

Revisionsverkets ställningstaganden

Anvisning av personer som beviljats internationellt skydd till kommunerna samt utveckling av systemet med kommunersättningar

År 2015 ansökte ett rekordstort antal personer (32 476 personer) om internationellt skydd i Finland. Följande år var antalet betydligt mindre (5 651 personer). År 2016 fattades 7 745 positiva asylbeslut, vilket motsvarade 27 procent av ansökningarna. Vid utgången av november 2017 hade cirka 4 700 personer ansökt om internationellt skydd, jämfört med Inrikesministeriets prognos av 10 000 sökanden för hela året. I statsbudgeten har resurserna för integration och integrationsfrämjande insatser ökat efter 2015. I budgeten för 2017 var anslaget till integration cirka 234 miljoner euro, av vilket statens ersättningar för integrationsfrämjande insatser uppgick till 232 miljoner euro.

Vid revisionen granskade revisionsverket kommunanvisningar av personer som beviljats internationellt skydd samt styrningen av och kontrollen över systemet med kommunersättningar 2012–2016. Revisionsverket gjorde också en bedömning av vilka konsekvenser landskapsreformen kommer att få för kommunanvisning av personer som beviljats uppehållstillstånd. De centrala begrepp som används i revisionen definieras i bilaga 1.

Resultatmålen för kommunanvisning av personer som beviljats internationellt skydd har inte uppnåtts

Arbets- och näringsministeriet har fastställt målen för Närings-, trafik- och miljöcentralerna (NTM-centralerna) gällande antalet kommunplatser. Målen bygger på Inrikesministeriets uppskattning av antalet positiva asylbeslut. Under åren 2012–2016 uppfylldes målet för hela landet per år (1 700, 2 000, 2 300 och 9 882 kommunplatser) endast en gång och på bara ett verksamhetsområde. Även Migrationsverkets mål för väntetiden vid kommunanvisning (2 månader) överskreds på mottagningscentralerna flera gånger under dessa år. Målet underskreds 2014 då antalet positiva asylbeslut var minst.

Personer som beviljats uppehållstillstånd flyttar in i kommunerna via olika vägar

Hanteringen av inflyttningen till kommunerna försvåras av att personer som beviljats uppehållstillstånd kan flytta in i kommunerna via olika vägar. Självständig inflyttning till kommunerna antingen med assistans från mottagningscentralerna eller med uppehållstillstånd som beviljats med stöd av internationellt skydd har de senaste åren varit 2–5 gånger vanligare än inflyttning till kommunplatser som förhandlats fram av NTM-centralerna. Systemet med kommunplatser fungerar bra för kvotflyktingar som placeras direkt i de mottagande kommunerna när de anländer till Finland.

Bättre samarbete mellan aktörer, vilket påverkar resultatet av kommunanvisning

Arbets- och näringsministeriet och Migrationsverket har preciserat riktlinjerna för kommunanvisningar i syfte att skapa enhetligare förfä-

ringssätt. Enligt riktlinjerna och bestämmelserna ankommer den regionala samordningen av kommunanvisningar och integration på NTM-centralerna. Enligt revisionen har samarbetet mellan NTM-centralerna, mottagningscentralerna och Migrationsverket genom att det inrättats regionala samarbetsgrupper. Samarbetet och informationsutbytet mellan olika aktörer fungerar för det mesta bra.

Utveckling av informationssystemen spelar en viktig roll vid kommunanvisning

Enligt revisionen har Migrationsverkets register över asylsökande (Umarek) inte till alla delar fungerat i samarbetet mellan mottagningscentren, NTM-centralerna och kommunerna, även om NTM-centralerna har bättre tillgång till statistikinformation efter införande av registret. Dessutom används NTM-centralernas register över kommunanvisningar och klientdata förmedlas också utanför systemen. Eftersom kommunanvisningsregistret och Umarek innehåller enligt registerbeskrivningarna i stort sett samma information kan man med fördel lägga ner kommunanvisningsregistret och övergå till Umarek i samband med reformen av integrationslagen. Funktionerna i Umarek måste visserligen ses över och bland annat presentationen av kunddata bör göras exaktare.

Systemet med kommunersättning för integration och styrningen av systemet har utvecklats genom åren

Systemet med kommunersättning för integration har utvecklats genom åren och kontrollen över ersättningarna har centraliserats sedan 2015. Det förekom variation i hur systematiskt NTM-centralerna skötte kontrollerna innan utbetalningen av och kontrollen över ersättningarna överfördes till utvecklings- och förvaltningscentret för NTM-centralerna och arbets- och näringsbyråerna. Efter centraliseringen har förfaringsätten och rutinerna blivit enhetligare. Kontrollen av ersättningarna sker huvudsakligen genom granskningar av ansökningarna och den övriga dokumentationen.

Ersättningar ges till kommunerna både schablonmässigt och på ansökan enligt faktiska kostnader. Utbetalningarna av schablonersättningar har automatiserats vilket innebär en betydande minskning i mängden manuellt arbete.

Antalet avtalskommuner ökade från 88 till 216 kommuner under åren 2013–2016. Enligt revisionen bygger avtalen mellan NTM-centralerna och kommunerna på ett standardavtal som tagits fram av Arbets- och näringsministeriet, och enligt avtalet kräver NTM-centralerna att kommunen har ett integrationsprogram enligt integrationslagen.

Landskapsreformen medför ändringar i kommunanvisning av personer som beviljats internationellt skydd

Efter landskapsreformen är det landskapet som ska sköta den strategiska planeringen, dra upp riktlinjerna och verkställa kommunanvisningar av personer som beviljats internationellt skydd. Kommunen kommer att ha hand om mottagning av personer som beviljats uppehållstillstånd och tillhandahålla integrationstjänster precis som idag. Däremot kommer kommunersättningarna inte att betalas enligt avtal om kommunanvisning utan schablonersättningarna betalas automatiskt enligt de registrerade uppgifterna för inflyttade personer som beviljats uppehållstillstånd. I framtiden betalas mindre ersättningar för de faktiska kostna-

derna, och en del av kostnaderna ska täckas genom landskapets verksamhetsanslag.

Kommunanvisning av personer som beviljats internationellt skydd bör granskas som en helhet med beaktande av kopplingen mellan kommunanvisningar och integration. En av riskerna vid reformen är att behovet av resurser för integrationsärenden kan öka om inte landskapen kan komma överens om tillräckligt omfattande samarbete. Arbets- och näringsministeriets roll såväl vid beredningen av de strategiska målen och nationella riktlinjerna för kommunanvisningar som i samarbetet med Inrikesministeriet är avgörande för att kommunanvisningarna ska ske på ett kontrollerat sätt och utan dröjsmål.

Revisionsverkets rekommendationer

Revisionsverket rekommenderar att Arbets- och näringsministeriet

1. ska utvärdera indikatorerna för kommunanvisningar av personer som får internationellt skydd samt funktionen av dessa indikatorer.
2. i samarbete med Inrikesministeriet och Migrationsverket ska arbeta för att kommunanvisning av klienter och därtill anknytande informationsöverföring mellan olika aktörer uteslutande ska ske i ärendehanteringssystemet UMA. Ansvars- och arbetsfördelningen vid systemutvecklingen av UMA bör preciseras.
3. i samarbete med Inrikesministeriet, Migrationsverket och landskapen ska planera och utveckla kommunanvisning med assistans från mottagningscentralerna för de fall där detta är ändamålsenligt för personer som beviljats internationellt skydd.
4. lägga fram principen för hur landskapen efter landskapsreformen ska anvisa personer som beviljats internationellt skydd till kommunerna samt uppmuntra landskapen att samarbeta vid planeringen av processerna för kommunanvisning.