

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2016-06-08

DNR: 3.1.1-2015-0173

RIR 2016:10

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

Asylboenden

– Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande

Riksrevisionen har granskat Migrationsverkets uppdrag att ordna asylboenden. Även de förutsättningar regeringen gett Migrationsverket har ingått i granskningen. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Migrationsverket och Regeringskansliet.

Företrädare för Migrationsverket och Regeringskansliet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka Andrea Sundstrand, docent i offentlig rätt vid Stockholms universitet, för bidrag i granskningen. Riksrevisionen står dock helt för de slutsatser som dras i rapporten.

Utöver den tryckta versionen av granskningsrapporten omfattar detta beslut bilagorna 1 till 7 i elektronisk form, vilka framgår av innehållsförteckningen.

Riksrevisor Susanne Ackum har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Helena Norman har varit föredragande. Revisor Maja Rhodin Edlund, ämnessakkunnig Anders Berg samt enhetschef Katarina Richardson har medverkat i den slutliga handläggningen.

Susanne Ackum

Helena Norman

För kännedom:

Regeringen, Justitiedepartementet
Migrationsverket

ASYLBOENDEN

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	11
1.1 Bakgrund och motiv	11
1.2 Bedömningsgrunder i granskningen	12
1.3 Syfte och granskningsfrågor	13
1.4 Avgränsningar	14
1.5 Metod och genomförande	14
1.6 Migrationsverkets organisering av boendeverksamheten	15
2 Hur har Migrationsverket klarat sitt uppdrag att ordna boende åt de asylsökande?	17
2.1 Ökat behov av asylboenden och ökade kostnader	17
2.2 Migrationsverket har klarat att ordna asylboenden	20
2.3 Migrationsverkets åtgärder under hösten 2015	20
2.4 Regeringens åtgärder för att underlätta ordnandet av boenden	24
2.5 Migrationsverkets beredskap inför hösten 2015	26
3 Kan Migrationsverkets arbete med att ordna asylboenden effektiviseras och kvaliteten i verksamheten förbättras?	29
3.1 Anskaffning av hyresbostäder (ABE, ABK)	29
3.2 Upphandling av tillfälliga asylboenden (ABT)	34
3.3 Besiktningar av upphandlade asylboenden (ABT)	43
3.4 Ekonomisk uppföljning och kontroll	50
Referenslista	54

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns sju bilagor att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Dessa kan begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 1. Metodbilaga

Bilaga 2. Enkätfrågor

Bilaga 3. Tabeller – Enkät

Bilaga 4. Tabeller – Aktgranskning

Bilaga 5. Åtgärder under hösten 2015

Bilaga 6. Kronologisk beskrivning av upphandlingarna

Bilaga 7. Konsultrapport åt Riksrevisionen om Migrationsverkets upphandlingar

ASYLBOENDEN

RIKSREVISIONEN

Sammanfattning och rekommendationer

Granskningens bakgrund

Antalet asylsökande som kommer till Sverige har ökat under flera års tid. Under 2015 sökte drygt 160 000 personer asyl i Sverige, vilket var det högsta antalet någonsin.¹ Det var dubbelt så många som 2014 och tre gånger så många som 2013. Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och ska tillhandahålla boenden åt dem som inte kan ordna det själva.² Under 2015 bodde två av tre asylsökande i Migrationsverkets asylboenden.³ Migrationsverkets budget för 2015 uppgick till knappt 18 miljarder kronor. Anslaget för boende för asylsökande uppgick till nästan 4 miljarder kronor, vilket var den tredje största anslagsposten.⁴

Olika typer av asylboenden

Asylsökande kan antingen välja att bo i eget boende (EBO) eller bo i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO). Det finns tre former av anläggningsboenden:

- ABE – boende i hyreslägenheter med självhushåll.
- ABK – korridorboende som Migrationsverket hyr direkt av fastighetsägare och som i regel är med självhushåll.
- ABT – tillfälligt boende som Migrationsverket upphandlat, vanligtvis med helpension.

Under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015 fick många dessutom bo i kommunernas evakueringsboenden (EVAK) som bestod av sovsalar och andra enklare sovplatser.

Genomsnittlig kostnad för olika typer av asylboenden 2015 (per dygn och person, inklusive dagersättning)⁵

- EBO: 53 kronor
- ABE: 149 kronor
- ABK: 201 kronor
- ABT: 348 kronor
- EVAK: 696 kronor

¹ Av de drygt 160 000 asylsökandena var 35 000 ensamkommande barn (Migrationsverkets årsredovisning för 2015).

² Se 2 och 3 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

³ Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos februari 2016 (2016-02-04), Bilaga 1 Asylprocessen.

⁴ Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Migrationsverket (2014-12-22), ändringsbeslut (2015-06-25) och ändringsbeslut (2015-12-11).

⁵ Dygnskostnad per boendeform är behäftade med osäkerhet, eftersom det enligt Migrationsverket finns en viss risk att kostnader ibland inte har konterats på rätt aktivitetskod. Dygnskostnaderna speglar inte heller hela kostnaden för asylboendena, eftersom det finns andra kostnader än logi, kost och dagersättning som är relaterade till boendet. Kostnaderna är t.ex. inte helt jämförbara eftersom personalkostnaderna varierar mellan boendeformerna. Dygnskostnaden för EBO avser endast dagersättning. Vad gäller EVAK är uppgiften om dygnskostnad mycket osäker.

Syfte och granskningsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka hur Migrationsverket har genomfört sitt uppdrag att ordna asylboenden under 2012–2015, vilket även inbegriper den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015. Riksrevisionen har i granskningen utgått från följande frågeställningar:

1. Hur har Migrationsverket klarat sitt uppdrag att ordna boenden åt de asylsökande?
2. Kan Migrationsverkets arbete med att ordna asylboenden effektiviseras och kvaliteten i verksamheten förbättras genom att utveckla
 - a. anskaffningen av hyresbostäder (ABE och ABK)
 - b. upphandlingen av tillfälliga boenden (ABT)
 - c. kontrollerna av upphandlade boenden (ABT)
 - d. den ekonomiska uppföljningen och kontrollen?

Granskning rör enbart Migrationsverkets ordnande av asylboenden och inte ensamkommande asylsökande barns boenden som kommunerna ordnar.

Granskningsresultat

1. Hur har Migrationsverket klarat uppdraget att ordna asylboenden?

Riksrevisionens bedömning är att Migrationsverket klarade sin uppgift att ordna boenden åt de asylsökande som kom till Sverige under perioden 2012–2015. Under hösten 2015 när antalet asylsökande ökade kraftigt, visade Migrationsverket stor handlingskraft och lyckades nästintill varje dag att ordna boende åt alla asylsökande som behövde det. Boendesituationen löstes genom att Migrationsverket genomförde flera upphandlingar av ABT, ökade antalet asylsökande på befintliga boenden och använde sig av nya tillfälliga boendelösningar. Myndigheten använde cirka 6 000 kommunala evakueringsplatser per månad under sista kvartalet 2015, bland annat i skolor och gymnastiksal. För att lösa den ansträngda boendesituationen fick Migrationsverkets personal arbeta mycket hårt och kommunerna och civilsamhället fick ta ett stort ansvar. De asylsökande fick dessutom ett sämre mottagande och boende än vad de vanligtvis får.

Kostnaderna för asylboenden ökade kraftigt under perioden 2012–2015, och särskilt under andra halvan av 2015. De ökade kostnaderna förklaras till stor del av att antalet asylsökande ökat och att de asylsökande bor en längre tid på boendena eftersom handläggningstiderna blivit längre. De ökade kostnaderna förklaras också av att antalet boendeplatser i ABT, som är dyrare än ABE och ABK, nästan fördubblats varje

år sedan 2012. Vidare var de kommunala evakueringsplatserna som Migrationsverket använde sig av under hösten 2015 ungefär dubbelt så dyra som ABT-platserna.

Även om det tidigare har funnits perioder då antalet asylsökande till Sverige har ökat markant på kort tid, var det svårt för Migrationsverket att förutse att antalet asylsökande skulle öka så kraftigt under hösten 2015. Som mest kom 10 500 asylsökande på en vecka under hösten 2015, vilket var ungefär dubbelt så många som tidigare har kommit på en vecka. Men om Migrationsverket redan innan hösten 2015 hade varit bättre förberedda genom en mer systematisk boendeanskaffning hade myndighetens arbete kunnat underlättas och kostnaderna hållas nere. Med fler ABE och ABK samt ett större utbud av ABT hade de temporära boendeformer som användes under hösten 2015 i högre utsträckning kunnat undvikas. Riksrevisionens beräkningar, utifrån Migrationsverkets uppgifter om dygnskostnader, visar att varje kommunal evakueringsplats kostade drygt 10 000 kronor mer per månad än en plats i ABT.

Redan under perioden 2012–2014 hade Migrationsverket vissa svårigheter att hitta boenden åt de asylsökande. Regeringen vidtog dock först under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015 åtgärder för att underlätta för Migrationsverket att ordna boenden. Till exempel togs beslut om ändringar i plan- och byggförordningen (2011:338) för att underlätta etableringen av tillfälliga asylboenden. Även förslag till ändrade regler för kommunplacering samt att rätten till ABO ska upphöra efter beslut om av- eller utvisning initierades hösten 2015. Eftersom det tar tid innan dessa åtgärder får effekt bidrog de inte till att lösa boendefrågan hösten 2015.

Det är viktigt att Migrationsverket och regeringen drar lärdomar av händelserna och att staten generellt sett har ett effektivt krisberedskapsarbete. Flyktingsituationen hösten 2015 påminner om att extraordinära situationer kan uppstå.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att:

- analysera hanteringen av och beredskapen inför flyktingsituationen hösten 2015 samt förbättra beredskapen för att ordna asylboenden vid eventuella framtida extraordinära situationer.

2. Kan arbetet med att ordna asylboenden effektiviseras och kvaliteten i verksamheten förbättras?

Riksrevisionens bedömning är att Migrationsverket under 2012–2015 hade kunnat utföra sitt uppdrag mer effektivt. Det har funnits möjlighet att ordna asylboenden till en lägre kostnad och samtidigt säkerställa att boendena uppfyller myndighetens krav. Analysen grundar sig främst på förhållandena innan den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015.

a) Arbetet för att öka antalet högst prioriterade boenden

Migrationsverket och även riksdagen har bedömt att lägenhetsboende och självhushåll är det bästa för de asylsökande och det mest ekonomiskt fördelaktiga för Migrationsverket. Om Migrationsverket under 2015 hade lyckats ersätta 100 av sina platser i ABT med platser i ABE eller ABK, skulle boendekostnaderna ha varit ungefär sju respektive fem miljoner kronor lägre.

Riksrevisionen ser att Migrationsverket under 2012–2015 har kunnat förbättra hanteringen av ABE-tips samt stödet till mottagningsenheterna för att söka efter nya ABE och bedöma vad som är ett lämpligt ABE. Vad gäller ABK anser Riksrevisionen att Migrationsverket inte har skapat tillräckliga incitament för fastighetsägare att välja ABK före ABT. Det finns även brister i tipshanteringen och otydligheter i ansvaret för att söka efter nya ABK. Det finns därför en risk att onödigt många fastigheter väljs bort i den interna processen. Riksrevisionen bedömer härutöver att Migrationsverket inte skapat tillräckliga förutsättningar för ABT med självhushåll. Den prissättning för kost respektive logi som Migrationsverket har valt skapar större incitament för leverantörer att erbjuda ABT med helpension jämfört med självhushåll.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att:

- förbättra hanteringen av inkomna lägenhetstips och stödet till mottagningsenheterna i sökandet efter, och bedömningar av, lämpliga lägenheter
- tydliggöra ansvarsfördelningen och tipshanteringen vad gäller korridorboenden samt se över hyressättningen
- se över fördelningen mellan takpriset för kost och logi i upphandlingarna i syfte att tydligare premiera boenden med självhushåll.

b) Upphandlingen av tillfälliga boenden

Migrationsverket började i slutet av 2011 att upphandla ABT och har sedan dess utvecklat upphandlingsverksamheten. Enligt Riksrevisionen behöver dock ytterligare förbättringar göras. Under den period som Migrationsverket har upphandlat ABT har myndigheten inte gjort några marknadsanalyser inför upphandlingarna för att ta reda på vilket utbud av leverantörer som finns på marknaden och vilka krav som är rimliga att ställa på leverantörerna och på boendena. Migrationsverket har i efterhand inte heller i tillräcklig utsträckning utvärderat kraven. Detta medför en risk att kraven i upphandlingarna har varit så högt ställda att antalet leverantörer som kan leverera tjänsten blir för få, sett till Migrationsverkets behov.

I de flesta upphandlingar har Migrationsverket tecknat korta avtal. I genomsnitt har avtalen varit på tre till fyra månader, men det är relativt vanligt med avtal på kortare tid än en månad. De korta avtalen kan bidra till en ökad osäkerhet och ökade kostnader både för leverantörer och Migrationsverket. Korta avtal kan också påverka leverantörers vilja att delta i upphandlingarna. Under hösten 2015 tecknade Migrationsverket något längre avtal.

Granskningen visar också att Migrationsverket under 2012–2015 inte alltid har tecknat ABT-avtal enligt den rangordning som fastställts i samband med tilldelningsbeslutet. Orsaken till detta är att myndigheten har valt att göra en stor del av kontrollerna efter tilldelningsbeslutet där många leverantörer inte har uppfyllt ska-kraven. Migrationsverket har inte varit tydliga i förfrågningsunderlagen och på ett transparent sätt beskrivit hur de kontroller som sker efter tilldelningsbeslutet kan komma att påverka den ordning avtalen tecknas. Vissa leverantörer har dessutom fått teckna avtal trots att Migrationsverkets kontroller visat att samtliga ska-krav inte har varit uppfyllda, samtidigt som andra leverantörer har uteslutits för att de inte uppfyllt samma krav. Migrationsverket har därmed inte alltid behandlat leverantörerna på ett likvärdigt sätt. Denna otydlighet i hur avtal tecknas bidrar till att leverantörer uppfattar att Migrationsverket tecknar avtal på ett godtyckligt sätt, vilket kan riskera att påverka leverantörernas förtroende för Migrationsverket.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att:

- säkerställa att kravnivån på de upphandlade boendena är rimlig i förhållande till Migrationsverkets behov och utbudet på marknaden
- se över möjligheten att teckna längre avtal med leverantörer
- tydliggöra hur rangordningen av leverantörer kommer att ske.

c) Kontrollsystem för de upphandlade boendena

Migrationsverket har under den granskade perioden, 2012–2015, i regel besiktat alla ABT-boenden innan avtal tecknats, och där har det ofta framkommit att samtliga ska-krav inte har varit uppfyllda. Granskningen visar att det saknas tydliga riktlinjer för hur de brister som framkommer vid besiktningar ska bedömas. Hälften av mottagningsenheterna uppger att de har behov av förstärkt kompetens och mer stöd för att besikta ABT-boenden. Vidare har Migrationsverket inte tillräckligt tydliga rutiner för att följa upp om en leverantör har åtgärdat de brister som framkommit i den inledande besiktningen. Dessa kan därför ibland kvarstå under en lång tid. Brister i Migrationsverkets kontrollverksamhet medför att leverantörers incitament att tillhandahålla bra boenden kan minska. Det finns också en risk att leverantörer som medvetet inte uppfyller ställda krav kan få teckna avtal och fortsätta driva boenden trots uppdagade problem. Under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015 besiktade Migrationsverket färre boenden före avtal tecknades än de vanligtvis gör.

Riksrevisionen ser positivt på att Migrationsverket 2014 började genomföra oanmälda boenderevisioner av ABT-boenden, ofta efter indikation om problem. Det saknas dock riktlinjer för hur boenderevisionerna ska genomföras. Dokumentation och informationsöverföring till mottagningsenheterna kan också förbättras. Migrationsverket kräver ibland vid dessa besiktningar att leverantörer ska åtgärda brister utan att det finns motsvarande ska-krav i förfrågningsunderlagen. Att vissa leverantörer på detta sätt får ändrade förutsättningar under avtalstiden innebär bristande förutsägbarhet och att leverantörer inte alltid behandlas likvärdigt.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att:

- tydliggöra hur ska-kraven ska bedömas vid besiktningar och säkerställa att leverantörer uppfyller ska-kraven
- utarbeta tydliga riktlinjer för arbetet med boenderevision samt förbättra dokumentation och informationsöverföring
- vid besiktningar endast begära att leverantörer åtgärdar brister som baseras på upphandlingarnas ska-krav.

d) Den ekonomiska kontrollen

Allt ansvar för ekonomisk kontroll av ABT ligger på mottagningsenheterna. De flesta av Migrationsverkets mottagningsenheter har under 2012–2015 på olika sätt kontrollerat att antalet asylsökande som bor på ABT stämmer överens med det antal som leverantörerna fakturerar för. Det finns dock begränsat med stöd och riktlinjer för arbetet med fakturakontroller. Med nuvarande system finns en viss risk att Migrationsverket gör felaktiga utbetalningar och betalar för boendeplatser som inte har nyttjats.

Återställningskostnaderna för ABT riskerar att bli höga. När Migrationsverket avvecklar ett boende ska myndigheten ersätta leverantörerna för återställningskostnader utöver normalt slitage. Leverantörer inkommer då med ersättningskrav till Migrationsverket för att täcka dessa kostnader. Det är osäkert om det protokoll som används vid tillträdesbesiktningen är tillräckligt specifikt för att kunna göra en korrekt bedömning av ersättningskraven. Mottagningsenheterna uppger dessutom att de behöver mer stöd och kompetens i bedömningen av ersättningskraven. På grund av den ansträngda situationen hösten 2015 har Migrationsverket i mindre utsträckning än tidigare utfört tillträdesbesiktningar, vilket ytterligare kan försvåra bedömningen av framtida ersättningskrav.

Riksrevisionen rekommenderar Migrationsverket att:

- förbättra stödet till mottagningsenheterna i arbetet med fakturakontroller och bedömningar av ersättningskrav
- säkerställa att tillträdesbesiktningens tekniska del är tillräcklig för att bedöma ersättningskrav.

Avslutningsvis bedömer Riksrevisionen att Migrationsverket har klarat sin uppgift att ordna boenden åt de asylsökande som kom till Sverige under 2012–2015, även under den extraordinära flyktingsituationen under hösten 2015. Riksrevisionen anser dock att Migrationsverket hade kunnat arbeta med boendeanskaffning på ett mer effektivt och systematiskt sätt före hösten 2015. Det hade inneburit en bättre arbetssituation för Migrationsverkets personal; bättre boenden för de asylsökande; att ABT-leverantörer fått bättre förutsättningar samt att statens medel använts mer effektivt. Att effektivisera arbetet framöver är särskilt viktigt eftersom antalet asylsökande till Sverige även fortsättningsvis kan komma att vara högt.

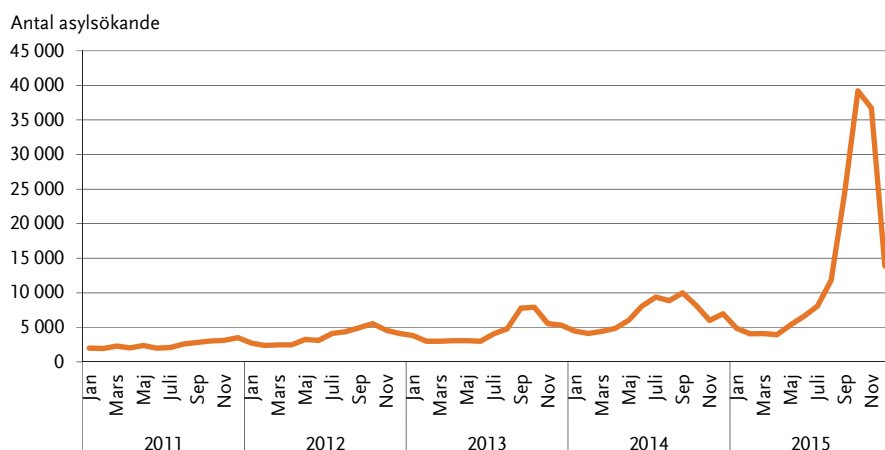
1 Inledning

I detta inledande kapitel beskrivs motiven till granskningen samt granskningens bedömningsgrunder, syfte och revisionsfrågor. Vi beskriver också vilka avgränsningar vi gjort och hur granskningen har genomförts. Därefter beskrivs Migrationsverkets organisering av boendeverksamheten.

1.1 Bakgrund och motiv

Antalet asylsökande som kommer till Sverige har varierat över tid. Sedan 2012 har 342 000 personer sökt asyl i Sverige och enbart under perioden augusti till december 2015 sökte nästan 126 000 personer asyl. Detta kan jämföras med 2011 då 29 000 personer sökte asyl. Migrationsverket räknar med att cirka 60 000 personer kommer att söka asyl i Sverige under 2016, men betonar att prognosen är mycket osäker.⁶

Diagram 1 Antal nya asylsökande som kom till Sverige per månad 2011–2015



Källa: Migrationsverkets statistik, Inkomna ansökningar om asyl 2011–2015.

Det är Migrationsverket som har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande och ska tillhandahålla boenden åt dem som inte kan ordna det på egen hand. Detta har under de senaste åren varit en utmaning för Migrationsverket och under hösten 2015 var utmaningen extra stor. Sedan 2012 har också kostnaderna för Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO) ökat kraftigt. Under 2015 uppgick Migrationsverkets totala kostnad för ABO till 3,8 miljarder konor.⁷

⁶ Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos april 2016 (2016-04-27).

⁷ Avser Migrationsverkets anslagsavräkning på posten 1:2.3 Boende för asylsökande (e-post från Migrationsverket 2016-02-24).

Olika typer av asylboenden

Asylsökande kan antingen välja att bo i eget boende (EBO) eller bo i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO). Det finns tre former av anläggningsboenden:

- ABE – boende i hyreslägenheter med självhushåll.
- ABK – korridorboende som Migrationsverket hyr direkt av fastighetsägare och som i regel är med självhushåll.
- ABT – tillfälligt boende som Migrationsverket upphandlat, vanligtvis med helpension.

Under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015 fick många dessutom bo i kommunernas evakueringsboenden (EVAK) som bestod av sovsalar och andra enklare sovplatser.

1.2 Bedömningsgrunder i granskningen

Den övergripande utgångspunkten för granskningen är budgetlagen (2011:203) och dess krav på hög effektivitet och god hushållning inom den statliga verksamheten.⁸

Av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. framgår att Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av asylsökande. Migrationsverket ska erbjuda plats på anläggningsboende för asylsökande som inte kan ordna eget boende och får även uppdra åt andra att driva förläggningar.⁹

De senaste riksdagsuttalandena om Migrationsverkets ordnande av asylboenden återfinns i Socialförsäkringsutskottets betänkande från 1993 till lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.¹⁰ Där framkommer följande:

- Inslaget av entreprenörer i verksamheten bör öka, och ökad konkurrens och mångfald i förläggningsverksamheten gör verksamheten mer kostnadseffektiv och utvecklar kvaliteten.
- Myndigheten bör formulera målen för verksamheten och ange vad entreprenaden ska innehålla. Målen bör vara konkreta och mätbara.
- Kostnadskalkylerna för verksamhet driven i myndighetens regi bör vara jämförbara med övriga anbudsgivares, för att konkurrensen ska bli effektiv.
- Vid granskningen av anbudet bör inte bara priset utan även entreprenörens möjligheter att nå de uppsatta målen bedömas.
- Myndigheten bör kontinuerligt följa upp om verksamheten bedrivs i enlighet med mål och avtal.
- Förläggningsverksamheten måste kunna fungera flexibelt och så långt som möjligt klara de kraftiga svängningarna i asylmottagandet som kan uppstå.
- Helpensionsboende bör så långt som möjligt ersättas med boende i självhushåll i vanliga lägenheter.

⁸ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

⁹ Se 2 och 3 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

¹⁰ Bet. 1993/94:SfU11 *Mottagande av asylsökande m.m.* När vi i rapporten hänvisar till vad riksdagen har uttalat så avses detta betänkande.

- Vid förändringar i verksamheten bör man så långt möjligt undvika att familjer med barn som går i skolan måste flytta mellan olika asylförläggningar.

Upphandlingar av asylboenden regleras av lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU). Enligt LOU ska upphandlande myndigheter behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Vidare ska principerna om ömsesidigt erkännande och proportionalitet iakttas.¹¹

Regeringens styrning av Migrationsverkets uppdrag att ordna asylboende har genom åren varit återhållsam. I Migrationsverkets instruktion anges inget specifikt om myndighetens ordnande av asylboende.¹² Under perioden 2003–2014 innehåller regleringsbrev till Migrationsverket inte heller något om ordnandet av boende. Det är först i regleringsbrevet för 2015 som Migrationsverket ges en specifik styrning om detta. Regeringen anger då att Migrationsverket särskilt ska lägga vikt vid att eftersträva långsiktiga och kostnadseffektiva lösningar när det gäller asylsökandes boende. Migrationsverket ska även återrapportera sitt arbete kring detta. Enligt företrädare för Justitiedepartementet har denna styrning blivit aktuell först när antalet upphandlade boenden (ABT) blivit högt.¹³ Regleringsbrevet för 2016 innehåller ingen styrning av Migrationsverkets ordnande av asylboenden. I november 2015 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända. Uppdraget ska delredovisas i januari 2017 och slutredovisas i oktober 2017.¹⁴

1.3 Syfte och granskningsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka hur Migrationsverket har genomfört sitt uppdrag att ordna asylboenden. Fokus är på hur Migrationsverket hanterat detta uppdrag under 2012–2015, vilket även inbegriper hur Migrationsverket genomförde sitt uppdrag under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015.

¹¹ 1 kap. 9 § LOU.

¹² Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

¹³ Intervju med Justitiedepartementet, enheten för styrning inom migrationsområdet (2015-04-09).

¹⁴ Dir. 2015:107 *Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända*.

Riksrevisionen har i granskningen utgått från följande frågeställningar:

1. Hur har Migrationsverket klarat sitt uppdrag att ordna boenden åt de asylsökande?
2. Kan Migrationsverkets arbete med att ordna asylboenden effektiviseras och kvaliteten i verksamheten förbättras genom att utveckla
 - a. anskaffningen av hyresbostäder (ABE och ABK)
 - b. upphandlingen av tillfälliga boenden (ABT)
 - c. kontrollerna av upphandlade boenden (ABT)
 - d. den ekonomiska uppföljningen och kontrollen?

1.4 Avgränsningar

Riksrevisionen har granskat hur Migrationsverket löser boendefrågan åt asylsökande och har inte granskat Arbetsförmedlingens uppdrag att erbjuda boenden åt nyanlända. Vi har inte heller granskat boenden för ensamkommande asylsökande barn. För dem gäller andra regler än för övriga asylsökande och Migrationsverket betalar endast ersättning till kommunerna, som ansvarar för att ordna boende åt denna grupp. I granskningen ingår inte Migrationsverkets ankomstboenden, där asylsökande ska vistas några dagar tills de registrerat sin ansökan på Migrationsverket, utan endast de asylboenden där de asylsökande bor under resterande tid för asylprövning. Inte heller Migrationsverkets utreseboenden och förvar ingår i granskningen. För de nya typer av boenden som användes under hösten 2015, till exempel kommunernas evakueringsplatser och tält, har vi inte granskat själva anskaffningsprocessen utan beskriver endast hur många platser som använts. Granskningen omfattar inte integrationsaspekter av ordnandet av asylboenden. Exempelvis granskar vi inte betydelsen av geografisk placering av boendena eller aktiviteter på boendena som syftar till att främja integreringen.

1.5 Metod och genomförande

I granskningen har flera metoder använts. Riksrevisionen har genomfört drygt 40 intervjuer med personer på olika befattningar vid Migrationsverket som har ansvar för boendefrågor. På central nivå har intervjuer bland annat gjorts med operativa chefen, biträdande operativa chefen, chefen för avdelningen för verksamhetsstöd och andra chefer och experter vid operativa avdelningen samt vid avdelningen för verksamhetsstöd. Vi har också genomfört intervjuer vid fyra mottagningsenheter och tillhörande regionkontor samt företrädare för kommuner. Vid mottagningsenheterna har vi i de flesta fall intervjuat enhetschefen och teamledare för boendeteamen. Utifrån de iakttagelser som framkom i dessa intervjuer har vi genomfört en enkätundersökning ställd till enhetschefer vid Migrationsverkets samtliga mottagningsenheter för att kunna generalisera iakttagelserna från intervjuerna. Svarefrekvensen i enkäten var 90 procent.

Vi har också gjort en totalundersökning av samtliga upphandlingar av ABT sedan den första upphandlingen 2011 till och med november 2015. Vi har anlitat Andrea Sundstrand, docent i offentlig rätt vid Stockholms universitet, för att granska upphandlingarna, särskilt avseende kravens utformning, samt lämna synpunkter på rapportutkast. För att undersöka de kontroller och besiktningar som Migrationsverket har gjort på ABT-boendena har en aktgranskning av 30 slumpmässigt utvalda boenden genomförts.

Vi har också genomfört en genomgång av Migrationsverkets styr-, planerings-, och uppföljningsdokument avseende Migrationsverkets boendeverksamhet. Vi har dessutom kartlagt Migrationsverkets agerande under den extraordinära flyktingsituationen hösten 2015 genom att gå igenom beslutsprotokoll från den perioden. För att belysa regeringens styrning och åtgärder har vi gått igenom dokument över vidtagna åtgärder 2012–2015 och intervjuat enheten för styrning inom migrationsområdet (SIM) vid Justitiedepartementet.

En mer utförlig beskrivning av granskningens genomförande, enkätfrågor samt tabeller över de resultat från enkäten och aktgranskningen som används i granskningsrapporten återfinns i elektroniskt publicerade bilagor.

1.6 Migrationsverkets organisering av boendeverksamheten

Den operativa verksamheten leds av den operativa chefen. Under den biträdande operativa chefen finns enheten för boendeplanering, etablering och statliga ersättningar, som ansvarar för den strategiska planeringen av olika boendeformer, samt boendesekretariatet som ansvarar för att placera asylsökanden i ABT. Centralt finns också enheten för omvärldsanalys som bland annat ansvarar för prognosverksamheten. Den operativa verksamheten är indelad i sex geografiska regioner med flera lokalt placerade mottagningsenheter, som bland annat tecknar hyresavtal för ABE samt utför besiktningar och ekonomisk kontroll av boenden.^{15,16}

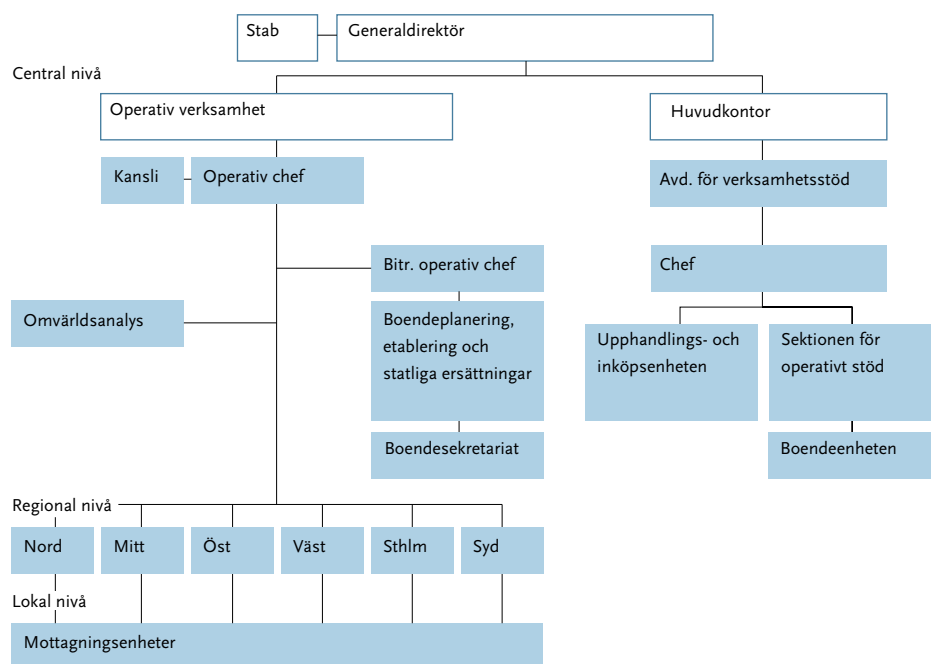
På central nivå inom Migrationsverket är det avdelningen för verksamhetsstöd som ansvarar för anskaffning av ABK och upphandling av ABT. Under denna avdelning finns i sin tur två enheter som har olika ansvarsområden för anskaffningen. Upphandlings- och inköpsenheten ansvarar för att publicera förfrågningsunderlag och genomföra den första kontrollen av inkomna anbud. De fattar även beslut om tilldelning och rangordning av tilldelade leverantörer. Boendeenheten, som ligger under sektionen för operativt verksamhetsstöd, ansvarar för att genomföra ytterligare

¹⁵ Migrationsverkets handläggningsordning – Operativa verksamheten (2015-09-30).

¹⁶ Migrationsverket genomförde en omorganisation den 1 januari 2015 som innebar att myndigheten övergick i en regional organisation till skillnad från tidigare uppdelning i nationella verksamhetsområden.

kontroller av anbud och leverantörer samt teckna ABT-avtal. Enheten ansvarar även för att teckna ABK-avtal.¹⁷

Figur 1 Migrationsverkets organisation för anskaffning av asylboenden



Källa: Dokument från Migrationsverket, 2015-11-02 och 2016-01-15.

¹⁷ Migrationsverkets handlägningsordning – Avdelningen för verksamhetsstöd (senast reviderad 2015-10-26).

2 Hur har Migrationsverket klarat sitt uppdrag att ordna boenden åt de asylsökande?

Antalet asylsökande som kommer till Sverige varierar över tid och därför behöver Migrationsverket kunna möta även kraftiga variationer i behovet av asylboenden. Migrationsverket har inte befogenhet att förvalta fastigheter och får därför inte bygga egna asylboenden. Myndigheten är istället hänvisade till att använda det befintliga bostadsbeståndet genom att hyra lägenheter eller andra lämpliga lokaler.¹⁸ I första hand erbjuder Migrationsverket boende i ABE, i andra hand ABK-boende och i tredje hand ABT-boende. Under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015 fick även många asylsökande bo i kommunernas evakueringsboenden, bland annat i skolor och gymnastiksal.

2.1 Ökat behov av asylboenden och ökade kostnader

Antalet personer boende i ABO har succesivt ökat sedan 2012, och mellan 2014 och 2015 fördubblades nästan antalet personer boende i ABO. Det stora behovet av boende i kombination med brist på ABE och ABK har medfört att Migrationsverket de senaste åren har behövt upphandla ett stort antal ABT. Sedan 2012 har antalet boendeplatser i ABT varje år nästan fördubblats. Samtidigt fanns under våren 2015 en ambition att ABT skulle vara avvecklat 2017.¹⁹

Tabell 1 Antalet boendeplatser i ABO totalt och uppdelat på ABE, ABK och ABT 2012–2015

År	2012	2013	2014	2015
ABE	20 327	24 398	26 880	30 165
ABK			1 139	2 933
ABT	6 988	12 380	24 666	57 037
ABO totalt	27 315	36 778	52 685	90 135

Källa: E-post från Migrationsverket, 2016-02-24.

¹⁸ Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m. Det är regeringen som beslutar om vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter.

¹⁹ Migrationsverket (rapport 2015-06-05) *Utvärdering av boendeformer – Svar på beställning och intervju med upphandlings- och inköpsenheten* (2015-11-11).

ASYLBOENDEN

Under hösten 2015, när antalet asylsökande gick från runt 2 000 i veckan till som mest 10 500 i veckan, försvårades Migrationsverkets uppdrag att ordna boende ytterligare.²⁰ Under senhösten behövde Migrationsverket ordna uppemot 1 000 nya boendeplatser varje dag.

Sedan 2012 har kostnaderna för ABO ökat kraftigt och under 2015 uppgick Migrationsverkets kostnader för ABO till 3,8 miljarder kronor. De ökade kostnaderna förklaras till stor del av ett ökat antal asylsökande och längre handläggningstider, som gör att de asylsökande bor en längre tid på asylboendena. Tiden från asylansökan till beslut är lång och att det tar även lång tid för Arbetsförmedlingen att ordna bostättning i kommuner åt dem som har fått uppehållstillstånd. Därtill bor många personer kvar i Migrationsverkets asylboenden efter avslag på asylansökan.²¹

Tabell 2 Migrationsverkets boendekostnader för ABO totalt och uppdelat på ABE, ABK och ABT 2012–2015 (i tusen kronor)

ÅR	2012	2013	2014	2015
ABE	347 621	480 590	636 738	810 202
ABK			707	89 068
ABT	289 939	536 320	1 523 014	2 909 826
ABO totalt	637 560	1 016 910	2 160 458	3 809 097

Källa: E-post från Migrationsverket, 2016-02-24.

Ytterligare en förklaring till de ökade boendekostnaderna är att en högre andel boendeplatser har utgjorts av ABT. Migrationsverket har svårt att ta fram jämförbara uppgifter om dygnskostnader för de olika boendeformerna eftersom myndigheten inte kan särskilja alla kostnader som är relaterat till boende, till exempel personalkostnad. Det finns också en viss risk att boendekostnader inte har konterats på rätt aktivitetskod. (Se mer i avsnitt 3.4.) Utifrån de uppgifter om dygnskostnader som Migrationsverket har lämnat till Riksrevisionen framgår det att ABT är mer än dubbelt så dyrt som ABE. ABT är också betydligt dyrare än ABK.

²⁰ Dokument från Migrationsverket, 2016-03-02: Inkomna och avgjorda asylärenden.

²¹ Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos februari 2016 (2016-02-04).

Tabell 3 Migrationsverkets genomsnittliga dygnskostnader, inklusive dagersättning, för ABE, ABK, ABT, EVAK och EBO 2012–2015

ÅR	2012	2013	2014	2015
ABE	-	124	135	149
ABK			-	201
ABT	-	343	332	348
EVAK				696
EBO	-	53	53	53

*Källa: E-post från Migrationsverket, 2016-05-03, och intervju med Migrationsverket (2015-12-10).
Kommentar: Uppgiften om dygnskostnaden för EVAK är mycket osäker och baseras endast på Riksrevisionens beräkning utifrån uppgift om att EVAK är dubbelt så dyr som ABT vid intervju med Migrationsverket (2015-12-10). Dygnskostnaden för EBO avser endast dagersättning.*

Ju högre andel av asylboendena som utgörs av de billigare boendeformerna ABE och ABK, desto lägre blir Migrationsverkets kostnader. Riksrevisionens beräkningar utifrån Migrationsverkets uppgifter om dygnskostnader visar att om Migrationsverket under 2015 hade lyckats ersätta 100 av sina platser i ABT med motsvarande antal platser i ABE eller ABK, skulle boendekostnaderna under 2015 ha varit omkring sju respektive fem miljoner kronor lägre. På motsvarande sätt skulle kostnaden för asylboenden under hösten 2015 ha varit lägre om Migrationsverket hade haft fler ABE och ABK samt ett större utbud av ABT.

De kommunala evakueringsboenden som många asylsökanden fick bo i under hösten 2015 utgjordes av skolor, gymnastiksalor, campingplatser eller stugbyar. Det är kommunerna som har ansvaret för driften av evakueringsboendena, vilket exempelvis innebär iordningsställande av lokalen, att ordna med madrasser och sängkläder, mat och dryck samt städning. Kommunerna får ersättning för detta av Migrationsverket.²² Evakueringsboendena har varit kostsamma. Migrationsverket räknar med att en plats i evakueringsboende kostar ungefär dubbelt så mycket som en ABT-plats.²³ Riksrevisionens beräkningar, utifrån Migrationsverkets uppgifter om dygnskostnader, visar att varje kommunal evakueringsplats kostade drygt 10 000 kronor mer per månad än en plats i ABT. Vad gäller de beredskapsplatser som Försvarsmakten tillhandahöll uppgick enligt Migrationsverket endast kostnaden för kost till cirka 540 kronor per person och dygn.²⁴

²² Migrationsverkets hemsida (2016-05-20) Kommuners evakueringsplatser för asylsökande.

²³ Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos februari 2016 (2016-02-04), s. 36f och intervju med upphandlings- och inköpsenheten samt operativa chefens kansli (2015-12-10).

²⁴ Migrationsverkets årsredovisning för 2015.

2.2 Migrationsverket har klarat att ordna asylboenden

Migrationsverket har i stort klarat att ge boende åt de asylsökande under perioden 2012–2015, trots stora variationer och snabba ökningar i antalet asylsökande och trots att Migrationsverket var relativt oförberedda på den situation som uppstod hösten 2015. Det var endast några dagar i november 2015 som ett antal asylsökande inte kunde erbjudas boende.²⁵ Riksrevisionen har särskilt granskat hur Migrationsverket mötte det snabbt ökade behovet av asylboenden under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015.

2.3 Migrationsverkets åtgärder under hösten 2015

För att klara den extraordinära flyktingsituationen hösten 2015 fick Migrationsverkets personal arbeta mycket hårt. Även kommunerna och civilsamhället tog ett mycket stort ansvar. Migrationsverkets arbete inriktades på att registrera de asylsökande och snabbt ordna boenden åt dem. Annat arbete som Migrationsverkets personal vid mottagningsenheterna vanligtvis gör prioriterades ned.²⁶

Migrationsverket vidtog under hösten 2015 flera organisatoriska åtgärder för att klara den situation som uppstod. I september upprättade Migrationsverket en särskild ledningsstab (SLS) till följd av det ökande antalet asylsökande, och beredskapsplanerna aktiverades för femte året i rad.²⁷ I början av oktober upprättade Migrationsverket en operativ ledningsstab (OLS). Samtidigt sammankallades också Migrationsverkets krisledningsgrupp, bestående av olika chefer vid myndigheten.²⁸ Under hösten 2015 utsågs också fyra nationella beredskapsansvariga med ansvar dygnet runt, alla dagar i veckan.²⁹

För att kunna erbjuda boenden åt alla asylsökande under hösten 2015 förtätade Migrationsverket i sina befintliga boenden. En första inventering gav inte mer än 300 extra ABE-platser.³⁰ I ett andra förtätningssupdrag förtydligades riktlinjerna om hur många boendeplatser som skulle finnas beroende på antal rum i en lägenhet. En etta som i vanliga fall har haft två boendeplatser fick nu tre platser. En tvåa som i vanliga fall har fyra platser fick nu sex platser och så vidare.³¹ Migrationsverket ut-

²⁵ Migrationsverkets årsredovisning för 2015.

²⁶ Riksrevisionens enkät till Migrationsverkets mottagningsenheter.

²⁷ Migrationsverket (protokoll 2015-09-10) Att upprätta en särskild ledningsstab och intervju med operativa chefen m.fl. (2015-12-01).

²⁸ Intervju med operativa chefen m.fl. (2015-12-01).

²⁹ Intervju med operativa chefens kansli (2015-11-17) och biträdande operativ chef (2015-11-25).

³⁰ Migrationsverket (protokoll 2015-09-14) Inventering av presumtiva förtättningsplatser, stabsläge och Migrationsverket (protokoll 2015-09-16) Optimering av boendesystemet, stabsläge.

³¹ Migrationsverket (protokoll 2015-11-10) Uppdrag om förtätningar i ABE.

arbetade också en standard för persontätheten i ABE i normalläge respektive beredskapsläge i syfte att få till stånd ett enhetligt och korrekt arbetssätt.³² Under en tvåveckorsperiod i slutet av november fick cirka 1 000 asylsökande en lägenhetsplats som en följd av de förtätningar som gjordes.³³ Migrationsverket förtätade även i befintliga ABT under hösten 2015 genom att minska antalet kvadratmeter per person från fem till tre och öka antalet sovplatser per rum från fyra till sex.³⁴

Under hösten 2015 använde sig Migrationsverket av tillfälliga boendelösningar, utöver ABE, ABK och ABT. Enligt Migrationsverket användes under denna period 6 000 kommunala evakueringsplatser, bland annat i skolor och gymnastiksal.³⁵ Migrationsverket använde sig också av 540 statliga beredskapsplatser under 2015, framför allt i Försvarsmaktens anläggningar.³⁶ Migrationsverket upphandlade även beredskapsplatser under hösten 2015.³⁷ Totalt användes 754 upphandlade beredskapsplatser under 2015.³⁸ Under hösten utredde Migrationsverket möjligheterna att hyra fartyg i hamn för att ha i beredskap. I november beslutade myndigheten att anskaffa 10 000 sådana boendeplatser,³⁹ med avsikten att öppna ett fartygsboende med plats för cirka 1 260 personer under första kvartalet 2016.⁴⁰ Under hösten utredde Migrationsverket också möjligheterna att ha beredskap för ett tältläger med upp till 10 000 platser.⁴¹ I december började de första 200 tältplatserna att användas,⁴² vilket skedde samtidigt som antalet asylsökande började minska. I mitten av januari 2016 beslutade Migrationsverket att avveckla tältboendena. Migrationsverket bedömde att kostnaderna för tälten var höga och boendekvaliteten låg.⁴³ Totalt använde Migrationsverket 214 tältplatser under 2015.⁴⁴ När situationen var som mest akut under hösten fick flera hundra personer sova i Migrationsverkets receptioner.⁴⁵ Under några veckor i november, i samband med att gränskontroller infördes, användes också Malmömässan som ett väntrum för upp till 1 000 personer.⁴⁶

³² Migrationsverket (protokoll 2015-11-30) Uppdrag till kvalitetsavdelning och boendesekretariatet.

³³ Intervju med biträdande operativ chef (2015-11-25).

³⁴ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets ABT-avtal för upphandling 1-12.

³⁵ E-post från Migrationsverket, 2016-03-04.

³⁶ E-post från Migrationsverket, 2016-03-04 och intervju med operativa chefen m.fl. (2015-12-01).

³⁷ Migrationsverket (protokoll 2015-11-13) Uppdrag om att upphandla beredskapsplatser för asylsökande.

³⁸ Migrationsverkets årsredovisning för 2015.

³⁹ Migrationsverket (protokoll 2015-11-13) Anskaffning av 10 000 boendeplatser steg-3 för asylsökande på fartyg/plattformar.

⁴⁰ Migrationsverkets hemsida (2015-12-23) Underrättelse om beslut för asylboende på vatten tillgänglig.

⁴¹ Migrationsverket (protokoll 2015-08-28) Uppdrag angående beredskapsplatser i tältläger.

⁴² Intervju med operativa chefen m.fl. (2015-12-01).

⁴³ Migrationsverkets hemsida (2016-01-13) Migrationsverket avvecklar tältboende och tackar nej till fler tältplatser och Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps hemsida (2016-02-05) MSB:s insatser i flyktingarbetet.

⁴⁴ E-post från Migrationsverket, 2016-03-04.

⁴⁵ Migrationsverkets årsredovisning för 2015 och intervju vid mottagningsenhet (2015-11-06).

⁴⁶ Migrationsverkets årsredovisning för 2015.

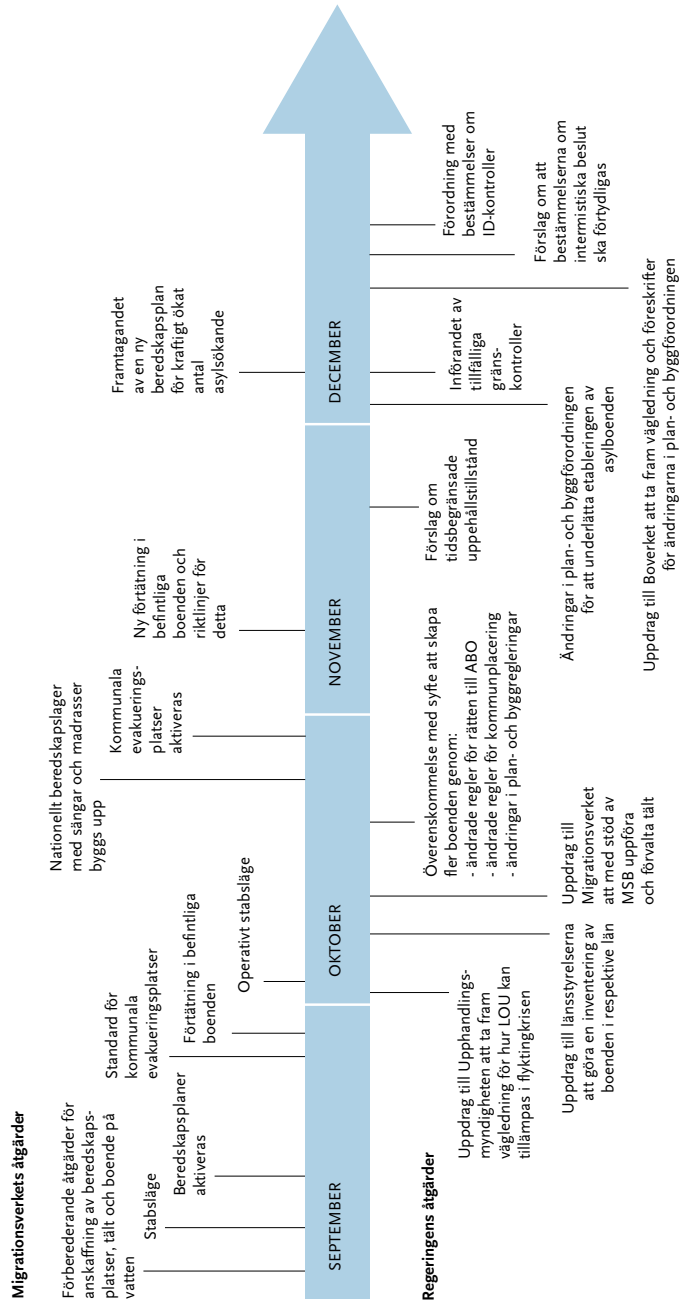
Tabell 4 Nya typer av boenden och antalet använda platser under hösten 2015

Boendetyper	Antal platser
Kommunala evakueringsplatser	6 000
Statliga beredskapsplatser	540
Upphandlade beredskapsplatser	639
Boende på vatten	0
Tältplatser	214
Totalt	7 393

Källa: E-post från Migrationsverket, 2016-03-04.

Bilden på motstående sida illustrerar vilka åtgärder som regeringen och Migrationsverket vidtog under hösten 2015 för att kunna erbjuda boendeplatser till de asylsökande. (För en mer fullständig genomgång av Migrationsverkets och regeringens åtgärder, se elektronisk bilaga.)

Figur 2 Summerande bild över regeringens och Migrationsverkets åtgärder hösten 2015



Källa: Regeringen och Migrationsverket

2.4 Regeringens åtgärder för att underlätta ordnandet av boenden

Regeringen kom tillsammans med Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna överens om insatser med anledning av den extraordinära flyktingsituationen hösten 2015.⁴⁷ Överenskommelsen innehöll bland annat förslag som syftade till att ge plats åt fler asylsökande på asylboendena genom att rätten till ABO, med undantag för bland annat barnfamiljer, ska upphöra efter beslut om av- eller utvisning.⁴⁸ De föreslagna ändringarna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. trädde i kraft i juni 2016. Partierna var även överens om att stödja regeringens förslag om en ny lag som innebär att en kommun är skyldig att efter anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.⁴⁹ Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning trädde i kraft i mars 2016. Överenskommelsen innehöll även förslag på åtgärder för att utveckla förutsättningarna för att fler kommuner ska låta uppföra bostäder för uthyrning till Migrationsverket på långa avtal, och förslag att genomföra tillfälliga lättnader i plan- och byggregleringar.⁵⁰ Ändringarna i plan- och byggförordningen (2011:338) trädde i kraft i januari 2016 och innebär att tillfälliga anläggningsboenden undantas från vissa tekniska egenskaps- och utformningskrav. Det handlar bland annat om begränsningar i krav gällande hushållning med energi, vatten och avfall samt att boenden inte behöver vara försedda med hiss. De tekniska egenskaperna gällande exempelvis hygien, miljö, säkerhet och brand ska också anpassas.⁵¹ Regeringen gav även Boverket i uppdrag att skyndsamt ta fram vägledning och föreskrifter för detta.⁵²

Under hösten 2015 gav regeringen Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge vägledning för att underlätta upphandlingen av asylboenden.⁵³ Vägledningen skulle precisera och komplettera Europeiska kommissionens tolkning om offentlig upphandling i samband med den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015.⁵⁴ I slutet av 2015 skickade regeringen en lagrådsremiss med förslag om att bestämmelserna om intermistiska beslut vid överprövning av en upphandling och av ett avtals giltighet ska förtydligas för att underlätta genomförandet av skyndsamma upphandlingar. I lagbestämmelserna lyfts fram att användarnas intresse, allmänintresset

⁴⁷ Regeringens hemsida (2015-12-11) Skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboende.

⁴⁸ Prop. 2015/16:146, bet. 2015/16:FiU42, rskr. 2015/16:210.

⁴⁹ Prop. 2015/16:54, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

⁵⁰ Regeringens hemsida (2015-12-11) Ytterligare möjligheter att klara boendesituationen.

⁵¹ 3 kap. 27–29 §§ plan och byggförordningen (2011:338).

⁵² Regeringsbeslut N2015/08896/PUB (delvis) (2015-12-17).

⁵³ Regeringsbeslut Fi2015/04599/UR (delvis) (2015-10-01).

⁵⁴ Europeiska kommissionen – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om regler för offentlig upphandling i samband med den aktuella asylkrisen. Bryssel 9.9.2015 COM(2015) 454 final.

och övriga berörda intressen ska beaktas vid skadeavvägning.⁵⁵ Regeringens förslag till ändring i LOU trädde i kraft i juni 2016.⁵⁶

Regeringen vidtog först under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015 åtgärder för att underlätta för Migrationsverket att ordna boenden. Under perioden 2012 till oktober 2015, då antalet asylsökande successivt ökade, genomfördes inga sådana åtgärder. Flera av de åtgärder som regeringen vidtog under hösten 2015 kunde ha vidtagits redan under åren innan denna situation uppstod och därmed gett Migrationsverket bättre förutsättningar att klara sitt uppdrag. Exempelvis kunde ändringar i plan- och byggförordningen (2011:338) för att underlätta etableringen av tillfälliga asylboenden ha gjorts tidigare. Detsamma gäller att rätten till ABO ska upphöra efter beslut om av- eller utvisning. Även de ändrade reglerna för kommunplacering kunde ha gjorts tidigare. Dessa åtgärder är dock mer långsiktiga och bidrog inte till att underlätta Migrationsverkets ordnande av asylboenden under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015.

Under den extraordinära flyktingsituationen 2015 vidtog också regeringen flera åtgärder som enligt regeringen syftade till att minska antalet asylsökande till Sverige. I november 2015 beslutade regeringen om att återinföra tillfälliga gränskontroller vid inre gräns.⁵⁷ I slutet av november föreslog regeringen att svensk lagstiftning tillfälligt ska anpassas till minimikrav enligt internationella konventioner och EU-rätten, till exempel att möjligheten till uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) ska begränsas i vissa fall.⁵⁸ Under våren 2016 kom regeringen med förslag om en tidsbegränsad lag om tidsbegränsade uppehållstillstånd.⁵⁹ I december initierade regeringen införandet av identitetskontroller på bussar, tåg och passagerarfartyg till Sverige från Danmark.⁶⁰

⁵⁵ Lagrådsremiss (2015-12-18) *Intermistiska beslut vid överprövning av upphandlingar*.

⁵⁶ Prop. 2015/16:129, bet. 2015/16:FiU29, rskr. 2015/16:215.

⁵⁷ Regeringens hemsida (2016-03-03) Regeringen beslutar att ytterligare förlänga gränskontroll vid inre gräns.

⁵⁸ Regeringens hemsida (2015-11-24) Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande.

⁵⁹ Prop. 2015/16:174 med förslag till lag om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Lagen föreslås träda ikraft den 20 juli 2016 och gälla till och med den 19 juli 2019.

⁶⁰ Lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet och förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

2.5 Migrationsverkets beredskap inför hösten 2015

I Migrationsverkets uppdrag att ordna boende åt de asylsökande ligger att kunna förutse och anpassa antalet boendeplatser efter hur många asylsökande som kommer till Sverige. Enligt riksdagen måste verksamheten kunna fungera flexibelt och så långt som möjligt klara de kraftiga svängningar som kan uppstå i asylmottagandet.

2.5.1 Migrationsverkets beredskapsplanering kan förbättras

Sedan 2012 har Migrationsverket en beredskapsplanering för att kunna ta emot många asylsökande och klara de variationer i antalet asylsökande som uppstår. En central del handlar om att få fram tillräckligt med boendeplatser. Beredskapsplaneringen är dokumenterad i en strategisk och en operativ beredskapsplan. I den strategiska beredskapsplanen beskrivs inriktning, organisation, mötesstruktur, ansvarsfördelning och kommunikation, där boende för asylsökande är en viktig del.⁶¹

Den operativa planen är uppbyggd utifrån vilka åtgärder som behöver vidtas när antalet asylsökande ökar.⁶² Vissa åtgärder avser ordnande av boenden. Enligt denna plan är upp till 2 000 nya asylsökande per vecka att betrakta som ett normalläge. I augusti 2015 omfattade beredskapsplanen maximalt 3 500 asylsökande i veckan. Migrationsverket hade därmed inte en beredskapsplan med åtgärder för den kraftiga ökningen av antalet asylsökande som uppstod hösten 2015, då det som mest kom över 10 500 nya asylsökanden på en vecka. Det var ungefär dubbelt så många som tidigare har kommit på en vecka. Under flyktingsituationen i början på 90-talet kom som mest 5 000 asylsökande på en vecka.⁶³ Vid Riksrevisionen pågår en särskild granskning av hur regeringen och ansvariga myndigheter hanterade flyktingsituationen 2015.

Migrationsverkets beredskapsplan reviderades dock under hösten så att den nu beskriver vilka åtgärder som ska vidtas i situationer med upp till 16 000 asylsökande per vecka. Under flyktingsituationen i början på 90-talet kom som mest 5 000 asylsökande på en vecka. Vid fler än 6 000–7 000 asylsökande per vecka tillkommer dock inte några ytterligare åtgärder i beredskapsplanen vad gäller hanteringen av boendefrågan.

⁶¹ Migrationsverkets strategiska beredskapsplan (2014-12-09, senast reviderad 2015-10-12).

⁶² Migrationsverkets operativa beredskapsplan (2013-12-09, senast reviderad 2015-10-12).

⁶³ E-post från Migrationsverket, 2016-06-08.

Tabell 3 Migrationsverkets åtgärder för att ordna boenden, enligt den operativa beredskapsplanen

Antalet asylsökande per vecka	Åtgärder för att ordna boenden
Upp till 2 000	I detta läge ska det finnas viss "luft" i planeringen. Asylboenden beläggs till 90 procent och 2 000 platser ska ständigt finnas tillgängliga. Det ska också finnas en framförhållning för att klara det beräknade behovet av boendeplatser två månader framåt. Det ska också finnas lager av sängar, madrasser, bankkort etcetera.
2 000 till 2 500	Organisationen ska förbereda beredskapsläge. Migrationsverket ska kontinuerligt göra nya upphandlingar av asylboenden och extra resurser och kompetens ska tillsättas för att klara upphandlingarna, avtalskrivandet och besiktningarna.
2 500 till 3 000	Asylboendena ska beläggas till 100 procent och förtätning i befintliga boenden kan bli aktuellt. Här ska även beredskapsplatser i form av större anläggningar aktiveras. Här övervägs också implementering av särskild ledningsstab (SLS).
3 000 till 3 500	De tre utsedda beredskapsansvariga ska ha kontinuerliga avstämningsmöten för att diskutera strategier för anskaffning av boendeplatser. Här ska också regioncheferna ha kontinuerlig regional samverkan med länsstyrelserna för att få hjälp med att få fram tillfälliga boendelösningar.
3 500 till 4 000	Biträdande operativa chefen ska aktivera strategisk ledningsgrupp (SLS) och även överväga beslut om fler ansökningsfunktioner och steg 1-boenden. Regioncheferna ska utveckla strategier för att registrera oregistrerade asylsökande på sina boenden, och tillsammans med mottagningsenheterna omvandla ABT till steg 1-boenden vid eventuella sådana beslut. Avdelningen för verksamhetsstöd ska ha färre ska-krav i upphandlingarna av asylboenden och arbeta med att anskaffa alternativa boendelösningar.
4 000 till 5 000	Operativa chefen ska aktivera Migrationsverkets krisledningsgrupp och inkorporera den med den särskilda ledningsstaben (SLS). Här ska myndigheten också samarbeta med övriga statliga aktörer för att försöka få tillgång till deras anläggningar.
5 000 till 6 000	Migrationsverket ska tillsammans med länsstyrelsen planera att nyttja kommunala anläggningar, och tillsammans med MSB planera användandet av statliga anläggningar och eventuellt bygga upp tillfälliga mottagningsplatser.
6 000 till 7 000	Migrationsverket ska skapa förutsättningar för långsiktiga boendelösningar, till exempel så kallade prefablösningar där kommuner bygger bostäder som Migrationsverket hyr.

Källa: Migrationsverkets operativa beredskapsplan (2013-12-09, senast reviderad 2015-10-12)

2.5.2 Migrationsverket frångick under våren 2015 sin strategiska boendeplanering

I Migrationsverkets boendestrategi från slutet av 2014 bedömdes att behovet av boende kommer att vara högt under flera år. Enligt denna räknade Migrationsverket med att den höga inströmningen som rådde redan under 2014, då 81 000 asylsökande kom till Sverige, skulle kvarstå och att behovet av boendeplatser skulle vara fortsatt stort under de kommande fem åren.⁶⁴ Migrationsverket har också varit väl medvetna om de säsongsvariationer som finns, det vill säga att antalet asylsökande brukar öka under hösten.

Planeringen av anskaffning och avveckling av nya boendeplatser baserar Migrationsverket på sina prognoser. Riksrevisionen har inte granskat prognosverksamheten vid Migrationsverket, men kan konstatera att det är svårt att göra prognoser över antalet asylsökande och att dessa prognoser inte sällan slår fel.

Under våren 2015 började antalet asylsökande att minska och Migrationsverket valde då att avveckla ett antal ABT-boende och tecknade inte heller några nya ABT-avtal.⁶⁵ Detta gjordes trots att ingen prognos hade visat att antalet asylsökanden skulle minska, och trots bedömningen i den långsiktiga boendestrategin att behovet av asylboenden skulle vara fortsatt högt under flera år.⁶⁶ När antalet nya asylsökande sedan började öka kraftigt under senare delen av sommaren 2015 tecknade Migrationsverket avtal för ett antal av de ABT-boenden som avvecklats under våren. Några av de leverantörer som Migrationsverket under våren valt att inte teckna avtal med var dock inte längre intresserade av att teckna avtal.⁶⁷

⁶⁴ Migrationsverkets boendestrategi (2014-12-09).

⁶⁵ Migrationsverket (rapport 2015-06-05) *Utvärdering av boendeformer – Svar på beställning*; Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets ABT-avtal för upphandling 1-12; intervju med en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27) och chefen för avdelningen för verksamhetsstöd (2015-12-03).

⁶⁶ I juli 2015 sänkte Migrationsverket sin prognos över hur många asylsökande som förväntades komma till Sverige under året. I oktober 2015 höjde Migrationsverket sin prognos avsevärt. (Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos juli 2015 (2015-07-23) och Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos oktober 2015 (2015-10-22)).

⁶⁷ Intervju med en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27) och chefen för avdelningen för verksamhetsstöd (2015-12-03)

3 Kan Migrationsverkets arbete med att ordna asylboenden effektiviseras och kvaliteten i verksamheten förbättras?

För att Migrationsverkets ordnande av asylboenden ska vara effektivt och för att kvaliteten ska kunna säkerställas är det viktigt att anskaffningen av hyresbostäder (ABE och ABK) och upphandlingen av tillfälliga boenden (ABT) fungerar bra. Det behöver också finnas tillräckliga kontroller av boendena och en fungerande ekonomisk uppföljning och kontroll.

3.1 Anskaffning av hyresbostäder (ABE, ABK)

Riksdagen har uttalat att Migrationsverket ska prioritera lägenhetsboenden och självhushåll. Migrationsverket har uttalat samma prioritetsordning. Lägenhetsboenden är mest ekonomiskt fördelaktigt för Migrationsverket och ger myndigheten och även kommuner bättre planeringsförutsättningar. Boenden med självhushåll har även ansetts vara den bästa boendeformen utifrån de asylsökandes behov, som då bland annat får laga sin egen mat.⁶⁸

Riksrevisionens granskning har i dessa delar främst inriktats på perioden innan flyktingsituationen hösten 2015, eftersom Migrationsverket under den extraordinära situation som då rådde till viss del frångick ordinarie rutiner i arbetet med ABE och ABK.

3.1.1 Anskaffning av ABE

Att det råder bostadsbrist på många håll i Sverige är en försvårande omständighet för Migrationsverket.⁶⁹ Migrationsverkets interna mål för 2015 var att utöka antalet lägenhetsplatser med ytterligare 3 000 platser och att dessa skulle tas i anspråk senast den 1 november 2015.⁷⁰ Vid november slut hade 2 634 nya platser anskaffats.⁷¹

Lokalt ansvar för lägenhetsanskaffningen

Till skillnad från de andra boendeformerna ligger ansvaret för att anskaffa ABE inte centralt, utan lokalt på mottagningsenheterna. Att ansvaret för att anskaffa ABE lig-

⁶⁸ Migrationsverkets boendestrategi (2014-12-09) och intervju med teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-09 och 2015-10-28).

⁶⁹ Boverkets hemsida (2016-05-09) Outhyrda bostäder i allmännyttan.

⁷⁰ Migrationsverkets boendestrategi (2014-12-09) och Migrationsverkets genomförandeplan – Operativ verksamhet 2015.

⁷¹ Dokument från Migrationsverket, 2015-12-18: Månatlig uppföljning av antal ABE och ABK 2015-11-30.

ger lokalt motiveras med att det är personal vid mottagningsenheterna som har lokalkännedom och därmed bäst förutsättningar att hitta lämpliga lägenheter. I praktiken är det enhetscheferna vid mottagningsenheterna som tecknar hyresavtal och enheternas boendeteam som arbetar med att hitta lämpliga lägenheter, värdera, besikta och hyressätta.⁷² I dagsläget finns det inte någon central eller regional funktion som stödjer mottagningsenheterna med lägenhetsansaffningen.⁷³

Olika rutiner för eftersökningar av outhyrda lägenheter

För att få tag i nya lägenheter arbetar mottagningsenheterna dels med att ta emot tips från allmänheten, dels med att själva söka efter outhyrda lägenheter. Det varierar mellan mottagningsenheterna hur omfattande det aktiva sökandet är. Vissa mottagningsenheter har avsatt en eller flera personer för att söka efter lägenheter och hantera inkomna tips, medan andra inte har det.⁷⁴ Flera enheter upplever att de inte har tid att ägna sig åt att söka eller hantera tips om lägenheter, eftersom så mycket arbetstid går åt till att starta upp, besikta och sköta de upphandlade ABT-boendena.⁷⁵

Lägenhetstipsen inkommer till Migrationsverket via olika kanaler: e-post, telefon och en central tipslåda, vars lägenhetstips förmedlas vidare till berörd mottagningsenhet. Drygt hälften av mottagningsenheterna uppger i Riksrevisionens enkät att de har en sammanställning över inkomna lägenhetstips. Eftersom alla inte har en sådan sammanställning finns ingen fullständig och samlad information om vilka tips som har inkommit och vilka tips som har följts upp. Detta försvårar för Migrationsverket att snabbt få information om vilka fastighetsägare som kan kontaktas om behovet av asylboenden ökar.

Bedömningen av outhyrda lägenheter varierar

För att avgöra om Migrationsverket vill hyra en viss lägenhet bedömer personalen vid mottagningsenheterna skicket på lägenheten, avståndet till närmaste mottagningsenhet, närhet till kommunikationer och serviceinrättningar (mataffär, sjukvård, apotek, skolor etcetera).⁷⁶ Det varierar dock mellan olika mottagningsenheter

⁷² Migrationsverkets arbetsordning för Migrationsverket (2014-12-15, senast reviderad 2015-04-13) s. 17; Migrationsverkets handlägningsordning – Operativa verksamheten (2015-09-30) s. 12; intervju med biträdande operativ chef (2015-11-25) och en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

⁷³ Intervju med före detta enhetschef vid mottagningsenhet (2015-11-19) och chefen för avdelningen för verksamhetsstöd (2015-12-03).

⁷⁴ Intervju med teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-09, 2015-10-12 och 2015-10-28).

⁷⁵ Intervju med före detta enhetschef vid mottagningsenhet (2015-11-19) och chefen för avdelningen för verksamhetsstöd (2015-12-03).

⁷⁶ Intervju med teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-12 och 2015-10-09) och före detta enhetschef vid mottagningsenhet (2015-11-19).

och personer huruvida en viss lägenhet bedöms som lämplig eller inte. Vissa är mer försiktiga och ställer högre krav på boendet än andra.⁷⁷

På Migrationsverkets intranät finns riktlinjer för anskaffning av ABE.⁷⁸ I Riksrevisionens enkät uppger 70 procent av mottagningsenheterna att de utgår från centrala riktlinjer för att bedöma om en lägenhet är lämplig. Närmare 40 procent av enheterna uppger att de ser ett ganska eller mycket stort behov av mer centralt eller regionalt stöd för att kunna bedöma om en lägenhet är lämplig.

3.1.2 Anskaffning av ABK

Under 2014 började Migrationsverket anskaffa korridorboenden (ABK). Det är den boendeform som Migrationsverket i andra hand, efter ABE, vill erbjuda de asylsökande. Det är en billigare boendeform än ABT och precis som ABE hyr myndigheten direkt av fastighetsägaren. Migrationsverket sköter dock själva driften av ABK. Exempelvis anlitar de vaktbolag, har personal på plats och sköter städning. ABK är i regel med självhushåll.

Helst vill Migrationsverket teckna vanliga hyresavtal för ABK, det vill säga ett tillsvidareavtal. Myndigheten tecknar dock även så kallade lokalavtal som kan gälla upp till sex år.^{79,80} Hittills har avtalstiden för dessa varit i genomsnitt cirka tre år.⁸¹ De längre avtalen ger en trygghet både för fastighetsägaren och Migrationsverket. Myndigheten kan också själv styra över var boenden ska etableras, vilket är svårare vid ABT.⁸² Dessutom ger ABK, precis som ABE, större möjligheter för en dialog med kommuner inför att ett boende ska öppnas.⁸³

Migrationsverket har inte lyckats anskaffa så många ABK som man ville

Migrationsverket hade som mål att anskaffa 5 000 nya ABK-platser under 2015, men lyckades inte anskaffa mer än 1 136 platser.⁸⁴ Enligt Migrationsverket har det inte funnits tillräckligt många objekt som lämpar sig för ABK.⁸⁵ Riksrevisionen har dock iakttagit flera faktorer i Migrationsverkets arbetssätt som förefaller utgöra hinder för en effektiv anskaffning av ABK.

⁷⁷ Intervju med teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-09 och 2015-10-12).

⁷⁸ Migrationsverket (2011-10-25) Vägledning utifrån SIS WS för mottagningsenheterna med anläggningsboende.

⁷⁹ Intervju med biträdande operativ chef (2015-11-25).

⁸⁰ Med Ekonomistyrningsverkets medgivande kan Migrationsverket teckna lokalavtal på upp till tio år.

⁸¹ Dokument från Migrationsverket, 2016-03-31: Excelfil över aktuella ABK-kontrakt.

⁸² Intervju med teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-09 och 2015-10-12).

⁸³ Intervju med chefen för avdelningen för verksamhetsstöd (2015-12-03).

⁸⁴ Migrationsverket (protokoll 2015-03-06) Uppdrag till Boendeenheten och dokument från Migrationsverket, 2015-12-18: Månatlig uppföljning av antal ABE och ABK 2015-11-30.

⁸⁵ Intervju med chefen för avdelningen för verksamhetsstöd (2015-12-03).

Ansvarsfördelningen i anskaffning av ABK behöver tydliggöras

Centralt finns en ABK-grupp vid boendeenheten som har arbetat med att utveckla ABK och tagit kontakt med olika fastighetsägare. Migrationsverkets personal ska skicka alla inkomna tips om ABK vidare till denna grupp.⁸⁶ I Riksrevisionens enkät framkommer att drygt en tredjedel av mottagningsenheterna är osäkra på hur de ska hantera inkomna tips.

Vad gäller sökande efter nya ABK är det inte tydligt om mottagningsenheterna har ett ansvar. Det saknas samstämmighet vid Migrationsverket centralt huruvida mottagningsenheterna har ett sådant ansvar,⁸⁷ och det varierar om de aktivt söker efter nya ABK eller inte. Ungefär 40 procent av mottagningsenheterna svarar i Riksrevisionens enkät att det förekommer att de på eget initiativ tar kontakt med fastighetsägare för att hitta möjliga ABK. Det finns dock exempel på regioner som har infört en regional boendesamordning, med uppgift att bland annat sammanställa alla inkommande tips om ABK, ta kontakt med fastighetsägare och skapa bra beslutsunderlag till boendeenheten.⁸⁸

Processen kring att anskaffa nya ABK är omständlig

Det har inkommit många tips om ABK, men en av Migrationsverkets avtalstecknare för ABK uppskattar att det är mindre än 10 procent av de inkomna tipsen som har lett till avtal.⁸⁹ Många potentiella ABK har sällats bort i Migrationsverkets interna process. I intervjuer vid både lokala och centrala delar av Migrationsverket beskrivs att det är en omständlig process att teckna ABK-avtal, med många aktörer inblandade i bedömningen av om en fastighet är lämplig som ABK.⁹⁰ Möjliga ABK kan sorteras bort av både ABK-gruppen, mottagningsenheterna och den operativa verksamhetens centrala enheter.⁹¹

Kraven för ABK har till viss del varierat över tid. I april 2015 fastställde Migrationsverket en standard för ABK. I den framgår inte hur stora ABK-boenden bör vara, men enligt intervjuer vid Migrationsverket har det ändå funnits uppfattningar om

⁸⁶ Intervju med operativa chefens kansli (2015-11-17), biträdande operativ chef (2015-11-25) och boendeenheten (2015-11-25).

⁸⁷ Intervju med biträdande operativ chef (2015-11-25) och en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

⁸⁸ Intervju med sektionschef vid regionkansli (2015-11-26).

⁸⁹ Intervju med boendeenheten (2016-02-10).

⁹⁰ Intervju med operativa chefens kansli (2015-11-17), boendeenheten (2015-11-25), biträdande operativ chef (2015-11-25), sektionschef vid regionkansli (2015-11-26) och chefen för avdelningen för verksamhetsstöd (2015-12-03).

⁹¹ Intervju med operativa chefens kansli (2015-11-17), boendeenheten (2015-11-25), biträdande operativ chef (2015-11-25), en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27) och chefen för avdelningen för verksamhetsstöd (2015-12-03).

det, och dessa har varierat över tid.⁹² Migrationsverket har under hösten 2015 även börjat acceptera ABK med helpension för att kunna teckna avtal för fler ABK.⁹³

Hyressättningen av ABK skapar små ekonomiska incitament

Det är i regel mer ekonomiskt fördelaktigt för fastighetsägare att delta i upphandlingar av ABT jämfört med att hyra ut fastigheter som ABK. Fastighetsägare jämför ibland hyran för ABK med vad de kan få betalt för ett ABT och är då ofta ointresserade av hyresavtal.⁹⁴ Hyressättning av ABK baseras enligt Migrationsverket på marknadsmässiga hyror för lokaler.⁹⁵ Migrationsverket är väl medvetna om att de ekonomiska incitamenten för fastighetsägare att hyra ut ABK är svaga jämfört med ABT och bedömer att högre hyressättning skulle kunna ge fler ABK.⁹⁶ Migrationsverket bedömer också att en del av de fastighetsägare som har ABT-avtal kommer att vilja hyra ut sina fastigheter som ABK när behovet av asylboenden minskar och Migrationsverket börjar avveckla ABT. Med ABK kan fastighetsägare få tryggare villkor och längre avtal.⁹⁷

Flera mottagningsenheter menar också att det finns en del ABT-boenden i deras områden som skulle passa för att hyras som ABK.⁹⁸ Migrationsverket har dock inte gjort någon inventering bland regionerna eller mottagningsenheterna för att identifiera vilka ABT-boenden som i dagsläget skulle kunna hyras som ABK. Migrationsverket har inte heller undersökt vad som skulle kunna öka fastighetsägares intresse av att hyra ut sina fastigheter till Migrationsverket som ABK, istället för att erbjuda dem som ABT.⁹⁹

3.1.3 Långsiktiga boendelösningar

Vid Migrationsverket pågår ett långsiktigt arbete med att hitta nya boendelösningar som kan ge fler hyresbostäder med självhushåll. Det sker bland annat genom samarbete med kommuner i den så kallade Västerviksmodellen. Till skillnad från andra

⁹² Intervju med biträdande operativ chef (2015-11-25) och en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

⁹³ Intervju med boendeenheten (2015-11-25) och en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

⁹⁴ Intervju med företrädare för Almega Asylboendeföretagen (2015-11-05) och boendeenheten (2015-11-25).

⁹⁵ Intervju med biträdande operativ chef (2015-11-25) och boendeenheten (2015-11-25).

⁹⁶ Intervju med operativa chefens kansli (2015-11-17), boendeenheten (2015-11-25), biträdande operativ chef (2015-11-25) och en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

⁹⁷ Intervju med operativa chefens kansli (2015-11-17), boendeenheten (2015-11-25), en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27) och chefen för avdelningen för verksamhetsstöd (2015-12-03).

⁹⁸ Intervju med enhetschef vid mottagningsenhet (2015-10-09) och teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-09 och 2015-10-12).

⁹⁹ Intervju med operativa chefens kansli (2015-11-17).

boendeformer innebär denna modell att nya bostäder byggs. Migrationsverket kommer överens med kommuner om att kommunerna ska bygga bostäder som Migrationsverket först använder som asylboenden och kommunen sedan kan använda för andra ändamål när behovet av asylboenden minskar.¹⁰⁰

3.2 Upphandling av tillfälliga asylboenden (ABT)

Migrationsverkets avsikt med ABT har varit att tillfälligt täcka behovet av boendeplatser när ABE eller ABK inte räcker till.¹⁰¹ En viss andel av boendeplatserna bör dock enligt Migrationsverket alltid utgöras av ABT eftersom det är ett kostnadseffektivt sätt att möta snabba förändringar, kräver minimala förberedelser om ramavtal finns och har korta avvecklingstider.¹⁰² Migrationsverket har sedan den första upphandlingen 2011 utvecklat arbetet med upphandling av ABT och försökt hitta lösningar för att hantera uppkomna problem. I takt med att behovet av asylboenden ökat har andelen ABT ökat.

Myndigheters upphandlingar ska följa reglerna i LOU och dess fem grundläggande principer om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande. Detta innebär bland annat att kraven som ställs i upphandlingarna ska ha ett naturligt samband med och stå i proportion till det som ska upphandlas, att leverantörer ska ges samma förutsättningar och behandlas lika samt att upphandlingar ska präglas av förutsägbarhet och transparens.¹⁰³

3.2.1 Migrationsverkets organisering av upphandling av ABT

Den operativa verksamhetens centrala organisation är beställare och fastställer utifrån Migrationsverkets prognoser det framtida behovet av boendeplatser i ABT. Den formulerar också de verksamhetsmässiga kraven som ställs i upphandlingarna. Upphandlings- och inköpsenheten ansvarar för att upphandla ABT. Enheten ansvarar även för att de krav som ställs i upphandlingarna är juridiskt korrekta och proportionerliga. Boendeenheten ansvarar för att teckna ABT-avtal.¹⁰⁴

När ett förfrågningsunderlag har publicerats inkommer leverantörer med anbud.¹⁰⁵ När anbudstiden löpt ut gör upphandlings- och inköpsenheten automatiserade skat-

¹⁰⁰ Intervju med en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

¹⁰¹ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets förfrågningsunderlag för upphandling 1-14.

¹⁰² Migrationsverkets boendestrategi (2014-12-09), s. 6.

¹⁰³ 1 kap. 9 § LOU.

¹⁰⁴ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11), operativa chefs kansli (2015-11-17), biträdande operativ chef (2015-11-25) och en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

¹⁰⁵ Förfrågningsunderlag är ett samlingsbegrepp för allt underlag för anbud i en upphandling som tillhandahålls leverantörer. Anbud är svar från leverantörer på förfrågningsunderlag.

tekontroller samt automatiserade kontroller av leverantörernas ekonomiska ställning.¹⁰⁶ Upphandlingsenheten ser också till att leverantören har inkommit med lagfart eller hyresavtal.¹⁰⁷ De som uppfyller de kontrollerade obligatoriska ska-kraven kvalificerar sig och får ett beslut om tilldelning.¹⁰⁸ Dessa hamnar på Migrationsverkets rangordning över de leverantörer som myndigheten avser att teckna avtal med.

Innan avtal tecknas kontrollerar boendeenheten att inkomna hyresavtal är under-tecknade av lagfarna ägare samt att det finns samarbetsavtal med eventuella underleverantörer. Boendeenheten granskar också brandskyddsdokumentationen, som från och med upphandlingarna under hösten 2015 ersattes av bygglovshandlingar. Enheten gör ibland extra skattekontroller och kontroller av leverantörers ekonomiska ställning. Innan avtal tecknas ger också boendeenheten i uppdrag till berörd mottagningsenhet att utföra en tillträdesbesiktning av boendena, med en verksamhetsdel och en teknisk del. Den tekniska delen har fram till hösten 2015 utförts av ett konsultbolag med professionella besiktare.¹⁰⁹

3.2.2 Migrationsverkets genomförande av upphandlingarna

Migrationsverket har mellan 2011 och 2015 genomfört 14 upphandlingar av ABT. Den första och andra upphandlingen genomfördes som ramavtalsupphandlingar med förenklat förfarande, och de resterande upphandlingarna har genomförts som direktupphandlingar. Den andra ramavtalsupphandlingen blev överprövad och de efterföljande direktupphandlingarna genomfördes för att täcka behovet av boendeplatser till dess att överprövningen var avslutad.¹¹⁰ Myndigheten har emellertid inte kunnat uppvisa någon dokumentation som anger skälen för att direktupphandling har varit tillämplig.^{111,112} Den överprövade ramavtalsupphandlingen avgjordes slutligen den 19 oktober 2015 när Högsta förvaltningsdomstolen beslutade att inte meddela prövningstillstånd.¹¹³ I mars 2016 genomförde Migrationsverket en ny ramavtalsupphandling.

¹⁰⁶ Kravet på ekonomisk ställning togs dock bort i upphandlingarna som genomfördes under hösten 2015.

¹⁰⁷ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11) och en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

¹⁰⁸ Tilldelningsbeslut är ett beslut om vilka leverantörer som en upphandlande myndighet avser teckna avtal med samt skälen för beslutet.

¹⁰⁹ Intervju med en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

¹¹⁰ Överprövning är en prövning i allmän förvaltningsdomstol enligt LOU efter ansökan av leverantör som anser sig ha lidit skada eller kan komma att lida skada i en upphandling p.g.a. överträdelse av upphandlingsreglerna eller grundläggande principer.

¹¹¹ 4 kap. 5 § 3 LOU.

¹¹² Riksrevisionens förfrågan, 2015-09-30 och 2015-10-29.

¹¹³ Högsta förvaltningsdomstolen, mål nr 5177-15.

Migrationsverket har genomfört de flesta direktupphandlingarna på samma strukturerade sätt som vid förenklat förfarande med annonsering, skriftligt förfrågningsunderlag, skriftliga anbud och rangordning av leverantörer som har fått tilldelningsbeslut.¹¹⁴ Migrationsverket har också gjort direktupphandlingar i en allt snabbare takt. Från och med 2014 har nya upphandlingar påbörjats redan innan alla avtal har tecknats i föregående upphandling. Migrationsverkets upphandlingsprocess i respektive upphandling har också kortats ned så att tiden från annonsering av förfrågningsunderlag till avtalstecknande har minskat. (För en kronologisk beskrivning av de olika upphandlingarna, se elektronisk bilaga.)

Många av de direktupphandlingar som Migrationsverket genomfört har överprövats, vilket har fördröjt tiden till dess att Migrationsverket fått tillgång till boendeplatserna. Migrationsverket uppger att de har haft runt 150–170 mål om överprövning. Under våren 2015 hade Migrationsverket runt 15 000 boendeplatser i ABT där det inte var möjligt att teckna avtal med anledning av intermistiska beslut.^{115,116}

I den första upphandlingen satte Migrationsverket inte något takpris. I de senare upphandlingarna har takpriset satts utifrån leverantörernas priser i den första upphandlingen. Migrationsverkets efterfrågan av ABT har sedan 2011 varit högre än utbudet på marknaden, vilket enligt Migrationsverket inneburit att alla leverantörer som uppfyllt ska-kraven har fått teckna avtal. Under vintern 2015 ingick Migrationsverket avtal med fast pris.¹¹⁷ I ramavtalsupphandlingen i mars 2016 ändrade myndigheten principerna för prissättning och sänkte också priserna.

3.2.3 Upphandling av ABT med självhushåll

Enligt Migrationsverket har ABT med självhushåll högre prioritet än ABT med helpension. Det anses vara bättre för den asylsökande, som till exempel får laga sin egen mat, och även mer ekonomiskt fördelaktigt för Migrationsverket.¹¹⁸ Även riksdagen har betonat vikten av självhushåll.

Få ABT med självhushåll

I förfrågningsunderlagen har Migrationsverket angett att avtal först kommer att tecknas med de leverantörer som erbjuder självhushåll. Sett till de upphandlingar där Migrationsverket efterfrågat både helpension och självhushåll, har 19 procent

¹¹⁴ Konsultrapport åt Riksrevisionen om Migrationsverkets upphandlingar.

¹¹⁵ Intervju med operativa chefen m.fl. (2015-12-01) och upphandlings- och inköpsenheten samt operativa chefens kansli (2015-12-10).

¹¹⁶ Vid överprövning kan domstol besluta om intermistiskt beslut, vilket innebär att avtal tills vidare inte får fullgöras.

¹¹⁷ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten samt operativa chefens kansli (2015-12-10).

¹¹⁸ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11).

av de upphandlade boendena varit med självhushåll.¹¹⁹ (För en fullständig genomgång av vilka typer av ABT-boenden som Migrationsverket har efterfrågat, se elektronisk bilaga.)

Majoriteten av de ABT-boenden som Migrationsverket har upphandlat har varit med helpension. I tre upphandlingar har leverantörerna inte ens haft möjlighet att lämna anbud på ABT med självhushåll.¹²⁰ Skälet var enligt Migrationsverket att öka incitamentet för fastighetsägare som kan erbjuda självhushåll att teckna ABK-avtal i stället för ABT med självhushåll.¹²¹

Prissättningen skapar inte incitament för självhushåll

Migrationsverket har i sina upphandlingar valt ett takpris på logi på 200 kronor per dygn och person, och ett takpris för kost på 150 kronor per dygn och person. Takpriset för logi är samma vid självhushåll som vid helpension. Vid ABT med självhushåll får leverantörer endast ersättning för logi. Ofta har det varit intäkten från mat som leverantörer gjort vinst på.¹²² Detta skapar incitament för leverantörer att i en upphandling lämna anbud på ABT med helpension, vilket kan motverka möjligheten att få många ABT med självhushåll. I granskningen har det framkommit att det finns en del ABT-boenden med helpension som istället skulle kunna vara med självhushåll. Det finns även exempel på fastighetsägare som har rivit ut befintliga kök för att skapa fler rum och erbjuda helpension istället för självhushåll.¹²³

I mars 2016 genomförde Migrationsverket en ny ramavtalsupphandling med en delvis annan prissättning. I den nya ramavtalsupphandlingen har leverantörer haft möjlighet att lämna anbud på tre olika avtalstider; sex månader, ett år och tre år. Takpriserna har generellt sett blivit lägre jämfört med tidigare, både för boenden med helpension och självhushåll. Takpriset för kost är detsamma för alla avtalstider och har sänkts från 150 till 125 kronor, medan takpriset för logi varierar med avtalstiden. Längre avtalstider har lägre takpris för logi. Detta innebär att takpriset för båda boendetyperna minskar med avtalstiden. Det får störst betydelse för boenden med självhushåll eftersom leverantörer då endast får ersättning för logi. Den nya prissättningen minskar därför incitamentet för leverantörer att lämna anbud på ABT med självhushåll – särskilt för avtalstider på ett eller tre år.

¹¹⁹ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets förfrågningsunderlag för upphandling 1-14 och ABT-avtal för upphandling 1-12.

¹²⁰ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets förfrågningsunderlag för upphandling 1-14.

¹²¹ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11).

¹²² Intervju med operativa chefens kansli (2015-11-17).

¹²³ Riksrevisionens observation vid tillträdesbesiktning (2015-10-10); intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11) och biträdande operativ chef (2015-11-25).

3.2.4 Migrationsverkets krav i upphandlingarna

Enligt Migrationsverkets boendestrategi från 2014 ska myndigheten ta fram och fastställa en standard för varje boendeform.¹²⁴ En sådan togs fram för ABT i juni 2015. Där anges bland annat hur många asylsökande som ska bo i varje rum, hur många duschar det ska finnas per asylsökande och hur långa avstånd det som mest får vara till olika faciliteter. Standarden återspeglas i de verksamhetsmässiga kraven i upphandlingarna. Eftersom behovet av boendeplatser var så stort under hösten 2015 frångicks standarden och samtliga ska-krav som stod med i standarden fanns då inte med i upphandlingarna.¹²⁵

Migrationsverket har inte gjort någon marknadsanalys inför upphandlingarna

För att inhämta synpunkter på kravställandet har Migrationsverket inför upphandlingarna utsett interna referensgrupper bestående av personal, både på lokal och central nivå, med kunskaper om verksamheten, upphandling, juridik och fastigheter. Även externa upphandlingsexperter har använts och dialog har skett med till exempel Konkurrensverket och Upphandlingsmyndigheten.¹²⁶

Migrationsverket har dock inte genomfört några marknadsanalyser eller förstudier före upphandlingarna i syfte att ta reda på vilket utbud av leverantörer som finns på marknaden och vilka krav som leverantörerna har möjlighet att uppfylla.¹²⁷ Detta kan ha lett till att Migrationsverket i vissa delar har ställt krav som leverantörer har svårt att leva upp till. Det blev märkbart i upphandlingen som genomfördes i mars 2015 eftersom många leverantörer som hade haft avtal i de tidigare upphandlingarna inte levde upp till ska-kraven i den nya upphandlingen. Flera av de ska-krav Migrationsverket ställer är dock tvingande lagkrav som Migrationsverket inte kan göra avkall på i upphandlingen, till exempel krav gällande brandskydd, bygglov och ventilation.

Migrationsverket har inte tillräckligt utvärderat genomförda upphandlingar

Migrationsverket har inte tillräckligt utvärderat avslutade upphandlingar för att ta reda på vilka krav som har varit svåra för leverantörerna att uppfylla och därigenom få information om hur kravställandet i upphandlingarna har fungerat. Hälften av de inkomna anbuden i upphandlingarna under 2011–2015 har inte uppfyllt de ska-krav som kontrolleras innan tilldelningsbeslutet. Migrationsverket har sammanställt orsakerna till att leverantörer inte har kvalificerat sig.

¹²⁴ Migrationsverkets boendestrategi (2014-12-09), s. 14.

¹²⁵ Intervju med biträdande operativ chef (2015-11-25).

¹²⁶ Intervju med operativa chefens kansli (2015-11-17).

¹²⁷ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11).

De vanligaste orsakerna har varit:

- att leverantören inte har skickat in dokument som visar att kontakt har tagits med kommunen om att ett boende kan komma att etableras i kommunen
- att leverantören inte har skickat in brandskyddsdokumentation
- att leverantören inte har skickat in dokument på samarbetsavtal med underleverantörer
- att leverantören eller underleverantörerna inte har uppfyllt kraven på ekonomisk ställning.¹²⁸

I syfte att fler anbud ska leda till avtal har Migrationsverket tagit bort ska-krav som många leverantörer inte har uppfyllt i kontrollen innan tilldelningsbeslutet. På så sätt har Migrationsverket analyserat tidigare krav och erfarenheter och inför varje ny upphandling anpassat kravbilderna när det har ansetts nödvändigt.¹²⁹ Exempelvis har myndigheten tagit bort såväl kraven på ekonomisk ställning som på dokumentation om att kontakt har tagits med kommunen.¹³⁰

Av de leverantörer som har uppfyllt de ska-krav som kontrolleras innan tilldelningsbeslutet har inte alla fått teckna avtal med Migrationsverket. 20 procent av anbuden har fallit bort i kontrollerna efter tilldelningsbeslutet. Andelen anbud som har fallit bort i dessa kontroller har dessutom ökat över tid. Migrationsverket har inte – på motsvarande sätt som för dem som inte fick tilldelningsbeslut – sammanställt orsakerna till att de leverantörer som har fått tilldelningsbeslut inte har fått teckna avtal. I intervjuer vid Migrationsverket har beskrivits att de vanligaste orsakerna har varit att leverantörer inte har uppfyllt kraven på brandskydd eller inte haft ett giltigt bygglov.¹³¹

Migrationsverket har inte heller undersökt varför vissa leverantörer har valt att inte lämna anbud. Det skulle vara ett sätt att få reda på om till exempel kraven är för högt ställda eller att förfrågningsunderlaget är alltför omfattande.¹³²

Kraven i upphandlingarna har utvecklats över tid

Kraven har förbättrats över tid och har i de senare upphandlingarna varit mer heltäckande än i de första. Det gäller exempelvis kravet på hygien, bad och toalett samt

¹²⁸ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets upphandlingsprotokoll för upphandling 1-12.

¹²⁹ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11).

¹³⁰ På grund av upphandlingssekretess får Migrationsverket inte i förväg kontakta kommunen om vilka anbud som har inkommit. Migrationsverket har i vissa upphandlingar innan hösten 2015 ställt krav på att leverantörerna själva ska kontakta kommunen i samband med att anbudet lämnas in. På det sättet har kommunerna så tidigt som möjligt fått information om ett eventuellt ABT och fått bättre planeringsförutsättningar.

¹³¹ Intervju med en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

¹³² Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11) och upphandlings- och inköpsenheten samt operativa chefskansli (2015-12-10).

ansvarsfördelningen mellan leverantören och Migrationsverket.¹³³ Den successiva utvecklingen av kraven har främst skett inom områden där det har uppstått diskussioner med leverantörer om hur kraven ska tolkas.¹³⁴ Detta har lett till att vissa krav har förbättrats över tid och andra inte.

Under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015 sänktes kraven på boendena och leverantörerna för att få in fler anbud. Flera krav togs bort helt, till exempel kravet på leverantörers och underleverantörers ekonomiska ställning.¹³⁵ I ramavtalsupphandlingen som genomfördes i mars 2016 är de flesta krav i stort sett samma som i upphandlingen som genomfördes i mars 2015, innan flyktingsituationen hösten 2015. Kraven på leverantörers och underleverantörers ekonomiska ställning som togs bort hösten 2015 har dock inte återinförts i den nya ramavtalsupphandlingen.

Om kraven ändras ofta kan det försvåra för leverantörer och för personalen vid mottagningsenheter att veta vilken kravnivå som gäller och förändringarna riskerar att inte få önskat genomslag. Vidare kan det vara svårt för personalen vid mottagningsenheterna att hålla reda på vilka krav som gäller vid respektive boende. Det försvåras ytterligare av att många leverantörer har flera boenden samt att leverantörer är med i flera upphandlingar med samma boende.¹³⁶

Svårt att hitta rätt kravnivå på brandskydd

Migrationsverket har haft svårt att veta vilka krav på brandskydd som myndigheten ska ställa på ABT-boenden. Migrationsverket uppger att de inte har fått den vägledning som behövts från andra myndigheter.¹³⁷ I den första upphandlingen var kraven kring brandskydd mycket kortfattade för att i de senare upphandlingarna bli mer omfattande.¹³⁸ Leverantörerna skulle bland annat skicka in brandskyddsdocumentation och protokoll på att brandskyddet hade kontrollerats av en brandkonsult. Migrationsverkets egna brandkonsulter kontrollerade sedan att dokumentationen stämde och genomförde egna besiktningar av brandskyddet på boendena. Från och med hösten 2015 har kravet åter getts en mycket kort utformning i enlighet med den rekommendation som MSB har tagit fram.¹³⁹ Migrationsverket begär nu i första hand in slutbesked gällande bygglov och ber den lokala räddningstjänsten att göra

¹³³ Konsultrapport åt Riksrevisionen om Migrationsverkets upphandlingar.

¹³⁴ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten samt operativa chefens kansli (2015-12-10).

¹³⁵ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets förfrågningsunderlag för upphandling 1-14 och intervju med upphandlings- och inköpsenheten samt operativa chefens kansli (2015-12-10).

¹³⁶ Konsultrapport åt Riksrevisionen om Migrationsverkets upphandlingar och intervju med företrädare för Almega Asylboendeföretagen (2015-11-05).

¹³⁷ Intervju med biträdande operativ chef (2015-11-25) och upphandlings- och inköpsenheten samt operativa chefens kansli (2015-12-10).

¹³⁸ Konsultrapport åt Riksrevisionen om Migrationsverkets upphandlingar.

¹³⁹ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11) och en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

en tillsyn. Om ett sådant slutbesked inte finns begär Migrationsverket in brandskyddsdokumentation och genomför samma kontroll av brandskyddet som i de tidigare upphandlingarna. Under hösten 2015 hann dock inte Migrationsverket kontrollera brandskyddskravet för alla boenden innan de asylsökande flyttade in. Migrationsverket begärde då att leverantörer skulle ha en vaken brandvakt dygnet runt till dess brandskyddet godkänts.¹⁴⁰

3.2.5 Migrationsverkets avtalstecknande

När Migrationsverket tecknar avtal med leverantörer ska det ske utifrån tilldelningsbeslutet och det som myndigheten angett i förfrågningsunderlaget.

Avtal tecknas inte utifrån rangordningen

I förfrågningsunderlagen har Migrationsverket angett att rangordningen av leverantörer kommer att ske efter kriteriet lägsta pris och denna rangordning fastställs sedan i tilldelningsbeslutet. Migrationsverket har dock valt att genomföra tillträdesbesiktningen av boenden efter tilldelningsbeslutet. I denna besiktning kontrollerar Migrationsverket många av ska-kraven. Efter tilldelningsbeslutet gör Migrationsverket även kontroller av att de dokument som leverantörer har skickat in tillsammans med anbudet stämmer.

Migrationsverket tillåter att leverantörer efter tilldelningsbeslutet iordningsställer boenden för att därefter kunna uppfylla ska-kraven. Ofta tar det enligt Migrationsverket lång tid innan de har iordningsställts. Under tiden tecknas avtal med leverantörer längre ned i rangordningen som har uppfyllt ska-kraven.¹⁴¹ I praktiken innebär detta att Migrationsverket inte har tecknat avtal med leverantörer enligt den rangordning som offentliggörs i samband med tilldelningsbeslutet. Migrationsverket har förklarat för Riksrevisionen att avsikten inte är att avtal ska tecknas enligt rangordningen, utan att det är tillträdesbesiktningarna av boendena som ska ske i den ordningen.¹⁴² Migrationsverket har dock inte tydliggjort för leverantörerna i förfrågningsunderlagen att besiktningar som sker efter tilldelningsbeslutet kan komma att påverka rangordningen. Detta innebär att rangordningen vid avtalstecknandet inte har skett på ett transparent sätt.

Av intervjuer vid mottagningsenheter har det framkommit att personalen inte alltid vet hur processen kring avtalstecknandet går till. Mottagningsenheterna genomför tillträdesbesiktningens verksamhetsdel, som är en verksamhetsmässig kontroll av

¹⁴⁰ Migrationsverket (protokoll 2015-10-20) Brandskydd.

¹⁴¹ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets ABT-avtal för upphandling 1-12; intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11), operativa chefens kansli (2015-11-17) och en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

¹⁴² Intervju med en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

boendena, och skickar sedan besiktningssprotokollen till boendeenheten. Flera mottagningsenheter upplever att de inte alltid får den information som behövs för att kunna svara på frågor från leverantörer om varför ett avtal dröjer eller inte tecknas.¹⁴³ Vissa vet inte heller vilka vid de centrala enheterna de bör kontakta. I Riksrevisionens enkät uppger närmare hälften av mottagningsenheterna att informationen från Migrationsverket centralt om varför vissa leverantörer får teckna avtal och andra inte har varit ganska eller mycket dålig. Enligt företrädare för branschorganisationen för asylboendeföretagare uppfattar leverantörer att det finns en godtycklighet i vilken ordning som Migrationsverket tecknar avtal.¹⁴⁴

Vanligt med förbehåll i avtalen

I många upphandlingar har Migrationsverket tecknat avtal med förbehåll, det vill säga att avtalets giltighet har varit villkorat av att vissa ska-krav ska vara uppfyllda vid ett senare datum. I tre av upphandlingarna under 2014 hade hälften av avtalen förbehåll.¹⁴⁵ De vanligaste förbehållen har varit att tillträdesbesiktning ännu inte har genomförts och att boendet måste godkännas i denna besiktning. Andra förbehåll har varit att leverantören ska inkomma med godkänd brandskyddsdokumentation eller ett protokoll som visar att ventilationen är godkänd.¹⁴⁶ Det förekommer också att förbehåll avser brister som uppmärksammats vid tillträdesbesiktningar.

Riksrevisionen har iakttagit att ett och samma icke uppfyllt ska-krav ibland föranleder att en leverantör får teckna avtal med förbehåll medan en annan leverantör inte får teckna avtal alls. Detta innebär att vissa leverantörer har fått teckna avtal trots att samtliga ska-krav inte är uppfyllda. Andra har uteslutits för att de inte har uppfyllt samma krav.¹⁴⁷ Migrationsverket har därför i vissa fall inte behandlat leverantörer på ett likvärdigt sätt. Enligt företrädare för branschorganisationen för asylboendeföretagare uppfattar leverantörer att det finns en godtycklighet i vilka leverantörer som får respektive inte får teckna avtal.

Migrationsverket har tecknat korta avtal

I de flesta direktupphandlingar har avtalen i genomsnitt varit mellan tre och fyra månader. I nästan alla upphandlingar har hälften av avtalen varit kortare än fyra månader och många kortare än en månad. Som längst har de varit åtta månader.¹⁴⁸

¹⁴³ Intervju med enhetschef vid mottagningsenhet (2015-10-09) och teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-12 och 2015-10-28).

¹⁴⁴ Intervju med företrädare för Almega Asylboendeföretagen (2015-11-05).

¹⁴⁵ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets ABT-avtal för upphandling 1-12.

¹⁴⁶ Obligatorisk ventilationskontroll (OVK) är en kontroll som görs av certifierade kontrollanter för att kontrollera att inomhusklimatet är bra och att ventilationssystemet fungerar.

¹⁴⁷ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets upphandlingsprotokoll och ABT-avtal för upphandling 1-12.

¹⁴⁸ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets ABT-avtal för upphandling 1-12.

I de första direktupphandlingarna valde Migrationsverket att teckna avtal med leverantörer på tre till fyra månader på grund av att den andra ramavtalsupphandlingen var överprövad och att längre avtal hade kunnat resultera i otillåten direktupphandling.¹⁴⁹ Juridiskt sett finns dock möjlighet att teckna avtal med förbehåll att det ska finnas en möjlighet att träda ur avtalet med kort varsel när dom har fallit i överprövningsmålet. I de senare upphandlingarna som genomfördes i slutet av 2015 valde Migrationsverket att ha något längre avtal, runt sex månader.¹⁵⁰

Enligt Migrationsverket tecknas avtal på en månad med leverantörer i de fall det förekommer någon brist på boendet som behöver åtgärdas, det vill säga när Migrationsverket inte är säker på att leverantörer kommer att klara av att leverera tjänsten.¹⁵¹ Av intervjuer vid mottagningsenheter framgår att boendeenheten inte brukar informera mottagningsenheterna om orsaker till att korta avtal tecknas.¹⁵²

Enligt företrädare för branschorganisationen för asylboendeföretagare innebär de korta avtalen en stor osäkerhet och begränsar planeringsförutsättningarna för leverantörer, vilket leder till ökade kostnader för leverantörer. Många har höga initiala kostnader för ombyggnation och lånekostnaden är ofta hög. Även lönekostnaden kan bli högre när anställningar endast kan erbjudas för en kort tid.¹⁵³ Ökade kostnader för leverantörer kan i sin tur leda till ökade kostnader för Migrationsverket.

3.3 Besiktningar av upphandlade asylboenden (ABT)

Enligt LOU ska en leverantör uppfylla samtliga ska-krav för att en upphandlande myndighet ska få teckna avtal.¹⁵⁴ Riksdagen har uttryckt att Migrationsverket kontinuerligt ska följa upp att leverantörer uppfyller kraven i upphandlingarna av asylboenden.

Migrationsverket utför olika typer av besiktningar. Innan avtal tecknas med en leverantör av ABT genomförs en tillträdesbesiktning med en verksamhetsdel och en teknisk del. Under avtalstiden genomförs oanmäld boenderevision på vissa boenden. När ett ABT avvecklas genomförs en avflyttningsbesiktning. Migrationsverket har succesivt utvecklat kontrollverksamheten. Sedan augusti 2015 ska periodisk besiktning genomföras varje kvartal under avtalstiden. Riksrevisionen har främst granskat besiktningar som gjordes under perioden 2012 till och med juni 2015.

¹⁴⁹ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11).

¹⁵⁰ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11).

¹⁵¹ Intervju med upphandlings- och inköpsenheten (2015-11-11) och en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

¹⁵² Intervju med enhetschef vid mottagningsenhet (2015-10-09) och teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-12).

¹⁵³ Intervju med företrädare för Almega Asylboendeföretagen (2015-11-05).

¹⁵⁴ 1 kap. 9 § LOU.

3.3.1 Tillträdesbesiktningens verksamhetsdel

I tillträdesbesiktningens verksamhetsdel bedömer Migrationsverket om en leverantör uppfyller de verksamhetsmässiga ska-kraven som ställs i upphandlingarnas förfrågningsunderlag. Det är boendepersonal vid Migrationsverkets mottagningsenheter som utför dessa besiktningar och besiktningarna dokumenteras i ett besiktningssprotokoll. Enligt Riksrevisionens aktgranskning har närmare 90 procent av ABT-boendena besiktats före avtalstecknande, om man bortser från hösten 2015 då betydligt färre besiktningar genomfördes på grund av den ansträngda situationen.

Avtal trots brister i tillträdesbesiktningen

Det har förekommit att leverantörer fått teckna avtal trots att boendena inte uppfyllt alla kontrollerade ska-krav. I vår aktgranskning var det nästan en tredjedel av ABT-boendena som inte godkändes vid tillträdesbesiktningen på grund av att ett eller flera ska-krav inte var uppfyllda.

Av de boenden som godkändes hade mer än hälften ändå något eller några ska-krav som enligt protokollet inte var uppfyllda. Några av de vanligaste bristerna som har framkommit i tillträdesbesiktningarnas verksamhetsdel är brister i:

- utemiljö (oftast att lekutrustning saknas, ibland bristande säkerhet, till exempel att staket ska uppföras mot väg)
- rum/rumsutrustning (garderober/förvaring saknas, gardiner/persienner saknas, fler än fyra personer per rum, dörr ska bytas ut eller att sängar, element, elinstallation saknas)
- ventilation (antingen ej godkänd, att dokumentation från genomförd kontroll saknas eller att det ej bedömts)
- brandskydd (dokumentation från genomförd kontroll saknas).

Det har varit vanligt med förbehåll i de avtal som Migrationsverket tecknat med leverantörerna, och ibland har förbehållen avsett brister som uppmärksammats vid dessa besiktningar.¹⁵⁵

Oftast har den som besiktat fyllt i alla kryssrutor som finns med i protokollet, men ibland har några rutor inte kryssats i.¹⁵⁶ I dessa fall framgår inte om kravet är uppfyllt eller inte. Det finns dessutom några ska-krav som Migrationsverket i förfrågningsunderlaget anger att de kommer att kontrollera, men som inte finns med i besiktningssprotokollet och därför inte kontrolleras. Det gäller exempelvis krav på att boendet är fritt från ohyra.¹⁵⁷

Det saknas tydliga riktlinjer för hur en besiktning ska genomföras och hur avvikelser enligt protokollet ska bedömas, till exempel vilka brister som ska bedömas som

¹⁵⁵ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets ABT-avtal för upphandling 1-12.

¹⁵⁶ Riksrevisionens aktgranskning av kontroller och besiktningar.

¹⁵⁷ Riksrevisionens aktgranskning av kontroller och besiktningar.

så allvarliga att leverantören inte ska godkännas eller vilka brister som kan accepteras under förutsättning att leverantören åtgärdar problemet inom en viss tid. I vår enkät uppger mer än hälften av mottagningsenheterna att de själva har behov av förstärkt kompetens och mer stöd, i form av riktlinjer och rutinbeskrivningar, för att besikta ABT-boenden.

Uppmärksammade problem i tillträdesbesiktningen följs inte alltid upp

I de fall leverantörer har fått teckna ABT-avtal trots att boendet uppvisade omfattande brister i tillträdesbesiktningen har det ofta dröjt lång tid – mer än tre månader och ibland upp till ett år – innan en uppföljande besiktning har skett. I vissa fall har ingen ny besiktning skett alls enligt dokumentationen. Ibland har en ny besiktning visat att bristerna är åtgärdade, men oftare är det av dokumentationen oklart om bristerna åtgärdats eller om de kvarstår.¹⁵⁸ Eventuellt har mottagningsenheterna sett till att brister åtgärdas utan att det har dokumenterats och skickats vidare till boendeenheten centralt. Av våra intervjuer vid Migrationsverket framkommer inte att det har skett någon muntlig diskussion mellan mottagningsenheterna och boendeenheten om huruvida en leverantör vars boende inte godkändes i tillträdesbesiktningen har åtgärdat bristerna. Det varierar om mottagningsenheterna ser det som sin uppgift att följa upp de brister som framkommit vid tillträdesbesiktningarna.¹⁵⁹

När avtal med förbehåll tecknas får mottagningsenheterna en kopia av avtalen och förväntas då följa upp eventuella förbehåll.¹⁶⁰ Det är dock inte alla mottagningsenheter som uppfattar att de har ansvar för att känna till vilka leverantörer som har avtal med förbehåll och alla gör inte heller särskilda kontroller av detta.¹⁶¹ I vår enkät svarar omkring 70 procent av mottagningsenheterna att de alltid eller ibland kontrollerar att leverantörerna har åtgärdat kraven i förbehållen. En förutsättning för att mottagningsenheterna ska kunna följa upp eventuella förbehåll är att de känner till att det finns sådana, vilket inte alla gör enligt Riksrevisionens enkät.

Vissa leverantörer av ABT har haft avtal för samma boende i flera upphandlingar.¹⁶² Nya tillträdesbesiktningar har i regel inte skett vid övergången från en upphandling till en annan, trots att nya ska-krav kan ha tillkommit. Migrationsverket har i regel inte heller gjort nya besiktningar av ett ABT-boende inför förlängning av avtal eller tilläggsavtal, det vill säga när ett boende får ett utökat antal boendeplatser.¹⁶³ Inför

¹⁵⁸ Riksrevisionens aktgranskning av kontroller och besiktningar.

¹⁵⁹ Riksrevisionens aktgranskning av kontroller och besiktningar och intervju med teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-09 och 2015-10-28).

¹⁶⁰ Intervju med en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

¹⁶¹ Intervju med enhetschef vid mottagningsenhet (2015-10-09) och teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-09 och 2015-10-28).

¹⁶² Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets ABT-avtal för upphandling 1-12.

¹⁶³ Riksrevisionens aktgranskning av kontroller och besiktningar.

en förlängning brukar dock boendeenheten fråga mottagningsenheterna hur boendet fungerar.¹⁶⁴

3.3.2 Tillträdesbesiktningens tekniska del behöver förtydligas

I tillträdesbesiktningens tekniska del undersöks anläggningens fastighetstekniska skick, bland annat värme, vatten, avlopp, brandsäkerhet och ytan på rummen. Enligt Migrationsverket genomförs den i två syften; dels för att dokumentera fastighetens skick som underlag inför eventuella ersättningskrav från leverantörerna när Migrationsverket har avvecklat ett ABT, dels i syfte att veta vilka brister som finns i fastigheten och vad som behöver åtgärdas.¹⁶⁵

Otydligt hur brister i tillträdesbesiktningens tekniska del ska hanteras

De kontroller som görs i tillträdesbesiktningens tekniska del, baseras inte på skräv i upphandlingarnas förfrågningsunderlag.¹⁶⁶ I förfrågningsunderlagen står det att en teknisk del av tillträdesbesiktningen kommer att genomföras men det framgår inte om leverantörer ska åtgärda eventuella brister som uppmärksammas vid besiktningen. Detta medför en otydlighet om hur uppmärksammade brister vid tillträdesbesiktningen ska hanteras och om leverantörerna ska åtgärda dessa brister. I vissa besiktningsprotokoll är det även otydligt om brister som framkommer i den tekniska delen ska ingå i en samlad bedömning av om boendet uppfyller kraven eller inte.¹⁶⁷

Vanligt att brister framkommer i den tekniska besiktningen

Vid tillträdesbesiktningarnas tekniska del framkommer ofta brister. Enligt Riksrevisionens aktgranskning har de vanligaste bristerna varit:

- slitna golv (hål, sprickor, upphöjningar/blåsor, rör som sticker upp, fläckar, märken)
- slitna väggar (hål, fuktfläckar, klotter, tapetskada, märken)
- skadade innertak (skadade, fläckar, hål)
- skadade innerdörrar/garderobsdörrar (hål, kantskadade, handtag saknas)
- dåligt skick på kök (tippskydd saknas, slitet och trasigt skåp/luckor/handtag)
- dåligt skick på WC (skador på porslin, fuktskadade badrumsskåp, slitet skick).

¹⁶⁴ Intervju med teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-28).

¹⁶⁵ Intervju med boendeenheten (2015-11-24) och en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27).

¹⁶⁶ Riksrevisionens aktgranskning av kontroller och besiktningar och Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets förfrågningsunderlag för upphandling 1-14.

¹⁶⁷ Riksrevisionens dokumentgenomgång av Migrationsverkets förfrågningsunderlag för upphandling 1-14 och Migrationsverket – protokoll för tillträdesbesiktning för tillfälligt anläggningsboende: Direktupphandling 12.

Dessa brister har sällan följts upp i nya besiktningar. När en ny besiktning gjorts, har den skett först efter lång tid, ofta i samband med en boenderevision. Det har då varit vanligt att de brister som tidigare har uppmärksammats kvarstår.¹⁶⁸

3.3.3 Boenderevisionerna behöver struktureras upp

Om boendepersonal vid en mottagningsenhet under en avtalsperiod uppmärksammar problem vid något av sina ABT-boenden brukar de i första hand ta kontakt med leverantören som då får en chans att åtgärda bristerna. Migrationsverket uppger att leverantören i de allra flesta fall är tillmötesgående och snabbt vidtar de åtgärder som behövs.¹⁶⁹ Om det inte fungerar, utan problemen kvarstår, kan sedan hösten 2014 en oberoende boenderevision göras. Vid en sådan kommer Migrationsverket oanmälda. Vanligtvis initieras boenderevision efter att någon, exempelvis en enhetschef vid en mottagningsenhet, har påtalat att det finns problem vid ett boende. Vissa boenden är dock slumpmässigt utvalda. I dagsläget är det två personer vid boendeenheten som utför boenderevision och avgör vilka besiktningar som ska göras och när de ska ske.¹⁷⁰

Många problem framkommer i boenderevisionen

Under 2015 genomförde Migrationsverket boenderevision vid 42 av de drygt 500 ABT-boendena.¹⁷¹ Vid boenderevisionerna har det ofta framkommit omfattande brister. Endast i några få fall har ett boende godkänts vid besiktningstillfället. Problem som ofta förekommer är att det är skräpigt, ostädad, bristande säkerhet (oftast barnsäkerhet), fukt eller mögel, bristfällig utrustning såsom avsaknad av garderober, leksaker eller tvättmaskiner. Många brister som upptäcks i boenderevisionen uppmärksammades redan i tillträdesbesiktningen.¹⁷²

Boenderevision sker inte bara utifrån upphandlingarnas ska-krav

Migrationsverkets boenderevision följer inte en enhetlig mall, utan olika saker besiktigas och kontrolleras vid olika boenden. Det saknas rutinbeskrivningar av hur boenderevision ska utföras. Ofta utgår de som genomför boenderevisionerna från

¹⁶⁸ Riksrevisionens aktgranskning av kontroller och besiktningar.

¹⁶⁹ Intervju med teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-12) och operativa chefens kansli (2015-11-17).

¹⁷⁰ Dokument från Migrationsverket, 2015-12-10: Sammanställning av genomförda revisionsbesiktningar 2015 och intervju med boendeenheten (2015-11-24).

¹⁷¹ Till och med 2015-12-10. I dokumentet från Migrationsverket finns 51 anläggningar med, men endast 42 har ett datum för första kontroll införd. Migrationsverket har per telefon 2016-02-10 uppgett att det ska tolkas som att de 9 som inte har datum har besiktningar inplanerade men inte genomförda.

¹⁷² Dokument från Migrationsverket, 2015-12-10: Sammanställning av genomförda revisionsbesiktningar 2015; Riksrevisionens aktgranskning av kontroller och besiktningar och intervju med boendeenheten (2015-11-24).

protokollet för tillträdesbesiktningarnas verksamhetsdel, förfrågningsunderlagen, avtalen med bilagor samt frågor och svar som inkommit i upphandlingen.¹⁷³

Riksrevisionen har iakttagit att Migrationsverket i boenderevisionerna kontrollerar sådant som inte återfinns som ska-krav i upphandlingarnas förfrågningsunderlag och även kräver att leverantörer ska vidta åtgärder. Till exempel utgår de som besiktat boendena från protokollet för tillträdesbesiktningens tekniska del, som inte baseras på ska-kraven i upphandlingarna. Boenderevisionen görs också utifrån ett barnperspektiv och om det är ett värdigt boende, vilket inte heller motsvaras av ska-krav i upphandlingarna.¹⁷⁴

I över hälften av de genomförda boenderevisionerna under 2015 har Migrationsverket gett leverantören i uppdrag att inom en viss tid, ofta 14 dagar, upprätta en handlingsplan med förslag på hur och när de ska komma tillrätta med de påtalade bristerna.¹⁷⁵ I ungefär hälften av fallen har en eller flera uppföljande besiktningar av boenderevisionerna gjorts för att säkerställa att bristerna åtgärdas.¹⁷⁶ Enligt dem som utför boenderevision kontrolleras ett boende vid flera tillfällen, ända till dess att leverantören har vidtagit alla åtgärder.¹⁷⁷ Bland mottagningsenheterna varierar det dock om de uppfattar att leverantörerna har åtgärdat de brister som har uppmärksammat i boenderevisionerna. I vår enkät svarar ungefär hälften av dem att bristerna åtgärdats, medan den andra hälften uppfattar att bristerna endast i vissa fall har åtgärdats.

Migrationsverket har uppmärksammat att många leverantörer inte uppfattar huruvida de som utför boenderevisionerna har formella befogenheter och därför inte alltid vidtar överenskomna åtgärder. Vid Migrationsverket bereds ett förslag om utökade befogenheter för dem som utför boenderevisionerna. Enligt förslaget ska de vid behov få rätt att häva avtal och hålla inne hela eller delar av betalningen till leverantörer.¹⁷⁸

¹⁷³ Riksrevisionens aktgranskning av kontroller och besiktningar och intervju med boendeenheten (2015-11-24).

¹⁷⁴ Riksrevisionens aktgranskning av kontroller och besiktningar och intervju med boendeenheten (2015-11-24).

¹⁷⁵ Dokument från Migrationsverket, 2015-12-10: Sammanställning av genomförda revisionsbesiktningar 2015 och intervju med boendeenheten (2015-11-24).

¹⁷⁶ Dokument från Migrationsverket, 2015-12-10: Sammanställning av genomförda revisionsbesiktningar 2015.

¹⁷⁷ Intervju med boendeenheten (2015-11-24).

¹⁷⁸ Dokument från Migrationsverket 2016-01-15: PM för beredning (2015-11-26) Ärende angående delegering besiktningar – Mandat och dokumentation för genomförande och uppföljning av boenderevision inom anläggningsboende ABT, ABK och ABE.

Bristfällig dokumentation och information

De genomförda boenderevisionerna sammanställs i ett dokument där det framgår vilka boenden som genomgått denna form av besiktning, vem som utfört besiktningen, när den första och eventuella uppföljande besiktningsgjorts, vad besiktningen resulterat i samt datum för ärendeavslut.¹⁷⁹ I sammanställningen framgår inte vad som kontrollerats i boenderevisionen eller vilka brister som framkommit. Ofta finns dock någon form av anteckning från besiktningstillfället. Ibland finns samma besiktningsprotokoll som för tillträdesbesiktningsverksamhetsdel och tekniska del, ibland minnesanteckningar i PM eller e-post. När sådan dokumentation saknas går det inte att se vad som kontrollerats, vilka problem som framkommit, vilka åtgärder som vidtagits eller om uppföljning genomförts. Viss dokumentation från boenderevisionen har bara de som utför besiktningsarna själva tillgång till, ibland endast i form av handskrivna anteckningar på papper.¹⁸⁰

Det är relativt ofta som en boenderevision har genomförts på initiativ av en mottagningsenhet som upplever problem vid ett boende. Det kan vara värdefullt för mottagningsenheterna att veta när en sådan besiktning har utförts, vilka problem som har framkommit och vilka överenskommelser som har gjorts. Besiktningsmännen uppger att de ofta skickar dokumentation från boenderevisionen till enhetschefen vid den aktuella mottagningsenheten och att de efter en besiktning brukar ringa enhetscheferna eller de boendeansvariga.¹⁸¹ I vår enkät uppger drygt 40 procent av de mottagningsenheter som har haft boenderevision på någon av sina anläggningar att de aldrig har fått dokumentation från en sådan besiktning. Av de mottagningsenheter som åtminstone någon gång har fått sådan dokumentation, svarar mer än hälften att de i vissa fall har behövt fråga efter den. Drygt 40 procent av mottagningsenheterna som har haft boenderevision uppger att de aldrig har fått muntlig information om denna.

¹⁷⁹ Dokument från Migrationsverket, 2015-12-10: Sammanställning av genomförda revisionsbesiktningsrapporter 2015.

¹⁸⁰ Intervju med boendeenheter (2015-11-24).

¹⁸¹ Intervju med boendeenheter (2015-11-24).

3.4 Ekonomisk uppföljning och kontroll

För att Migrationsverkets redovisning av boendekostnader ska vara rättvisande och spegla de faktiska kostnaderna krävs att uppgifter om kostnaderna för asylboenden är tillförlitliga. För att säkerställa att Migrationsverket inte betalar för mycket för ABT krävs att myndigheten har en fungerande kontroll av vad den betalar ut till leverantörer.

3.4.1 Varierande rutiner för ekonomisk kontroll av ABT-fakturor

De största boendekostnaderna utgörs av ABT. I ABT-avtalen framgår vad respektive leverantör ska fakturera Migrationsverket per person och dygn för kost och logi, i de fall kost ska ingå. Mottagningsenheterna har i uppgift att granska och godkänna fakturorna och har det fulla ansvaret för att kontrollera att myndigheten betalar ut rätt belopp till leverantörerna.

Mottagningsenheterna utför dessa fakturakontroller på olika sätt, och i intervjuer vid mottagningsenheterna framgår att de har utarbetat dessa kontrollrutiner på egen hand utan centralt stöd eller erfarenhetsutbyte mellan mottagningsenheterna.¹⁸² De flesta har valt att jämföra inkomna fakturor från leverantören med egenupprättade listor över antal inskrivna personer per dygn på respektive boende. Hur detta mer i detalj går till varierar mellan mottagningsenheterna. Några enstaka mottagningsenheter uppger i vår enkät att de inte gör någon sådan kontroll alls.

Efter att mottagningsenheterna har godkänt fakturorna från leverantören, går dessa fakturor in i attestflödet. Ekonomiavdelningen gör vissa stickprov på fakturor på större belopp, men kontrollerar då inte att det är rätt fakturerat utan endast att betalningen har gått till rätt mottagare i rätt tid.¹⁸³

Ekonomiavdelningen har inte styrt hur mottagningsenheterna ska utföra arbetet med fakturakontroller.¹⁸⁴ I Ekonomichefens instruktion om leverantörsfakturor framgår endast att uppgifter på fakturan ska stämma överens med antalet boendedygn i Centrala utlänningsdatabasen (CUD)¹⁸⁵, och att underlag från CUD ska bifogas fakturan.¹⁸⁶ Det finns inga riktlinjer för hur mottagningsenheterna ska göra för

¹⁸² Intervju med teamledare vid mottagningsenhet (2015-10-09, 2015-10-12 och 2015-10-28).

¹⁸³ Intervju med ekonomiavdelningen och enheten för omvärldsanalys (2015-12-03).

¹⁸⁴ Intervju med ekonomiavdelningen och enheten för omvärldsanalys (2015-12-03).

¹⁸⁵ CUD innehåller bland annat uppgifter om var de asylsökande bor.

¹⁸⁶ Migrationsverket (2014-06-23) Ekonomichefens instruktion om leverantörsfakturor.

att kontrollera att antalet boendedygn i CUD stämmer överens med det antal bo-dygn som en leverantör faktiskt har haft. Tanken är att regionkontoren så små-ningom ska utgöra ett stöd i det arbetet.¹⁸⁷

Det pågår en översyn av det ekonomiadministrativa stödet på hela myndigheten. 2015 påbörjades en inventering av vilka arbetsuppgifter olika funktioner har. Syftet är att tydliggöra ekonomistyrningen på alla nivåer i myndigheten och förtydliga roller, kompetens och kompetensförsörjning.¹⁸⁸

3.4.2 Risk för höga återställningskostnader för ABT

När Migrationsverket avvecklar ett ABT ska myndigheten ersätta leverantörer för återställningskostnader utöver normalt slitage. När Migrationsverket har flyttat ut ur ett boende genomförs en avflyttningsbesiktning och leverantören får inkomma med ersättningskrav. Ersättningskraven ska täcka kostnaderna för att fastigheten ska kunna återställas. Protokollet från tillträdesbesiktningens tekniska del används av Migrationsverket för att bedöma boendets skick när Migrationsverket flyttade in. Det ska vara en garant för att Migrationsverket inte betalar för slitage som inte åsamkats med anledning av att myndigheten har nyttjat boendet.¹⁸⁹

Mottagningsenheterna har själva rätt att bedöma och godkänna ersättningskrav oavsett hur stora belopp fakturorna är på. Ekonomiavdelningen eller någon annan central enhet har inte styrt hur mottagningsenheterna ska utföra fakturakontrollen. Av intervjuer vid Migrationsverket har det framkommit att mottagningsenheter i praktiken gör olika bedömningar av ersättningskrav och att de i olika utsträckning vänder sig till boendeenheten för stöd. En expert vid boendeenheten som hjälper mottagningsenheterna med detta menar att vissa vill ha hjälp att bedöma en faktura på 70 000 kronor medan andra inte reagerar på fakturor på en eller två miljoner kronor. Samma expert menar att det protokoll som används vid tillträdesbesiktningens tekniska del inte ger tillräckligt specifika underlag för att på bästa sätt kunna bedöma ersättningskrav.¹⁹⁰ I vår enkät uppger närmare 90 procent av mottagningsenheterna att de själva har ganska eller mycket stort behov av förstärkt kompetens vad gäller att bedöma ersättningskrav och närmare 80 procent uppger att de behöver mer stöd.

¹⁸⁷ Migrationsverket (2014-06-23) Ekonomichefens instruktion om leverantörsfakturor; Migrationsverket (2011-10-20, uppdaterad 2014-06-23) *Ekonomihandboken*, kap. 5, Leverantörsfakturor och intervju med ekonomiavdelningen och enheten för omvärldsanalys (2015-12-03).

¹⁸⁸ Intervju med ekonomiavdelningen och enheten för omvärldsanalys (2015-12-03).

¹⁸⁹ Intervju med boendeenheten (2015-11-10).

¹⁹⁰ Intervju med boendeenheten (2015-11-10).

Att mottagningsenheterna under hösten 2015 inte alltid har hunnit besikta ABT-boenden innan inflyttning kan leda till att Migrationsverkets återställningskostnader blir högre än vad de skulle blivit om en sådan besiktning hade gjorts.¹⁹¹ Även förtätningar i ABT-boenden kan leda till att slitaget blir större och att återställningskostnaderna blir högre.

Migrationsverkets ledning är medveten om att återställningskostnaderna kan komma att bli höga och bedömer att det kommer att krävas stora resurser för att besikta, kontrollera och bestrida ersättningskraven.¹⁹²

Ekonomiavdelningen har inte gjort någon uppföljning av återställningskostnader för ABT. Det går inte att få fram en rapport ur ekonomisystemet över återställningskostnader, men eventuellt går det att granska manuellt.¹⁹³ Migrationsverket gjorde 2015 en avsättning på 2,4 miljoner kronor för återställningskostnader för ABT. Åren innan gjordes inte någon sådan avsättning.¹⁹⁴

3.4.3 Uppföljning och redovisning av boendekostnader kan utvecklas

För att kunna följa upp hur stora kostnaderna för asylboenden är och hur de fördelar sig på de olika boendeformerna (ABE, ABK och ABT) finns olika aktivitetskoder i ekonomisystemet Agresso. För att redovisningen av kostnader ska bli rättvisande krävs att boendekostnader konteras på rätt aktivitetskod, till exempel att alla fakturor från ABT-leverantörer konteras på den särskilda aktivitetskoden för ABT. Ibland har ekonomiavdelningen påmint mottagningsenheterna om att det är obligatoriskt att fylla i aktivitetskod, men har inte gjort systematiska kontroller för att säkerställa att fakturor har konterats på rätt aktivitetskod. Migrationsverkets avdelning för planering och analys har gjort sporadiska kontroller av fakturors aktivitetskoder, men då har syftet varit att få bättre underlag till prognosverksamheten. Felkonteringar som beror på att kod saknas har då rättats till. Ibland har flera miljoner kronor konterats fel.¹⁹⁵ Även för ABE och ABK finns enligt Migrationsverket en viss risk att kostnader har konterats på fel aktivitetskod.¹⁹⁶

Migrationsverket har dessutom inte haft någon tidredovisning för personalens arbete med asylboenden. Det har inte gått att jämföra personalkostnaden för de olika boendeformerna.¹⁹⁷ Detta försvårar möjligheten att ge en rättvisande bild av kostna-

¹⁹¹ Intervju med boendeenheten (2015-11-10) och chefen för avdelningen för verksamhetsstöd (2015-12-03).

¹⁹² Intervju med operativa chefs kansli (2015-11-17), en chef vid avdelningen för verksamhetsstöd (2015-11-27) och chefen för avdelningen för verksamhetsstöd (2015-12-03).

¹⁹³ Intervju med ekonomiavdelningen och enheten för omvärldsanalys (2015-12-03).

¹⁹⁴ Migrationsverkets årsredovisningar för 2012, 2013, 2014 och 2015.

¹⁹⁵ Intervju med ekonomiavdelningen och enheten för omvärldsanalys (2015-12-03).

¹⁹⁶ Telefonsamtal med Budget- och Analysenheten (2016-05-04).

¹⁹⁷ Intervju med ekonomiavdelningen och enheten för omvärldsanalys (2015-12-03).

der som är relaterade till asylboenden. Sammantaget är det osäkert om de dygns-
kostnader som Migrationsverket kan få fram ur ekonomisystemet är tillräckliga för
att göra helt rättvisande kostnadsjämförelser mellan de olika boendeformerna
(ABE, ABK och ABT).

Referenslista

Lagar och förordningar

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

Utlänningslagen (2005:716).

Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling.

Budgetlagen (2011:203).

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

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

Förordning (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter, m.m.

Plan- och byggförordningen (2011:338).

Förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

Förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

Propositioner, direktiv och remisser

Kommittédirektiv 2015:107 *Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända.*

Lagrådsremiss (2015-12-18) *Intermistiska beslut vid överprövning av upphandlingar.*

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

Proposition 2015/16:129 *Interimistiska beslut vid överprövning av upphandlingar.*

Proposition 2015/16:146 *Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlännningar.*

Proposition 2015/16:174 *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut Fi2015/04599/UR (delvis) (2015-10-01) *Uppdrag till Upphandlingsmyndigheten att ge vägledning i den rådande flyktingsituationen.*

Regeringsbeslut N2015/08896/PUB (delvis) (2015-12-17) *Uppdrag att ta fram vägledning och föreskrifter till bestämmelserna om tillfälliga anläggningsboenden i plan och byggförordningen (2011:338).*

Regleringsbrev för budgetåret 2003 avseende Migrationsverket (2012-12-19).
Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende Migrationsverket (2013-12-18).
Regleringsbrev för budgetåret 2005 avseende Migrationsverket (2014-12-22).
Regleringsbrev för budgetåret 2006 avseende Migrationsverket (2005-12-15).
Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Migrationsverket (2006-12-21).
Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Migrationsverket (2007-12-19).
Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Migrationsverket (2008-12-18).
Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Migrationsverket (2009-12-17).
Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Migrationsverket (2010-12-22).
Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Migrationsverket (2011-12-22).
Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Migrationsverket (2012-12-20).
Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Migrationsverket (2013-12-19).
Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Migrationsverket (2014-12-22).
Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Migrationsverket (2015-06-25).
Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Migrationsverket (2015-12-11).
Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Migrationsverket (2015-12-17).

Utskottsbetänkanden och riksdagsskrivelser

Arbetsmarknadsutskottets betänkande 2015/16:AU4 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*

Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU29 *Interimistiska beslut vid överprövning av upphandlingar.*

Finansutskottets betänkande 2015/16:FiU42 *Extra ändringsbudget för 2016 – Ändring av rätten till bistånd för vissa utlänningar.*

Socialförsäkringsutskottets betänkande 1993/94:SfU11 *Mottagande av asylsökande m.m.*

Riksdagsskrivelse 2015/16:128.

Riksdagsskrivelse 2015/16:210.

Riksdagsskrivelse 2015/16:215.

Migrationsverkets beslut och publikationer

Migrationsverkets statistik *Inkomna ansökningar om asyl 2011* (2013-01-01).

Migrationsverkets statistik *Inkomna ansökningar om asyl 2012* (2013-01-02).

- Migrationsverkets statistik *Inkomna ansökningar om asyl 2013* (2014-01-01).
- Migrationsverkets statistik *Inkomna ansökningar om asyl 2014* (2015-01-01).
- Migrationsverkets statistik *Inkomna ansökningar om asyl 2015* (2016-01-01).
- Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos juli 2015 (2015-07-23).
- Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos oktober 2015 (2015-10-22).
- Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos februari 2016 (2016-02-04).
- Migrationsverkets verksamhets- och utgiftsprognos april 2016 (2016-04-27).
- Migrationsverkets årsredovisning för 2011.
- Migrationsverkets årsredovisning för 2012.
- Migrationsverkets årsredovisning för 2013.
- Migrationsverkets årsredovisning för 2014.
- Migrationsverkets årsredovisning för 2015.
- Migrationsverket (rapport 2015-06-05) *Utvärdering av boendeformer – Svar på beställning*, dnr. 1.3.3-2015-14207.
- Migrationsverkets boendestrategi (2014-12-09) *Boende i mottagningssystemet – En nationell strategi och handlingsplan*.
- Migrationsverkets genomförandeplan – Operativ verksamhet 2015.
- Migrationsverkets arbetsordning för Migrationsverket (2014-12-15, senast reviderad 2015-04-13) dnr. 1.2.2.1-2014-55796.
- Migrationsverkets handläggningsordning – Avdelningen för verksamhetsstöd (senast reviderad 2015-10-26).
- Migrationsverkets handläggningsordning – Operativa verksamheten (2015-09-30) dnr. 1.2.2.1-2014-57349.
- Migrationsverkets strategiska beredskapsplan (2014-12-09, senast reviderad 2015-10-12).
- Migrationsverkets operativa beredskapsplan (2013-12-09, senast reviderad 2015-10-12)
- Migrationsverket (2011-10-20, uppdaterad 2014-06-23) *Ekonomihandboken*.
- Migrationsverket (2011-10-25) Vägledning utifrån SIS WS för mottagningsenheterna med anläggningsboende, VCM nr 4/2011.
- Migrationsverket (2014-06-23) Ekonomichefens instruktion om leverantörsfakturer, VCI nr 2/2014 2014-06-23 ersätter VC 4/2011.

Migrationsverket (protokoll 2015-03-06) Uppdrag till boendeenheten, EC nr 30/2015.

Migrationsverket (protokoll 2015-08-28) Uppdrag angående beredskapsplatser i tältläger, BOCA Nr 2/2015.

Migrationsverket (protokoll 2015-09-10) Att upprätta en särskild ledningsstab, A-69/2015.

Migrationsverket (protokoll 2015-09-14) Inventering av presumtiva förtättningsplatser, stabsläge, U-13/2015.

Migrationsverket (protokoll 2015-09-16) Optimering av boendesystemet, stabsläge, A-72/2015.

Migrationsverket (protokoll 2015-10-20). Brandskydd, A-91/2015.

Migrationsverket (protokoll 2015-11-10) Uppdrag om förtätningar i ABE, BOCA Nr 28/2015.

Migrationsverket (protokoll 2015-11-13) Anskaffning av 10 000 boendeplatser steg-3 för asylsökande på fartyg/plattformar, BOCA 29/2015.

Migrationsverket (protokoll 2015-11-13) Uppdrag om att upphandla beredskapsplatser för asylsökande, BOCA 30/2015.

Migrationsverket (protokoll 2015-11-30) Uppdrag till kvalitetsavdelning och boendesekretariatet, BOCA 38/2015.

Migrationsverket – protokoll för tillträdesbesiktning för tillfälligt anläggningsboende: Direktupphandling 12.

Europeiska unionens publikationer

Europeiska kommissionen – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om regler för offentlig upphandling i samband med den aktuella asylkrisen. Bryssel 9.9.2015 COM(2015) 454 final.

Elektroniska källor

Boverkets hemsida (2016-05-09) Outhyrda bostäder i allmännyttan. Hämtad 2016-05-16 från: <http://www.boverket.se/sv/samhallsplanering/bostadsplanering/kommunernas-verktyg/allmannyttan/outhyrda-bostader-i-allmannyttan/>

Migrationsverkets hemsida (2015-12-23) Underrättelse om beslut för asylboende på vatten tillgänglig. Hämtad 2016-02-09 från: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-12-23-Underrattelse-om-beslut-for-asylboende-pa-vatten-tillganglig.html>

Migrationsverkets hemsida (2016-01-13) Migrationsverket avvecklar tältboende och tackar nej till fler tältplatser. Hämtad 2016-02-09 från: <http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2016/2016-01-13-Migrationsverket-avvecklar-taltboende-och-tackar-nej-till-fler-taltplatser.html>

Migrationsverkets hemsida (2016-05-20) Kommuners evakueringsplatser för asylsökande. Hämtad 2016-05-24 från: <http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-asylsokande/Evakueringsplatser.html>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps hemsida (2016-02-05) MSB:s insatser i flyktingarbetet. Hämtad 2016-02-09 från: <https://www.msb.se/sv/Insats-beredskap/Pagaende-handelser-och-insatser/Flyktingsituationen/MSBs-insatser-i-samband-med-flyktingsituationen/>

Regeringens hemsida (2015-11-24) Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande. Hämtad 2016-05-12 från: <http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/>

Regeringens hemsida (2015-12-11) Skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboende. Hämtad 2016-02-17 från: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-flyktingsituationen/overenskommelsen-insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/skapa-utrymme-for-fler-asylsokande-pa-anlaggningsboende/>

Regeringens hemsida (2015-12-11) Ytterligare möjligheter att klara boendesituationen. Hämtad 2016-02-24 från: <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/regeringens-arbete-med-flyktingsituationen/overenskommelsen-insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen/ytterligare-mojligheter-att-klara-boendesituationen/>

Regeringens hemsida (2016-03-03) Regeringen beslutar att ytterligare förlänga gränskontroll vid inre gräns. Hämtad 2016-04-01 från: <http://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2016/03/regeringen-beslutar-att-ytterligare-forlanga-granskontroll-vid-inre-grans/>