lediga i nästa steg, går till hushåll som flyttar in till orten. Då avstannar också flyttkedjorna ganska snabbt, och bostadsbristen kvarstår för dem med lägre inkomster.⁶⁵ Ytterst är det kommunerna som ska skaffa fram bostäder för att möjliggöra etableringen av nyanlända i kommunerna och här finns en risk att kommunen konkurrerar med sig själv då den egna sociala verksamheten ofta innefattar även olika typer av kommunala hyreskontrakt, särskilt om det råder generell bostadsbrist.

60 Bilaga, Bostadslösningar till nyanlända, Kommunstyrelsens protokoll 2016-04-04, § 152, dnr: 2016/KS0262
61 Flyttkedjor och deras effekter är en omdebatterad fråga inom svensk och internationell bostadsmarknad och bostadspolitik. Läs mer ex: SOU 2007:14, SOU 2015:48.

62 Rapport 2015:22 Kunskapsbehov – Stöd till regeringens arbete med forskning och innovation, Boverket 2015:11f.

63 SOU 2007:14:89ff. Rapport 2015:53; Bostadsbehov, planeringsläge och bostadsbyggande i Västra Götalands län, Länsstyrelsen Västra Götaland 2015:53 49f.

64 Linde 2016:126ff; SOU 2007:14, SOU 2015:48, Boverket 2015:10:76ff Länsstyrelsen Västra Götaland, 2015:29f.

65 Hans Lind; Åtkomliga bostäder, SNS förlag 2016:38ff, 125ff även Rapport 2015:7; Flyttkedjor och boende på ålderns höst, Centrum för forskning om ekonomiska relationer 2015:5ff.

Arbetslivsförvaltningen framhåller att man märker av en ökande konkurrens bland svagare grupper på bostadsmarknaden i Borås. Följden av att det kommer en större grupp nyanlända till staden är att andra svaga grupper få en ytterligare försämrad ställning på bostadsmarknaden. Arbetslivsförvaltningen har redan sett tydliga tecken på detta exempelvis inom verksamheten personliga ombud som uttalat ökade svårigheter för sin målgrupp.

En stor brist på billigare hyresrätter innebär på det sättet en risk för polarisering mellan svagare grupper⁶⁶ av bostadssökande (ex. nyanlända och ungdomar, men även andra grupper) och ett underskott av bostäder slår hårdast mot dessa grupper.⁶⁷

Bostadsbolagen framhåller att det är tveksamt om nyproduktionen genererar flyttkedjor som kommer även svagare grupper på bostadsmarknaden till del. Nyproduktion skapar flyttkedjor i viss utsträckning, men erfarenheten är att de inte blir så många och så långa kedjor att de inte ger möjligheter för de svaga grupperna på bostadsmarknaden. Bolagen framhåller vidare att det är svårt att bygga bostäder direkt till svagare grupper för att hyresnivån blir alldeles för hög. Skulle flyttkedjorna på allvar komma dessa grupper till del skulle det krävas nybyggnation av en helt annan typ och omfattning än vad fallet är idag menar man. Nuläget är närmast att beskriva som ett flerårigt ackumulerat bostadsunderskott där många människor sitter fast i oönskade boendelösningar i staden, och dessa behöver också bostad. Sammantaget medför detta enligt bostadsbolagen att mycket lite av det som nyproduceras kan komma gruppen nyanlända till del.

Sammanfattningsvis finns starka indikationer på att flyttkedjor som skapas genom dyrare nyproduktion inte kommer att tillgodose efterfrågan i andra segment av bostadsmarknaden (så som billigare hyresrätter) och att flyttkedjornas effekter måste analyseras tillsammans med bland annat lokal efterfrågan, tillgång, behov, demografisk sammansättning m.m. på bostadsmarknaden som underlag för ett utbud av lokala åtgärder.⁶⁸ De erfarenheter som redovisas av bostadsbolagen i Borås är att dyrare nyproduktion och åtföljande flyttkedjor inte kommer att frigöra bostäder åt svagare grupper så som ex. nyanlända i den omfattning som krävs.

Sammanfattning om bostadsförsörjning

Med utgångspunkt från ovanstående avsnitt kan några centrala slutsatser dras när det gäller bostadsförsörjningen för nyanlända.

Borås kommer att anvisas 177 personer som ett resultat av den nya lagstiftningen. Det verkliga antalet personer som kan väntas bosätta sig i kommunen under 2016 är fler gånger högre – sannolikt omkring 1000 personer. Till detta kommer ett delvis dolt behov av bostäder som föreligger genom en betydande trångboddhet i flera områden. Bostadsbristen i Staden är därtill betydande helt oavsett flyktingmottagandet, och köerna till bostadsbolagens lägenheter långa.

Granskningen visar att Staden kommer att ha svårt att tillgodose behoven av bostäder för den anvisade gruppen på 177 personer, vilket innebär att det inte i dagsläget inte finns några

66 Med svagare grupper avses ex. hushåll som saknar eget kapital eller som har svag inkomst, är nya på bostadsmarknaden eller saknar tillräckligt många år i bostadskö för att få tillgång till en hyresrätt.

67 Rapport 2015:10; Nyanländas boendesituation – delrapport, Boverket 2015:7f, Rapport 2014:33; Etableringshinder på bostadsmarknaden, Boverket 2014:13ff. Bostadsmarknadsanalys, Länsstyrelsen Västra Götaland, 2015:13ff, 26f, 31f. Rapport; Asylsökandes eget boende – EBO, Boverket 2008:17f, 24ff, 37ff. Jan Edling; Förortererna som moder Svea glömde, Verdandi, 2015:19f. Rapport 2015:53; Bostadsbehov, planeringsläge och bostadsbyggande i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, 2015:3ff, 35f, 50ff.

68 Se ex. Rapport, Behov av bostadsbyggande, Boverket 2015:18:41 ff. Se även byggbehovsmodellen Ibid, 2015:51ff.

lösningar på hur man ska kunna erbjuda bostäder för det betydligt större antal nyanlända som med stor sannolikhet kommer att bosätta sig i staden.

Stadskansliet förmedlar uppfattningen att bostadsförsörjningen för nyanlända kan tillgodoses i den ordinarie planeringen och bostadsbyggandet, medan involverade förvaltningar och bostadsbolag framhåller att detta inte är möjligt. Stadskansliet framhåller att s.k. flyttkedjor innebär att bostäder som är möjliga för de nyanlända att hyra kan bli lediga. Granskningen visar att det inte finns några belägg för att dessa effekter kan uppstå, vare sig i omfattande kartläggningar i landet, forskning eller enligt erfarenheterna i Borås.

De privata hyresvärdarna lämnar i stort sett inga lägenheter som kan förmedlas till de nyanlända. De lägenheter som beräknas färdigställas i Borås under 2016 och 2017 kommer på grund av kostnadsnivån inte att vara tillgängliga för nyanlända. De kommunala bostadsbolagen – som i dagsläget är de hyresvärdar som tar ansvar för svaga grupper på bostadsmarknaden – kommer att färdigställa ett begränsat antal lägenheter under 2016 och 2017. Det finns således mycket lite som talar för att nyproduktionen kan tillfredsställa behovet av bostäder för nyanlända under de närmaste åren.

Bostadsbolagen pekar på behoven av tydlig styrning via ägardirektiven när det gäller att få fram lägenheter till nyanlända. Denna väg har inte anvisats av Kommunstyrelsen. I stället har bolagen uppmanats att lämna lägenheter till förmedling vid sidan av ordinarie köer, vilket bolagen bedömer som mycket problematiskt.

2.4 Utbildning

2.4.1 Lagstiftning, föreskrifter och lokala styrdokument

Skollagen

Barn i åldrarna 7–16 år som är bosatta i landet har som huvudregel skolplikt och har rätt till utbildning. Med bosatt i landet avses i Skollagen den som ska vara folkbokförd i Sverige. Vissa barn som inte är folkbokförda här ska ändå anses som bosatta i landet. Barn som anses bosatta i landet utan att vara folkbokförda har inte skolplikt, men de har samma rätt till utbildning i de obligatoriska skolformerna som skolpliktiga barn enligt 7 kap 2-3 §§ och 29 kap 2 § skollagen.

Det gäller:

- asylsökande barn
- barn med vissa tidsbegränsade uppehållstillstånd
- barn som har rätt till utbildning till följd av EU-rätten
- barn som är familjemedlem till en person som tillhör en främmande makts beskickning
- barn som vistas i landet utan stöd av myndighetsbeslut eller författning

Gymnasieutbildningen är frivillig, men nästan alla ungdomar genomgår en gymnasieutbildning. Ungdomar som inte är folkbokförda i Sverige, men som anses bosatta i landet, har som huvudregel rätt till gymnasieutbildning på samma sätt som barn har rätt till utbildning i de obligatoriska skolformerna. Asylsökande ungdomar, ungdomar som beviljats vissa tidsbegränsade uppehållstillstånd och ungdomar som vistas i landet utan tillstånd har bara rätt till gymnasieutbildning om de påbörjar utbildningen före 18 års ålder.

I Skollagen finns det några särskilda åtgärder för nyanlända elever i form av föreberedelseklass och möjligheter till prioriterad timplan i de obligatoriska skolformerna samt språkin introduktion i gymnasieskolan.⁶⁹

Lokala styrdokument

Bildningsstaden Borås

Kommunfullmäktige, stadsdelsnämnderna och Utbildningsnämnden har i beslut uttalat mål och riktlinjer för utbildning i Borås Stad. I styrdokumenten framhålls att alla barn och elever ska ha möjlighet att lyckas, oavsett bakgrund. Alla har rätt till goda kunskaper och en god utbildning. Staden ska ha en skola där alla barn och elever oavsett bakgrund och förutsättningar når målen. Alla barn och elever ska ha rätt att få kunskap så att de kan klara kommande studier och arbeten, göra sina röster hörda, muntligt och skriftligt, och värdera all information som omger dem i samhället. Detta är grundläggande demokratiska rättigheter.⁷⁰

Program för ett integrerat samhälle

Borås Stad har även inom ”Program för ett integrerat samhälle” beslutat om att alla unga ska ha lika möjligheter till en god uppväxt och utbildning. Elever med annat modersmål ska erbjudas undervisning i detta, och i övrigt få det stöd de behöver i utbildningen. Modersmållärares kompetens ska även användas i skolans arbete med interkulturella frågor. Varje kommunal skola ska verka för en särprägel som lockar elever från hela kommunen att välja den skolan. Därigenom får skolorna naturligt en kulturell mångfald. Borås Stad verkar för att ungdomar får en ingång i arbetslivet, till exempel genom feriejobb. Särskilt viktigt är detta för ungdomar med utländsk bakgrund, som ofta saknar kontaktnät i samhället.⁷¹

SFI och samhällsorientering

Enligt Skollagen är kommunerna skyldiga att erbjuda SFI till alla folkbokförda personer över 15 år som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge (22 kap.)⁷² Enligt Lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (2013:156) ska kommunerna erbjuda samhällsorientering. Det gäller för nyanlända som har beviljats uppehållstillstånd enligt vissa grunder i utlänningslagen.⁷³ Enligt program för ett integrerat samhälle ansvarar Borås Stad för att alla nyanlända erbjuds utbildning i SFI. SFI ska erbjudas i kombination med yrkesutbildning eller praktik för att stödja inträdet på arbetsmarknaden. För att säkerställa utbudet av yrkes- och lärlingsutbildningar ska Borås samverka inom Sjuhärad. SFI ska även ges tillsammans med teoretisk utbildning.⁷⁴

2.4.2 Utbildning för nyanlända och ensamkommande barn och ungdomar

I Borås Stad ansvarar stadsdelsnämnderna och Utbildningsnämnden för utbildningen på respektive förskole-, grundskole- och gymnasienivå. I den nya organisationen kommer utbildningsdelarna med förskoleförvaltning, grundskoleförvaltning och Utbildningsförvaltning att vara ett kluster.

69 Skolverkets allmänna råd med kommentarer – Utbildning för nyanlända elever, 2016

70 Bildningsstaden Borås – KF 20 dec 2012, reviderad 25 feb 2016 gäller t.o.m. 2019, Lust att lära – möjlighet att lyckas

71 Borås Stad – Program för ett integrerat samhälle, antagits av Kommunfullmäktige 15 januari 2014

72 Skolverket – Rätt till SFI, 2015-06-15

73 Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (1 augusti 2014)

74 Borås Stad – Program för ett integrerat samhälle, antagits av Kommunfullmäktige 15 januari 2014

Centrum för flerspråkigt lärande (CFL) uppger att verksamheten expanderat kraftigt sedan den startades 2010. Hösten 2015 skedde en mycket kraftig ökning av antalet nyanlända. I nuläget har CFL ca 440 elever i förberedelseklass fördelat på ca 15 klasser och 12 lokaler. Personalen har ökat från 40 till 130 personer, framför allt inom studiehandledning och förberedelseklass. Under 2015 kom ca 600 nyanlända elever. 550 elever i grundskolorna har fått studiehandledning. 2 200 har fått modersmålsundervisning.

CFL har som målsättning att alla nyanlända barn ska börja sin skolgång inom tre dagar. Lagstiftningens krav är två månader. Under 2015 har verksamheten lyckats hålla väntetiden på att få börja i skola via CFL till i genomsnitt omkring en vecka. Ökningen av antalet nyanlända barn medför att man bedriver förberedelseklassverksamhet på många olika ställen i Staden. Den genomsnittliga tiden för elever i förberedelseklass innan de slussas ut i ordinarie skola är sex månader.

Mottagandet av nyanlända barn till den ordinarie skolverksamheten är ojämnt fördelat mellan Stadens skolor⁷⁵. Vissa skolor har ett mycket stort tryck och tar emot många nyanlända elever. De nyanlända eleverna har samma möjligheter till det fria skolvalet som alla andra elever, men föräldrarna väljer de skolor som ligger närmast bostaden till största delen. Boendesegregationen påverkar här genom att de nyanlända hänvisas till vissa stadsdelar. Situationen i de skolor som tar emot många nyanlända barn är mycket ansträngd. Rektorerne har svårt att rekrytera personal och att få fram undervisningslokaler. CFL framhåller att man i respektive stadsdel hanterar denna typ av frågor separat, och det finns ingen gemensam hållning i Staden för hur man ska hantera fördelningen av nyanlända elever. Frågan ska utredas inom den s.k. skolstruktursutredningen⁷⁶ som påbörjats av Stadskansliet.

Stadsdelsförvaltningen Öster bekräftar bilden av att mottagandet av nyanlända elever är mycket ojämnt fördelat i Staden. Nyanlända elever som åldersmässigt tillhör årskurs F-2 går direkt ut till skolorna, utan kartläggning på CFL. Dessa elever har till placerats i skola omgående utifrån närhetsprincipen. Inom Stadsdelen har man tre skolor som har ett mycket högt mottagande och hög andel nyanlända elever. Strukturen med det första mottagandet inom CFL är på ett annat sätt idag än var det var tänkt från början när verksamheten startades upp, anger man. Tanken då var att eleverna snabbt skulle till ordinarie skola och vara på CFL 4-5 veckor. Nu är tiden omkring sex månader på grund av den stora ökningen av elever. CFL är inte en egen enhet och saknar bl.a. skolköterska, SYV m.m. som skolenheterna förfogar över. Dessa tjänster måste den skola där eleven skolplacerats tillhandahålla. Detta innebär att när eleverna rent fysiskt går på CFL ligger de under en rektor vid den skolenhet de ”skolplacerats” på utifrån närhetsprincipen.

Förvaltningen beskriver situationen med de nyanlända eleverna som mycket ansträngd; förutsättningarna förändras kontinuerligt, man tvingas till tillfälliga lösningar och improvisation, och har svårt att planera långsiktigt. Rent pedagogiskt menar man att gruppdynamiken i klasserna påverkas i hög utsträckning. Klassernas sammansättning förändras snabbt vilket påverkar gruppkonstellationerna och undervisningskvaliteten. De nyanlända elevernas tidigare upplevelser ställer också stora krav på skolans personal. Sammantaget innebär detta att det ställs mycket höga pedagogiska och organisatoriska krav på de skolor som tar emot många nyanlända elever. Förvaltningen framhåller att lokalförsörjningen inom

⁷⁵ Enligt uppgift från kommungemensam skola SDF Norr är de fem skolor som har störst andel nyanlända elever Särilaskolan (35 %), Fjärdingskolan (30 %), Bodaskolan (22 %), Ekarängsskolan (20 %) och Byttorpsskolan (19 %). Sammanlagt har dessa fem skolor tagit emot omkring 40 % av antalet nyanlända elever. Antalsmässigt tar även Daltorpsskolan och Engelbrektskolan emot många elever. Borås Stads genomsnittliga andel nyanlända elever är 11 % och genomgång visar att 20 av 39 grundskolor (undantaget CFL och friskolor) har en andel om nyanlända elever om 5 % eller under. Uppgifterna baseras på uppgifter om grund- och gymnasieskolans elevunderlag från verksamhetssystemet Extens.

⁷⁶ Kommunstyrelsens protokoll 2016-04-18, § 181, dnr: 2016/KS0334

grundskolan är problematisk. Lokalresursplanen motsvarar inte lokalbehoven, och man uppfattar att samordning och helhetsperspektiv är bristfälliga. Stadskansliet har beslutat om en skolstrukturutredning⁷⁷ som ska hantera frågor om skollokaler.

Elever i gymnasieålder kommer i inledningsskedet i första hand till Tullengymnasiet. Hur lång tid eleverna är på Tullengymnasiet beror sedan på kunskapsbakgrund och kunskapsutveckling.

Utbildningsförvaltningens utgångspunkt är att anordna en likvärdig utbildning för samtliga elever. Utifrån de nyanlända elevernas specifika behov måste verksamheten anpassas. Därför har Utbildningsförvaltningen arbetat med att göra de nödvändiga anpassningar som behövs för att möta behoven hos just denna elevgrupp. I dagsläget väntar omkring 100 elever vid CFL på att få komma till Tullengymnasiet. Tillströmningen under 2015 har varit mycket stor. Man samverkar med CFL i att göra kartläggningar av elevernas kunskapsnivåer och i att de ska finna den skolform/undervisningsform som är bäst lämpad för varje elev. De lokalmässiga behoven för Tullengymnasiet löses genom en utvidgning med gamla Björkängsgymnasiets under Ht-16 och Vt-17. När det gäller Vuxenutbildningen och SFI konstaterar Utbildningsförvaltningen att behoven av utbildningsplaster ökat. SFI bedrivs dels i egen regi, dels av externa, upphandlade aktörer. Kötiden till en plats på SFI är 1-3 månader. Lokaler kommer att tillföras och utnyttjandegraden höjas.

Sammanfattning om utbildning

Lagstiftning och lokala beslut på utbildningsområdet ställer höga krav på kvalitet och organisering i kommunen. Den ökade tillströmningen av elever som blir en följd av ett stort antal nyanlända innebär stora påfrestningar på kommunens skolsystem om det ska vara möjligt att uppfylla lagkrav och politiska beslut. Förvaltningarna framhåller att problemen är koncentrerade till skolorna i de områden som uppvisar stora pedagogiska utmaningar och problem med personal- och lokalförsörjning.

Skolproblemen är sammankopplade med boendesegregationen i det att skolorna i områden som Norrby och Hässleholmen är mest utsatta. Föräldrarna som bor i dessa områden väljer oftast att placera sina barn i de närliggande skolorna.

Den stora belastningen på CFL har medfört att verksamheten där inte fungerar enligt de ursprungliga intentionerna. Elever kan bli kvar i förberedelseklasser upp till sex månader innan kommer in i en ordinarie klass.

2.5 Personalförsörjning

2.5.1 Lagstiftning, föreskrifter och lokala styrdokument

Lärolegitimation

Kravet på legitimation för lärare och förskollärare infördes i Skollagen 2011. Målet med legitimation är att öka kvaliteten i svenska skolan, höja statusen på yrket och tydliggöra vad en lärare och förskollärare är behörig att undervisa i. Det krävs legitimation för lärare och förskollärare för att självständigt få sätta betyg och för att kunna bli tillsvidareanställda. För undervisning krävs både legitimation och behörighet. För att få en legitimation krävs det en behörighetsgivande lärar- eller förskollärexamen.⁷⁸

Den som inte har legitimation som lärare får anställas som lärare i skolväsendet utan

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/legitimation-1.237043>

Skollagen 2 kap. 20-22§§ skollagen, 2 kap. 13-19§ skollagen, 3 kap. 16§ skollagen

tidsbegränsning om han eller hon ska undervisa i modersmål eller i ett yrkesämne i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan, kommunal vuxenutbildning på gymnasieal nivå eller särskild utbildning för vuxna på gymnasial nivå eller på individuella kurser eller orienteringskurser i kommunal vuxenutbildning. Detta gäller dock bara om det saknas sökande som har legitimation, den sökande har tillräcklig kompetens och det finns skäl att anta att den sökande är lämplig att bedriva undervisningen.⁷⁹

Arbetsmiljölagen samt föreskrifter om organisatorisk och social arbetsmiljö

I Arbetsmiljölagen (1977:1160) framgår det att arbetsgivaren ska göra allt som behövs för att förebygga att arbetstagaren utsätts för ohälsa eller olycksfall. Arbetsgivaren ska systematiskt planera, leda och kontrollera verksamheten på ett sätt som leder till att arbetsmiljön uppfyller föreskrivna krav på en god arbetsmiljö⁸⁰. Enligt den nya föreskriften ansvarar arbetsgivaren för att arbetstagarna inte får en ohälsosam arbetsbelastning. Resurserna ska anpassas efter kraven i arbetet. Att ge möjlighet till återhämtning, ändra arbetssätt eller ändra prioriteringsordning är exempel på hur arbetsgivaren kan arbeta förebyggande. Föreskriften tar även upp om arbetstidernas förläggning inte ska leda till ohälsa. Risk för ohälsa finns till exempel vid förväntningar på att ständigt vara nåbar. Redan i planeringen behöver arbetsgivaren uppmärksamma detta, och även se till att det finns tid för återhämtning. Föreskriften klargör att kränkande särbehandling inte accepteras på arbetsplatsen, till exempel i en policy, och att det finns rutiner för hur kränkande särbehandling ska hanteras, exempelvis hur och var de utsatta snabbt ska få hjälp.⁸¹

Socialtjänstlagen

I 3 kap. 3 a § andra stycket SoL infördes från den 1 juli 2014 krav på lägsta utbildningsnivå för dem som utför vissa uppgifter inom socialtjänstens barn- och ungdomsvård. De uppgifter som berörs är:

- Bedömning av om utredning ska inledas,
- Utredning och bedömning av behovet av insatser eller andra åtgärder,
- Uppföljning av beslutade insatser.

Den som arbetar med dessa uppgifter inom socialtjänsten ska ha avlagt en svensk socionomexamen eller annan relevant examen på grundnivå i högskolan eller ha en utländsk utbildning som erkänts enligt 3 kap. 3 b § andra stycket SoL. Socialnämnden ansvarar för att den handläggare som självständigt utför arbetsuppgifterna har tillräcklig erfarenhet för uppgiften.⁸²

Bestämmelserna innebär att arbetet med ensamkommande barn och ungdomar utifrån socialtjänstlagen ställer krav på kompetens/behörighet framför allt avseende socionomexamen.

Lokala styrdokument

Borås Stads personalpolitiska program

Borås Stads personalpolitiska program reviderades i december 2014 och är fastställt av Kommunfullmäktige. Intentionen i programmet är att Borås Stad ska vara en attraktiv arbetsgivare med hälsosamma arbetsplatser som erbjuder viktiga och utvecklande jobb. Det uttrycks vidare att Staden ska ha vilja och förmåga att attrahera, rekrytera, behålla och utveckla ledare, chefer och medarbetare samt att staden ska utmärkas av goda arbetsplatser med en hälsofrämjande arbetsmiljö som ger förutsättningar för medarbetarna att bidra till verksamheternas resultat. Staden ska erbjuda konkurrenskraftiga arbetsvillkor, lön och

⁷⁹ Skollagen 2 kap. 20§.

⁸⁰ Arbetsmiljölagen, 3 kap 2 §.

⁸¹ Föreskrifter om Organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), 31 mars 2016.

⁸² Socialtjänstlagen 3 kap. 3 a § tredje stycket SoL

kompetensutveckling som avgörande delar för att ha medarbetare med rätt kompetens i rätt tid. Enligt personalpolitiska programmet ska Borås Stad ha en tydlig lönepolitik och konkurrenskraftiga anställningsvillkor för att säkerställa personal- och kompetensförsörjningen. Vidare konstateras att ständiga förbättringar idéer och innovationer är avgörande för Borås Stads kvalitetsutveckling, förnyelse och förmåga att ge stöd och service till innevånare och företag. Chefer ska ge utrymme för kreativitet hos medarbetare och stimulera idéer, ständiga förbättringar och innovationer.⁸³

Bildningsstaden Borås

I styrdokumentet Bildningsstaden Borås uttalas enligt nedan behovet av kompetenta lärare. Kompetenta och skickliga lärare är enligt Bildningsstaden Borås den enskilt viktigaste faktorn för elevers skolframgång. Skolväsendet i Borås Stad ska därför ge förutsättningar och stödja lärares arbete och utveckling för att garantera bästa möjliga lärande för varje enskilt barn och elev. Läraren behöver ha ett förhållningssätt som innebär att kontinuerligt utveckla sitt kunnande och sin förståelse av lärandeprocessen.

2.5.2 Personalförsörjning i Borås Stad

Ovanstående visar på de krav som ställs på medarbetare som ska arbeta inom de områden som berör flyktningmottagningen. Brister i personalförsörjningen medför risk för att flyktningmottagningen inte sköts i enlighet med lagstiftning och de mål Kommunfullmäktige och nämnder har uttalat. Stadsrevisionens granskning av Borås Stads personalpolitik (2015) visar att Staden har betydande problem med personalförsörjningen på verksamhetsområden som är centrala i flyktningmottagningen. Detta gäller i första hand socionomer och lärare, men även andra grupper, som t ex tekniker som är viktiga för bostadsförsörjningen.⁸⁴ Stadsrevisionens tidigare granskning av elevhälsan i Borås Stad (2015) framkom ett antal riskområden, bland annat hur kommunen klarar av att ge stöd till ett ökat antal nyanlända samt de stora rekryteringsproblem som fanns inom elevhälsans professioner. Det framgick i granskningen att det var mycket svårt att rekrytera och behålla vissa professioner, exempelvis skolpsykologer, vilket medförde att elevhälsan inte hade en jämn kvalitet. Man efterfrågade särskilda satsningar för att möta dessa problem.⁸⁵

Föreliggande granskning har bekräftat resultatet från båda granskningarna, och enligt ovan blir brister i personalförsörjningen särskilt kännbara eftersom de grupper som ska arbeta med flyktningmottagning tillhör de mest svårrekryterade.

I granskningen identifieras i huvudsak två handlingslinjer när det gäller att hantera denna problematik. I den ena eftersträvar berörda nämnder och Kommunstyrelse att dela upp arbetsuppgifter på ett sätt som medger att lägre utbildad personal kan delta i ärendehandläggning. I den andra handlingslinjen hänvisar man till ett strategiskt arbete på nationell nivå för att exempelvis påverka utbildningsvolymerna.

Kommunstyrelsen och nämnderna har inte uttalat att höjning av lönenivåerna ska vara ett medel för att locka till sig kompetent personal.

Stadskansliet uppger vid intervju att problemen som finns inom personalförsörjningen inte är något unikt Borås Stad problem. Exempelvis är gruppen socialsekreterare/socionomer en trång sektor i hela landet. Just denna grupp uppges man ha haft mycket diskussioner kring och grundproblemet är att det finns för få socionomer att tillgå och här behöver staden

påverka SKL som kan påverka utbildningsväsendet till att ordna fler utbildningsplatser, och

83 Borås Stad – Personalpolitiskt program, Kommunfullmäktige, 18 december 2014

84 Stadsrevisionen i Borås – Revisionsrapport – Borås stads personalpolitik, 14 december 2015

85 Stadsrevisionen i Borås – Revisionsrapport – Elevhälsan i Borås Stad, 21 december 2015

Staden samverkar med Högskolan i Borås för att få till stånd en socionomutbildning i staden. Det pågår också en diskussion i Staden om hur man bäst ska använda de socionomer man har. Här menar man att det behöver komma in andra yrkesgrupper som kan ta över delar av arbetsuppgifterna för att på det sättet säkra tillgången till personal. Stadskansliet lyfter även frågan om man exempelvis måste vara socionom för att handlägga försörjningsstöd, och att det här måste in även personal med annan utbildningsbakgrund för att täcka personalbehovet.

Under hösten 2015 hade Borås Stad ett extremt läge som Kommunstyrelsen/Stadskansliet hanterade med utgångspunkt från Krisledningsnämnden. Det extremt stora inflödet av ensamkommande barn satte stark press på särskilt IFO Asyl och man försökte hitta sätt att få dem att klara av arbetsbördan. Men det var en uppenbart omöjlig uppgift att sköta mottagandet utan att till viss del bryta mot regelverk. Myndighetsutövningen stärktes bl.a genom att begränsa fältverksamheten och flytta den personalen till IFO Asyl. Följden blev att merparten av personalen där valde att sluta, men det fanns enligt Stadskansliet även andra anledningar till det. I nuläget är det främsta riskområdet för verksamheten enligt Stadskansliet att man inte har hunnit med att utreda alla de ensamkommande barn och ungdomar som kom under 2015. För att lösa detta samarbetar man med Arbetslivsförvaltningen för att slutföra utredningar och återföra avdelningen till ”normalläge”. På detta sätt menar Stadskansliet att man försökt se var socionomer behövs bäst utifrån situationen.

Stadsdelsförvaltningen Norr har ansvaret för mottagandet av de ensamkommande barn och ungdomarna avseende handläggning och myndighetsutövning, men även sedan juni 2015 driften av boenden för ensamkommande barn och ungdomar. Förvaltningen anger att det under hösten 2015 var ett extremt stort inflöde till staden av ensamkommande barn och ungdomar. Under 2015 tog man emot 305 ensamkommande barn, att jämföra med året innan då de tog emot 49 st. Situationen satte mycket stor press på IFO Asyls verksamheter att sköta myndighetsutövande delar, men framför allt i att ordna med boende för ensamkommande barn.

IFO Asyl var i den situation som rådde tvungna att prioritera att finna lämpliga boendelösningar för alla barn som anlände till staden. Personalförsörjningen handlade då om att hitta lämpliga nya medarbetare till de nya boenden som startades upp i snabb takt. Under 2015 anställdes omkring 100 personer till de nya boendena. Målsättningen att personalen lägst skulle ha social omsorgsutbildning eller motsvarande uppnåddes inte.

I nuläget är situationen på boendena för ensamkommande barn att personalens utbildningsbakgrund är blandad, och förvaltningen försöker arbeta med olika former av kompetenshöjande insatser. På sikt finns planer omkring en uppdragsutbildning via yrkeshögskola som en del i att säkra kompetensförsörjningen.

När det gäller IFO Asyls myndighetsutövning gick det under hösten 2015 inte att hålla lagstiftningens krav i alla delar. I vissa perioder tog enheten emot 4-5 barn i veckan och det fanns inte möjlighet att genomföra utredning av barnens behov med anledning av det stora antalet barn som anlände enligt förvaltningen. Enheten fick under situationen prioritera att lösa de praktiska frågorna för barnens bästa och som en följd bli efter med de myndighetsutövande delarna. Situationen i Borås var här inte på något sätt unik utan flertalet kommuner i landet hade en liknande situation.⁸⁶ Särskilt svårt anger Stadsdelsförvaltningen att det är med personalförsörjningen av socialsekreterare, detta då det är lagstyrt inom

⁸⁶ Länsstyrelsen Västra Götaland gör veckovis kartläggning av situationen med anledning av flyktingmottagandet avseende Socialtjänst, överförmyndarverksamhet, skolor och utbildning. Här anges bl.a situationen inom respektive kommuns myndighetsutövande inom socialtjänst: <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/manniska-och-samhalle/integration/flykting-vastragotaland/Pages/flykting-vg.aspx>.

barn- och familjeområdet med krav på socionomexamen för att få fatta beslut i ärenden som rör barn.

I granskningen har vi tagit del av information om arbetsmiljöförhållandena vid IFO Asyl, men någon fördjupad granskning av dessa har inte genomförts. Enligt ovan konstateras att arbetsbelastningen är mycket hög på enheten.

Stadsdelsförvaltningen Norr har under hösten 2015 och våren 2016 förmedlat att man inte klarar av myndighetsutövningen inom IFO Asyl. Enheten arbetar alltså med att försöka arbeta i kapp inom myndighetsutövningen. Arbetsbelastningen har varit mycket stor, och man har fått viss hjälp med att komma ikapp med utredningar. Förvaltningen har även börjat lösa personalförsörjningen genom att låta medarbetare som inte är socionomer ta över delar av socialsekreterarnas arbetsuppgifter i de delar som inte innefattar direkt myndighetsutövning. Enheten har vuxit från sex socialsekreterare och en enhetschef 2014 till 12 socialsekreterare, en metodhandledare och en enhetschef 2015. Förvaltningen framhåller att organisationsgränserna hindrar flexibla lösningar inom personalområdet, och att det saknas samordning och styrning. Bristen på socionomer medför att alla förvaltningar på olika sätt håller i sina medarbetare. Förvaltningen menar att den bristande samordningen i Staden medför att personalresurserna inte används optimalt.

Arbetslivsförvaltningen uppger att förvaltningen varit med och bidragit till att avlasta IFO Asyl med att färdigställa utredningar. Förvaltningen hjälper även till med viss handläggning av ekonomiskt bistånd för de placerade barnen. Förvaltningen menar att arbetsbelastningen för IFO Asyl och det stora antalet ensamkommande barn som nu finns i Staden medför risker och man frågar sig hur väl utredda barnen kommer att bli. Ett riskområde som lyfts fram är förekomsten av olika former av funktionshinder hos barnen som då riskerar att inte få sina behov av stöd och hjälp tillgodosedda. Arbetslivsförvaltningen anger vidare att även de märker av att socionomer är svårrekryterade och sedan en tid tillbaka är man tvungen att rekrytera personer med annan utbildningsbakgrund för att säkerställa verksamheten. När det gäller personalförsörjningen till BREC anger Arbetslivsförvaltningen inga specifika problem med rekrytering eller bemanning. Enheten har heller inte ännu märkt av någon betydande ökning i arbetsmängd, men tror att de kommer märka en ökning mot slutet av 2016 och 2017. Däremot märker enheten av att det blir allt svårare att rekrytera till samhällsorienteringen inom etableringen på BREC. Detta då efterfrågan på tvåspråkig personal ökat.

Grund- och gymnasieskola

Centrum för flerspråkigt lärande (CFL) har i takt med den ökade tillströmningen av nyanlända elever fått rekryteringsproblem. Sammanlagt arbetar 130 medarbetare i verksamheten, vilket är en betydande ökning jämfört med 2014. Verksamheten har i nuläget behöriga lärare i varje förberedelseklass, men det har blivit svårare att rekrytera behöriga lärare. Inom exempelvis modersmålsundervisningen är det enklare att rekrytera personal eftersom det inte finns några egentliga krav på behörighet för modersmålslärare. Här har grundskolan betydligt större rekryteringsproblem genom kraven på behörighet och lärarlegitimation.

Stadsdelsförvaltningen Öster framhåller att skolorna har betydande problem med att rekrytera och behålla behörig personal. En förklaring anges vara Borås Stads löneläge inom området och att behöriga lärare har lätt att hitta ny tjänst med högre lön i andra kommuner. Mottagandet av nyanlända elever i grundskolan är koncentrerat till 5-6 skolor i Staden. Samtliga dessa skolor har en andel nyanlända elever som överstiger 20 % av det totala antalet

elever.⁸⁷ Det innebär att dessa skolor växer i snabb takt och har svårt att få plats med alla elever som vill gå på skolan. Detta innebär i sin tur ett större rekryteringsbehov till dessa skolor. Fjärdingskolan är ett exempel 99 % av eleverna vid denna skola har utländsk bakgrund, skolan tar också emot många nyanlända elever. En sådan skola får särskilt stora svårigheter med personalförsörjningen också för att det behövs lärare med specifik pedagogisk kompetens. Tvåspråkighet och kulturkompetens är viktigt menar man vidare. Den intervjuade uppger att man kan ställa sig frågan om varför behörig, erfaren och kunnig personal ska välja att arbeta på en sådan skola istället för exempelvis Dalsjöfors eller Sandared där förutsättningarna är bättre, och man pekar på att det finns stor risk att andelen behöriga lärare minskar med påföljd att verksamhetens kvalitet inte kan upprätthållas. Elevtillströmningen medför också utrymmesproblem. Lokalerna räcker inte till, och man måste hitta olika former av nödlösningar för att bedriva undervisning.

Utbildningsförvaltningen uppger att man med utgångspunkt från behoven av utbildningsplatser för nyanlända tidigt bedömde att personalförsörjningen var ett riskområde för förvaltningen, och utifrån det har man jobbat aktivt med rekrytering och kompetensinvetering av befintlig personal. Förvaltningen har gjort en förfrågan till all skolpersonal om vilka som är intresserade av att arbeta med gruppen nyanlända elever och utifrån kompetens och önskemål förflyttat personal till dessa områden. Personalsituationen är nu hanterbar och behörig personal finns där de behövs till allra största delen. Problemområden finns avseende behörighet i svenska som andraspråk och vissa naturvetenskapliga ämnen. Även lärare till SFI blir allt svårare att rekrytera. Likadant arbetar man med elevhälsans resurser. Förvaltningen behöver ligga omkring ett drygt år före i planeringen. Problemområdet för förvaltningen är att det råder platsbrist, särskilt för Tullengymnasiet, och att den fysiska möjligheten att ta emot nya elever är begränsande. Här anger förvaltningen att en lösning är klar som medför att man får tillgång till att utvidga Tullengymnasiet i Björkängsgymnasiets gamla lokaler till höstterminen.

Sammanfattning om personalförsörjning

Arbetet med flyktingmottagande involverar många verksamheter i Borås Stad med ansvar både i nämnder och bolag. Detta innebär att personalförsörjningen är strategiskt viktig om det ska vara möjligt att nå upp till de krav som lagstiftning och lokala beslut ställer för en rättssäker hantering av frågor och för kvalitet i verksamheten för flyktingar. Stadsrevisionen granskade ändamålsenligheten i Borås Stads personalpolitik under 2015, och de bedömningar som gjordes i denna granskning är relevanta även i föreliggande granskning. I granskningen konstaterades att Staden inte har konkurrenskraftiga anställningsvillkor, och att detta medför stora svårigheter för personalförsörjningen. Detta riskerar att påverka flyktingmottagningen eftersom yrkesgrupper som arbetar med dessa frågor i särskilt hög grad är svårrekryterade; i första hand socionomer och lärare.

Slutsatsen bekräftas av de berörda förvaltningarna som ser stora risker för att man inte ska klara av flyktingmottagningen i enlighet med lagar och beslut.

Stadskansliet och förvaltningarna hänvisar i dagsläget till arbetet på den nationella nivån och till möjligheterna att dela upp arbetsuppgifter på ett sätt som minskar behovet av att rekrytera framför allt socionomer. Samordning av och optimering av personalresurser har använts i den krissituation som rådde hösten 2015, men denna sorts samordning har inte aktualiserats i det något mer normaliserade läge som nu råder.

⁸⁷ För mer detaljerad information; Se fotnot 75.

3. Stadsrevisionens Bedömningar

Stadsrevisionens bedömningar tar sin utgångspunkt i ändamålsenligheten i Kommunstyrelsens, nämndernas och de kommunala bolagens verksamheter som berör flyktingmottagningen. I förstudiens riskanalys har *bostadsförsörjning, utbildning och personalförsörjning* identifierats som de mest väsentliga riskområdena. Flyktingmottagningens komplexitet och det stora antalet involverade nämnder och styrelser visade i förstudien att *styrning, ledning och samordning* är centrala.

Ändamålsenlighet innefattar att leva upp till lagar/regler och beslut i fullmäktige, nämnder och styrelser. Den snabba händelseutvecklingen inom flyktingmottagandet medför att nationella beslut tas med kort varsel. Ett exempel är lagen (2016:38) för anvisning av nyanlända till kommunerna.

Under senare delen av 2015 ökade flyktingströmmen från drabbade områden kraftigt, men som en följd av gränskontroller och andra omständigheter är flyktingmottagandet nu betydligt mer begränsat. Samtidigt är konflikterna som orsakar flyktingströmmarna olösta, och riskerna för att de ska öka igen är mycket stora. Oavsett om flyktingströmmen ökar eller inte så kvarstår det faktum att Borås och övriga kommuner i landet i enlighet med lagstiftningen kommer att anvisas nyanlända från asylboenden. För 2016 anges detta antal till 177, samt ett mindre antal ensamkommande barn/ungdomar. Till detta kommer personer som själva söker sig till staden och anhöriga till ensamkommande barn. Granskningen ger stöd för antagandet att omkring 1000 nyanlända kan komma till Borås 2016, att jämföra med de cirka 200 som Staden planerar boende och andra insatser för.

Under hösten 2015 hanterade Kommunstyrelsen genom Krisledningsnämnden flyktingsituationen som en extraordinär händelse ur ett krisledningsperspektiv. Fokus sattes på kraftsamling och samordning som medgav möjligheter att lösa de akuta frågorna med bl a ankomstboenden och lösningar för ensamkommande barn och ungdomar. Stadskansliet ser det som att det akuta läget blev ett slags ”stresstest” för organisationen, och att detta visade att man kunde hantera situationen.

Stadsrevisionen uppfattar att man med ovanstående utgångspunkt i Kommunstyrelsen och till viss del i nämnderna har dragit slutsatsen att den ordinarie organisationen klarar av också kommande kriser genom kraftsamling och engagemang, och att flyktingsituationen inte påkallar behov av någon särskild styrning, samordning, organisering eller analyskapacitet. Samtidigt medger man att Borås Stad har stora problem inom ovan identifierade riskområden.

Stadsrevisionen bedömer att Kommunstyrelsen underskattar riskerna på flera områden enligt det nedanstående, och överskattar Borås Stads möjligheter att hantera flyktingmottagningen på ett ändamålsenligt sätt.

Granskningen visar tydligt att *behovet av bostäder* till nyanlända inte kan tillgodoses på kort sikt. Det råder bostadsbrist, och Staden har stora svårigheter att få fram bostäder till de 177 personer som enligt uppgifter kommer att anvisas till kommunen under 2016. Då det verkliga antalet sannolikt kommer att bli betydligt större blir också behovet av bostäder i sin tur större. Vare sig nya förmedlingsprinciper eller nybyggnation kan lösa dessa problem på kort eller medellång sikt.

Kommunstyrelsen har valt att uppmana bostadsbolagen att lämna lägenheter för förmedling till nyanlända. Bolagen har dels påpekat att de inte kan förmedla tillräckligt antal, dels pekat

på otydligheten i denna styrning, och de problem som uppstår om lägenheter förmedlas utanför den ordinarie bostadskön. Stadsrevisionen bedömer att styrningen är otydlig och bör ske genom ägardirektiven.

Kommunstyrelsen framhåller att Bostadsförsörjning – utöver förmedling inom det existerande beståndet - för nyanlända ska tillgodoses inom ramen för den ordinarie planeringen av nybyggnation. I granskningen konstateras att de kommunala bostadsbolagen kommer att färdigställa ett begränsat antal bostäder under 2016 och 2017, och att övrig byggnation medför kostnader för lägenheterna som nyanlända sannolikt inte kan bära. Granskningen visar också att effekten av de sk flyttkedjorna överskattas – dessa kan inte komma nyanlända till del i form av lämpliga lägenheter i någon större omfattning.

Granskningen visar vidare att nybyggnationen begränsas av styrningsproblem i Staden. Relevanta detaljplaner tas inte fram i en takt som motsvarar behoven, och markanvisningen präglas av brist på tydlighet och prioriteringar som är ändamålsenliga i förhållande till målgruppen. Det föreligger också olika verklighetsbeskrivningar när det gäller markanvisning. Stadskansliet framhåller att det finns gott om mark, men bostadsbolagen hävdar att de inte får mark tilldelad som de kan bygga bostäder på. Vår bedömning är att det råder konkurrens om väl belägen mark för bostadsbyggande och andra ändamål.

Stadsrevisionen konstaterar att en betydande andel av de problem som föreligger när det gäller bostadsförsörjningen inte är kopplade specifikt till flyktingsituationen, utan till bostadsbrist och segregation generellt. Flyktingsituationen accentuerar dessa problem. Bedömningen är att förutsättningarna för nybyggnation behöver förbättras genom styrning och samordning av de processer som är väsentliga i sammanhanget. Detta berör detaljplaneprocessen, markanvisningen och samordningen mellan berörda nämnder/ Kommunstyrelse och bostadsbolagen. Vi noterar att nya riktlinjer för markanvisning har initierats, men ännu inte beslutats. Vi bedömer vidare att det är uppseendeväckande att bostadsbolagen och Kommunstyrelsen har så olika bilder av förutsättningarna för markanvisning, och att Kommunstyrelsen i sin redogörelse för bostadslösningar för nyanlända utgår från volymer som andra nämnder och aktörer bedömer som orealistiskt låga.

Stadsrevisionen konstaterar i sammanhanget att Borås Stads program och handlingsplan för bostadsbyggande inte uppfyller lagstiftarens krav på riktlinjer för Bostadsförsörjning. Programmet saknar mål för bostadsbyggande och utveckling av bostadsbeståndet, planerade insatser för att nå målen och hur kommunen tagit hänsyn till relevanta nationella och regionala mål, planer och program som är av betydelse för bostadsförsörjningen enligt lagen. Programmet saknar dessutom underliggande analys av den demografiska utvecklingen och efterfrågan på bostäder m.m. som anges i lagstiftningen. Kommunstyrelsen arbetar med att ta fram ett nytt bostadsbyggnadsprogram.

Sammanfattningsvis bedömer Stadsrevisionen att den verksamhet som bedrivs inom bostadsförsörjningens olika led inte är ändamålsenlig för flyktingmottagningen. Förmedlingen av lägenheter inom det existerande beståndet och förutsättningarna för nybyggnation kommer inte att kunna svara mot behoven 2016, eller i den framtida planeringen. Den ökande trångboddheten är en delvis dold bostadsbrist som drabbar nyanlända i särskilt hög grad, och som behöver kartläggas.

Lagstiftning och lokala beslut på *utbildningsområdet* ställer höga krav på kvalitet och organisering i kommunen. Den ökade tillströmningen av elever som blir en följd av ett stort antal nyanlända innebär stora påfrestningar på Stadens skolsystem om det ska vara möjligt att uppfylla lagkrav och lokala beslut. Utmaningarna när det gäller utbildning är

koncentrerade till skolorna i de områden som uppvisar stora pedagogiska utmaningar och problem med personal- och lokalförsörjning.

Skolsegregationen är sammankopplad med boendesegregationen i det att skolorna i områden som Norrby och Hässleholmen är mest utsatta. Stadsrevisionen noterar att den av Kommunstyrelsen nyligen tillsatta skolstrukturutredningen ska hantera frågor om skollokaler. Vi bedömer att skolsegregationens andra dimensioner därutöver behöver uppmärksammas om det ska vara möjligt att uppnå Kommunfullmäktiges beslutade mål om utbildning (fullmäktiges budget, ”Bildningsstaden Borås”, ”Program för ett integrerat samhälle”).

Arbetet med flyktingmottagande involverar många verksamheter i Staden med ansvar både i nämnder och bolag. Detta innebär att *personalförsörjningen* är strategiskt viktig om det ska vara möjligt att nå upp till de krav som lagstiftning och lokala beslut ställer för en rättssäker hantering av frågor och för kvalitet i verksamheten för flyktingar/nyanlända. Stadsrevisionen granskade ändamålsenligheten i Borås Stads personalpolitik under 2015, och de bedömningar som gjordes i denna granskning är relevanta och aktuella även i föreliggande granskning. I granskningen konstaterades att Staden inte har konkurrenskraftiga anställningsvillkor, och att detta medför stora svårigheter för personalförsörjningen. Detta riskerar att påverka flyktingmottagningen eftersom yrkesgrupper som arbetar med dessa frågor i särskilt hög grad är svårrekryterade; i första hand socionomer och lärare. Slutsatsen bekräftas av de berörda förvaltningarna som ser stora risker för att man inte ska klara av flyktingmottagningen i enlighet med lagar och beslut samt risk för att verksamheternas kvalitet försämras.

Stadskansliet och till viss del förvaltningarna hänvisar i dagsläget till arbetet med att öka utbildningsvolymerna på den nationella nivån, och till möjligheterna att dela upp arbetsuppgifter på ett sätt som minskar behovet av att rekrytera framför allt socionomer. Samordning av och optimering av personalresurser har använts i den krissituation som rådde hösten 2015, men denna sorts samordning har inte aktualiserats i det något mer normaliserade läge som nu råder.

Stadsrevisionen bedömde i granskningen av personalpolitiken att det föreligger ett behov av en genomgripande omprövning av den genomförda personalpolitiken med sikte på att målsättningarna i det personalpolitiska programmet ska nås. Vi bedömer att granskningen av flyktingmottagandet bekräftar detta behov mot bakgrund av personalförsörjningsproblemen inom de områden som är väsentliga för flyktingmottagandet.

Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionen är väl medveten om att frågeställningarna och utmaningarna kring flyktingmottagningen är likartade för ett stort antal kommuner, och att det inte finns några enkla lösningar. Detta förhållande är dock ytterligare ett argument för ett intensifierat arbete på identifierade riskområden.

Stadsrevisionen bedömer sammanfattningsvis:

- Att riskerna för att Borås Stad inte ska kunna leva upp till lagstiftningens krav och lokala politiska beslut när det gäller flyktingmottagandet är betydande. Detta kan medföra brister i kvalitet och att verksamheten inte är ändamålsenlig
- Att de olika verklighetsbeskrivningar och uppfattningar om hur allvarlig situationen är som friläggs i granskningen, är tungt vägande argument för att styrning, ledning och samordning på området behöver stärkas med utgångspunkt från såväl Kommunstyrelsens uppsiktsplikt som nämndernas och de kommunala bostadsbolagens ansvar

- Att bostadsbolagens roll i bostadsförsörjningen för flyktingar bör regleras i ägardirektiven
- Att Kommunstyrelsen och berörda nämnder/bolag kontinuerligt bör genomföra dokumenterade riskanalyser kopplade till flyktingsituationen och dess konsekvenser för Borås Stad
- Att Kommunstyrelsen bör säkerställa samordningen av flyktingmottagandet i en process som är kontinuerlig och inte enbart är föremål för krisledning i krisledningsnämnden
- Att Kommunstyrelse, nämnder och bolag bör säkerställa beredskap och alternativa lösningar för flyktingmottagningen som kan hantera betydligt fler nyanlända än de man idag planerar för
- Att Kommunstyrelsen bör säkerställa en kontinuerlig och genomgripande omvärldsanalys eftersom flyktingmottagningen innebär att en global händelseutveckling får direkta konsekvenser för den lokala kommunala verksamheten.

Ola Sabel
Revisionschef

4 Källor och referenslitteratur

- Arbetsmiljöverket; Föreskrifter om Organisatorisk och social arbetsmiljö (AFS 2015:4), 2016
- AB Bostäder; Riktlinjer för bostäder i Borås, 2008, uppdaterad 2015
- Borås Stad; Arbetslivsnämndens årsredovisning, 2015
- Borås Stad; Årsredovisning Stadsdelsnämnden Norr, 2015
- Borås Stad; BREC verksamhetsstatistik, 2013-2015
- Borås Stad; Handlingsplan för bostadsbyggande 2016-2020, 2016
- Borås Stad; Program för ett integrerat samhälle, 2014
- Borås Stad; Bostadsbyggnadsprogrammet, 2013
- Borås Stad; Befolkningsprognos, Kommunprognos 2015-2019, 2015
- Borås Stad; Befolkningsprognos, Delområdesprognos 2015-2019, 2015
- Borås Stad; Bilaga, Bostadslösningar till nyanlända, Kommunstyrelsens protokoll 2016-04-04, § 152, dnr: 2016/KS0262
- Borås Stad; Överenskommelse om boendeplatser för ensamkommande barn, § 65 2015/KS0836 133
- Borås Stad; Bildningsstaden Borås, 2012, reviderad 2016
- Borås Stad; Program för ett integrerat samhälle, 2014
- Borås Stad; Kommunstyrelsens protokoll 2016-04-18, § 181, dnr: 2016/KS0334
- Borås Stad; Uppgifter om grund- och gymnasieskolans elevunderlag från verksamhetssystemet Extens, 2016.
- Borås Stad; Personalpolitiskt program, 2014
- Borås Stad, Stadsrevisionen, Revisionsrapport; Borås stads personalpolitik, 14 december 2015
- Borås Stad, Stadsrevisionen, Revisionsrapport; Elevhälsan i Borås Stad, 21 december 2015
- Boverket; Nyanländas boendesituation – delrapport, 2015:7
- Boverket; Etableringshinder på bostadsmarknaden, Rapport 2014:33
- Boverket; Asylsökandes eget boende – EBO, Rapport 2008
- Boverket; Behov av bostadsbyggande, Rapport 2015:18
- Boverket; Kunskapsbehov – Stöd till regeringens arbete med forskning och innovation, Rapport 2015:22
- Centrum för forskning om ekonomiska relationer; Flyttkedjor och boende på ålderns höst, Rapport 2015
- Edling, Jan; Förorterna som moder Svea glömde, Verdandi, 2015
- Justitieombudsmannens ämbetsberättelse 1998/99

Justitiedepartementet; En ny anvisningsmodell för asylsökande ensamkommande barn och unga, Ju2016/00778/SIM, 2016

Körner & Wahlgren; Praktisk Statistik, Studentlitteratur 2012

Lind, Hans; Åtkomliga bostäder – så gör vi det möjligt för hushåll med låga inkomster att hitta en bostad, SNS förlag, 2016

Länsstyrelsen Västra Götaland; Bostadsmarknadsanalys, 2015

Länsstyrelsen Västra Götaland; Bostadsbehov, planeringsläge och bostadsbyggande i Västra Götalands län, Rapport 2015:53

Länsstyrelsen i Västra Götaland; Anvisningsbara platser i Västra Götalands län, 2016, dnr: 850–41622–2015

Migrationsverket; Verksamhets- och utgiftsprognos, april 2016

Migrationsverket; Verksamhets- och utgiftsprognos, februari 2016

Prop. 1989/90:105; om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättningar till kommuner m.m.

Prop. 1996/97:124; Ändring i socialtjänstlagen

Prop. 2005/06:46; Mottagande av ensamkommande barn

Prop. 2015/16:43; Stödboende – en ny placeringsform för barn och unga

Prop. 2015/16:54; Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända

Prop. 2015/16:146; Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar

Prop. 2015/16:174; Förslag om att tillfälligt begränsa möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige

Skolverket; Allmänna råd med kommentarer – Utbildning för nyanlända elever, 2016

Skolverket; Rätt till SFI, 2015

Skolverket & Socialstyrelsen; Placerade barns skolgång och hälsa – ett gemensamt ansvar, 2013

Socialstyrelsen; Socialtjänstens arbete med ensamkommande barn, en vägledning, 2013

Socialstyrelsens författningssamling SOSFS 2011:12; Socialnämndens ansvar för barn och unga i familjehem, jourhem eller hem för vård eller boende, 2012

Socialstyrelsen 2015-1-9; Utreda barn och unga – handbok om socialtjänstens arbete enligt socialtjänstlagen, 2015

SOU 2007:14; Renovering av bostadsmarknaden efterlyses, 2007

SOU 2015:48; Bostadsmarknaden och den ekonomiska utvecklingen, 2015

SOU 2016:9; Plats för nyanlända i fler skolor, 2016

Sveriges allmännyttiga bostadsföretag (SABO); Allmännyttan tar, och förväntas ta, ett stort ansvar, både i a-boendet, e-boendet och i nyproduktion, Presentationsmaterial VD träff Orust 2016.

Internetkällor:

Arbetsförmedlingen: <http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Var-verksamhet/Etablering-av-nyanlanda.html>

Boråsregionens etableringscenter (BREC) och Etableringsrådet: <http://www.boras.se/kategorisidor/naringslivocharbete/naringslivocharbete/nyisverige.4.51ec1cd4137c740e4c5800015560.html>

Eurostat Census data: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/population-and-housing-census/census-data/2011-census>

FN:s flyktingkonvention; <http://www.manskligarattigheter.se/sv/de-manskliga-rattigheterna/vilka-rattigheter-finns-det/flyktingars-rattigheter>

Försäkringskassan: http://www.forsakringskassan.se/myndigheter/nyanlanda_i_sverige

Hälso- och sjukvården: <http://skl.se/integrationsocialomsorg/socialomsorg/barnochunga/placeradebarnochunga/ensamkommandebarnochunga/landstingetsansvar.3450.html>

Länsstyrelsen Västra Götaland, kartläggning av situationen med anledning av flyktingmottagandet: <http://www.lansstyrelsen.se/vastragotaland/Sv/manniska-och-samhalle/integration/flykting-vastragotaland/Pages/flykting-vg.aspx>

Migrationsverket: <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar.html>

Migrationsverkets Statistik: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik.html>

Migrationsverket, åldersbedömning: <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Gode-man/Asylprocessen/Aldersbedomning.html>

Om Census på SCB: <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-storlek-och-forandringar/Hushalls--och-bostadsrakning-Census/>

SCB, Nettotillskott genom ombyggnation: http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BO_BO0102_BO0102B/LghTillOmbUpplAr/table/tableViewLayout1?rxid=c0a1f0c6-ad03-4dab-9fc8-0df09820cff3

Sjuhärads samordningsförbund: <http://www.samverkanvg.se/sv/Samverkan-VG2/>

Skolverket, lärarlegitimation: <http://www.skolverket.se/kompetens-och-fortbildning/lararlegitimation/legitimation-1.237043>

Statistiska centralbyråns (SCB) statistikdatabas avseende boende, byggande och bebyggelse: <http://www.scb.se/sv/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Boende-byggande-och-bebyggelse/Bostadsbyggande-och-ombyggnad/Nybyggnad-av-bostader/>

Sveriges kommuner och landsting: <http://skl.se/integrationsocialomsorg/asylochflyktingmottagandeintegration.998.html>

Tolkförmedlingen Väst: <http://www.tolkformedlingvast.se/omtolkformedlingvast.4.2340b9b13c6682d3a93ca.html>

UNHCR: <http://www.unhcr.org/>

Lagar och förordningar

Arbetsmiljölagen (1977:1160)

Lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga

Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande

Socialtjänstlagen (2001:453)

Lag (2000:1383) om kommunernas bostadsförsörjningsansvar

Lag (2005:429) om god man för ensamkommande barn

Utlänningslag (2005:716)

Lag (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande

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

Skollag (2010:800)

Plan och bygglag (2010:900)

Lag (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare

Lag (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet

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

Förordning (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

Förordning (1994:361) om mottagande av asylsökande

Förordning (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande

Socialtjänstförordning (2001:937)

Förordning (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl.

Förordning (2010:407) om ersättning till vissa nyanlända invandrare

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

Förordning (2010:409) om etableringssamtal och etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare

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

Förordning (2014:946) om statlig ersättning för utbildning i svenska för invandrare som ges till vissa utlänningar i Migrationsverkets anläggningsboenden

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

Intervjuer

Intervju med förvaltningschef 1	2016-03-01
Intervju med förvaltningschef 2 och områdeschef 1	2016-04-05
Intervju med enhetschef 1 och medarbetare 1	2016-04-21
Intervju med förvaltningschef 3 och avdelningschef 1 och 2	2016-04-27
Intervju med Bolags VD 1	2016-05-03
Intervju med Bolags VD 2	2016-05-09
Intervju med Bolags VD 3 och avdelningschef 3	2016-05-11
Intervju med områdeschef 2 och rektor 1	2016-05-12
Intervju med förvaltningschef 4 och medarbetare 2 och 3	2016-05-13
Intervju med verksamhetschef 1	2016-05-13
Intervju med avdelningschef 2 och 4	2016-05-18
Intervju med områdeschef 3	2016-05-19
Intervju med förvaltningschef 5	2016-05-19
Telefonintervju med Bolags VD 4	2016-05-23
Intervju med förvaltningschef 6	2016-05-24

Bilaga 1 - Viktiga begrepp

Anläggningsboende (ABO)

Boende som Migrationsverket erbjuder asylsökande under tiden den asylsökande väntar på beslut på sin ansökan om asyl, normalt en lägenhet i ett hyreshus.

Asylsökande

En asylsökande är en person som tagit sig till Sverige och sökt skydd. Han eller hon har inte fått ett slutligt svar på sin ansökan om asyl.

Under tiden en ansökan prövas är den asylsökande inskriven i Migrationsverkets mottagningssystem. Personen får ett LMA-kort av Migrationsverket som bevis på att han eller hon har rätt att vara i Sverige under tiden ansökan handläggs. LMA-kortet är försett med personuppgifter och foto på den sökande. På kortet framgår också personens dossiernummer (ärendenummer) hos Migrationsverket.

Asylsökande barn

Utlänningslagen säger att Migrationsverket ska ta särskild hänsyn till barnets bästa. Alla barn, som kan och vill, har rätt att tala och bli lyssnade på. Barns asylskäl ska prövas särskilt – ett barn kan ha andra asylskäl än vad föräldrarna har. När barnets asylskäl ska prövas försöker handläggaren, så mycket som möjligt, att anpassa utredningen efter barnets ålder, hälsa och andra omständigheter. Barnet har rätt att ha en vuxen med sig vid utredningen. Det kan vara en förälder, ett offentligt biträde eller en god man, om barnet inte har någon förälder i Sverige.

Boendeplatser

Boendeplatser enligt överenskommelse om mottagande av ensamkommande barn. Kan vara ex. hem för vård och boende (HVB), institution eller familjehem.

Eget boende (EBO)

Migrationsverket erbjuder asylsökande boende (anläggningsboende-ABO) under tiden de väntar på beslut, men den asylsökande kan också välja att ordna boende på egen hand (eget boende). Det kan till exempel innebära att den asylsökande bor hos släkt eller vänner.

Ensamkommande barn

Ett ensamkommande barn är ett barn under 18 år som kommer till Sverige utan båda sina föräldrar eller någon annan vuxen person som har trätt i föräldrarnas ställe. Det gäller även barn som efter ankomsten till Sverige står utan sådan ställföreträdare.

Evakueringsplatser, Evakueringsboende

Migrationsverket har i kontakt med länsstyrelser och kommuner på olika håll i landet bett dem identifiera lokaler som kommunen snabbt kan iordningställa för att hjälpa Migrationsverket vid en akut situation. De tillfälliga evakueringsplatserna kan till exempel vara skolor, idrottshallar, campingplatser eller stugbyar där kommunen är ägare eller verksamhetsansvarig. Migrationsverket och kommunen sluter inga avtal kring evakueringsplatserna och kommunen är ansvarig för driften av platserna. En kommun kan söka ersättning i efterskott för kostnader som de haft i samband med att de tagit fram lokaler som använts som evakueringsplatser för asylsökande

Flykting

Enligt flyktingkonventionen, svensk lag och EU-regler är du flykting om du har välgrundade skäl att vara rädd för förföljelse på grund av:

- ras
- nationalitet
- religiös eller politisk uppfattning
- kön
- sexuell läggning eller
- tillhörighet till viss samhällsgrupp.

Förföljelsen kan komma från hemlandets myndigheter. Det kan också vara så att myndigheterna inte kan eller vill ge skydd mot förföljelse från enskilda personer eller grupper.

Den som får uppehållstillstånd som flykting kan begära att få en flyktingstatusförklaring; en internationellt erkänd status grundad på både FN:s flyktingkonvention och EU-regler. Även den som inte är flykting enligt FN:s flyktingkonvention kan ha rätt till uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Det finns två kategorier av skyddsbehövande i utlänningslagen:

- a. alternativt skyddsbehövande (enligt EU-regler)
- b. övriga skyddsbehövande (enligt svensk lag)

Flyktingkvot

Det antal flyktingar som regeringen beslutat att Migrationsverket under ett år ska föra över till Sverige för bosättning här. Se Kvotflykting.

Kvotflykting

Utländsk medborgare som före resan till Sverige fått uppehållstillstånd inom den flyktingkvot som regeringen fastställt. Resan hit organiseras och betalas av Migrationsverket.

Nyanländ person

En nyanländ person är någon som är mottagen i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd för bosättning på grund av flyktingskäl eller andra skyddsskäl till exempel kvotflykting, massflykting och tribunalvittne, men även av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter. Även anhöriga till dessa personer anses vara nyanlända. En person är nyanländ under tiden som han eller hon omfattas av lagen om etableringsinsatser, det vill säga två till tre år.

De anhöriga ska ha ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person de har anknytning till först togs emot i en kommun. För anhöriga som ansökte om uppehållstillstånd senast den 31 december 2013 gäller andra tidsgränser.

Sekundärer

Sekundärer är personer/familjer som kommunplacerats eller valt bosättning i en annan kommun men som själva väljer att flytta till Borås under etableringstiden (24-36 mån).

Tillståndssökande

En person som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige på annan grund än skyddsskäl och har rätt att vara här under tiden Migrationsverket prövar ansökan. Det innebär att en tillståndssökande kan vara en person som exempelvis söker tillstånd på grund av arbete, studier eller som anhörig till någon bosatt i Sverige.

Källor: Utlänningslagen; Utlänningsförordningen; FN: s flyktingkonvention; UNHCR (FN:s flyktingorgan); Migrationsverket; Sveriges kommuner och landsting; Länsstyrelserna;



BORÅS STAD

STADSREVISIONEN

BESÖKSADRESS Sturegatan 42 POSTADRESS 501 80 Borås
TELEFON 033-35 71 54 FAX 033-35 71 57
INTERNET boras.se/revisionskontoret