

Strategisk migrationsanalys 2013-2015

Maria Stenström och Erik Carlson

Maria Stenström
Erik Carlson

Strategisk migrationsanalys 2013-2015

Title	Strategisk migrationsanalys 2013-2015
Rapportnr/Report no	
Månad/Month	December
Utgivningsår/Year	2015
Antal sidor/Pages	77
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Migrationsverket
Forskningsområde	5. Krisberedskap och samhällssäkerhet
FoT-område	Välj ett objekt.
Projektnr/Project no	E13482
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

FOI:s mål är att den här syntesrapporten fungerar som ett underlag för Migrationsverkets GD, Anders Danielsson, i beslut om åtgärder som minskar påfrestningar i hela asylmigrationsprocessen, såväl inom hans eget mandat som i dialog med andra berörda myndighetschefer.

Syntesen bygger på ett antal delstudier som FOI har genomfört 2013-2015 tillsammans med sakkunniga från Migrationsverket och andra berörda myndigheter, på uppdrag av GD. De slutsatser vi drar gäller bara Migrationsverket, även om föreslagna åtgärder oftast medför behov av samverkan med andra.

Vi kan konstatera att det i asylmigrationssystemet saknas helhetstänkande, ett tydligt individperspektiv, information att agera på samt erkända, effektiva och synliggjorda stötdämpare i ett system som präglas av mycket stor osäkerhet.

Frågan vi har försökt besvara är: Vad kan Migrationsverket göra för att undanröja de här bristerna?

Vår slutsats är att Migrationsverket med sin stora sakkunskap om och erfarenhet av asylmigranterns olika förutsättningar bör spela en viktig roll också i helheten. Migrationsverket har redan ett verktyg i form av strategisk migrationsanalys och det finns etablerade fora för samverkan och samarbete med andra berörda myndigheter. Men vilken ambitionsnivå är möjlig och önskvärd, särskilt när resurserna som nu är mycket ansträngda?

Vår uppfattning är att Migrationsverket alltid, oavsett situation, bör vara en kunskapsbas för andra myndigheter. Migrationsverket bör även bidra till att individperspektivet betonas mer i asylmigrationsprocessen. Migrationsverket agerar idag stötdämpare i asylmigrationssystemet och kommer även fortsättningsvis att behöva göra det. Men var och när bör utredas så att dessa stötdämpare blir effektiva ur ett samhällsperspektiv. Utöver det bör Migrationsverket driva på lösningen av sedan länge kända problem, i den mån verket är direkt berört.

Nyckelord: Asylmigration, morfologisk analys, systemanalys, scenarioanalys.

Förord

Den här rapporten är en syntes av ett stort material som vi tillsammans med kollegor på FOI, Migrationsverkets ledningsgrupp, sakkunniga på Migrationsverket och andra myndigheter¹ med ansvar i asylmigrationsprocessen har tagit fram under 2013-2015. Vi vill rikta ett tack till alla er som bidragit med kunskap och erfarenheter under arbetsmöten, workshopar och intervjuer. Ett tack går också till våra granskare på Migrationsverket och FOI. Till sist vill vi tacka Migrationsverkets GD Anders Danielsson som uthålligt gett oss möjlighet att utveckla ett arbetssätt – Strategisk migrationsanalys – som vi hoppas ska vara till nytta länge inom Migrationsverket. Det har varit en spännande och händelserik resa!

Eftersom rapporten i första hand vänder sig till Migrationsverkets GD förutsätter vi att läsaren har en förförståelse av ämnet asylmigration. För att ändå underlätta för läsare som inte är så väl insatta i ämnet finns i Bilaga 1 en kronologisk beskrivning av asylmigrationsprocessen. Migrationsverket har på sin webbplats (<http://www.migrationsverket.se/>) nyttig information för den som vill veta mer.

Rapporten är inte tänkt att läsas som en helhet från pärm till pärm. Kapitlen om samhällets åtaganden inom asylmigrationsprocessen är tänkta att läsas av dem som är särskilt intresserad av ett visst åtagande. Det här medför att det finns upprepningar i texten.

Det är många som har bidragit till den här strategiska migrationsanalysen, och vi på FOI har successivt kvalitetssäkrat materialet med hjälp av sakkunniga och kollegor. Vi som är författare till rapporten har dock det fulla ansvaret för tolkningen av materialet, slutsatserna och rekommendationerna.

Kista den 2 december 2015

Erik Carlson och Maria Stenström

¹ Inklusive SKL som stått för kommunperspektivet.

Innehållsförteckning

Strategisk migrationsanalys 2013-2015	1
Exekutiv sammanfattning	9
1 Inledning	13
1.1 Målet med rapporten och syntesarbetet	13
1.2 Våra utgångspunkter	13
1.3 Rapportens struktur och användning	14
1.4 Bakgrund	15
1.5 Syfte med den strategiska migrationsanalysen	16
1.6 Avgränsningar	16
2 Genomförande	19
2.1 Materialet	19
2.2 Syntesens struktur	19
2.3 Kvalitetssäkring	23
3 Övergripande slutsatser	25
3.1 Migrationsverket en kunskapsbas för andra myndigheter	25
3.2 Ge individanpassat stöd till asylmigranter	27
3.3 Strategiskt ABO-arbete	28
3.4 Initiera en samlad analys av eget boende och självbosättning	28
3.5 Verka för ett enda samordningsnummer	28
4 Åtagandet Boende	29
4.1 Sammanfattad problembild	29
4.2 Förslag till åtgärder	30
4.3 Slutsatser om åtagandet Boende.....	34

5	Åtagandet Lokal service	35
5.1	Sammanfattad problembild	35
5.2	Förslag till åtgärder.....	35
5.3	Slutsatser om åtagandet Lokal service	38
6	Åtagandet Uppehållstillstånd	39
6.1	Sammanfattad problembild	39
6.2	Förslag till åtgärder.....	39
6.3	Slutsatser om åtagandet Uppehållstillstånd	40
7	Åtagandet Försörjning genom samhällets försorg	41
7.1	Sammanfattad problembild	41
7.2	Förslag till åtgärder.....	41
7.3	Slutsatser om åtagandet Försörjning genom samhällets försorg	44
8	Åtagandet Arbete och utbildning för vuxna	45
8.1	Sammanfattad problembild	45
8.2	Förslag till åtgärder.....	46
8.3	Slutsatser om åtagandet Arbete och utbildning för vuxna	50
9	Åtagandet skola och förskola för barn	51
9.1	Sammanfattad problembild	51
9.2	Förslag till åtgärder.....	51
9.3	Slutsatser om åtagandet Skola och förskola för barn	52
10	Åtagandet Hälso- och sjukvård	53
10.1	Vad är problemen med åtagandet?.....	53
10.2	Förslag till åtgärder.....	53
10.3	Slutsatser om åtagandet Hälso- och sjukvård	55

11	Åtagandet Folkbokföring, ID-kort och samordningsnummer	57
11.1	Sammanfattad problembild	57
11.2	Förslag till åtgärder	57
11.3	Slutsatser om åtagandet Folkbokföring, ID-kort och samordningsnummer	60
12	Åtagandet Familjeåterförening	61
12.1	Sammanfattad problembild	61
12.2	Förslag till åtgärder	61
12.3	Slutsatser om åtagandet Familjeåterförening	62
13	Åtagandet Återvändande	63
13.1	Sammanfattad problembild	63
13.2	Förslag till åtgärder	64
13.3	Slutsatser om åtagandet Återvändande	65
14	Diskussion och slutsatser	67
14.1	Migrationsverket som kunskapsbas	68
14.2	Ett tydligt individperspektiv	70
14.3	Analysera Migrationsverkets roll som stötdämpare	71
14.4	Vara drivande i att sedan länge kända problem blir lösta	72
	Bilaga 1 Kronologisk beskrivning av asylmigrationsprocessen hösten 2013/vintern 2014	73
	Bilaga 2 Materialet	75
	Bilaga 3 Översikt åtgärdsförslag	77

Exekutiv sammanfattning

FOI:s mål är att den här syntesrapporten ska fungera som ett underlag för Migrationsverkets GD, Anders Danielsson, i beslut om åtgärder som minskar påfrestningar i *hela* asylmigrationsprocessen, såväl inom hans eget mandat som i dialog med andra berörda myndighetschefer.

Syntesen bygger på ett antal delstudier som FOI har genomfört 2013-2015 tillsammans med sakkunniga från Migrationsverket och andra berörda myndigheter, på uppdrag av GD. De slutsatser vi drar gäller bara Migrationsverket, även om föreslagna åtgärder oftast medför behov av samverkan med andra.

Vi kan till att börja med konstatera att det i asylmigrationssystemet saknas:

- Helhetstänkande
- Ett tydligt individperspektiv
- Information att agera på
- Erkända, effektiva och synliggjorda stötdämpare²

Frågan vi har försökt besvara är: Vad kan Migrationsverket göra för att undanröja de här bristerna?

Helhetstänkande: Förtydliga Migrationsverkets roll i asylmigrationssystemet

Asylmigrationssystemet är ett system som lever med stor genuin osäkerhet. Hur många asylmigranter som kommer, vilka förutsättningar de har och när de kommer går aldrig att veta med full säkerhet. Lägg till det ett mycket komplext system med många myndigheter, privata aktörer och idéburna organisationer och en splittrad och föränderlig politisk styrning, så inser var och en att det här inte är någon lätt nöt att knäcka. Systemet hänger ihop så till vida att vad *en* myndighet gör kommer att påverka *andra* myndigheter, och därmed asylmigrantens förutsättningar att gå vidare med sitt liv. Det kommer att hantera förändringar mer eller mindre bra beroende på hur väl synkroniserade myndigheternas åtgärder är. Men, synkronisering utifrån asylmigrantens perspektiv kräver helhetstänkande och det finns idag ingen myndighet som har en sådan uttalad uppgift³.

² Stötdämpare är åtgärder som finns till för att hantera situationer som systemet inte är dimensionerat för och där det annars skulle uppstå påtagliga påfrestningar. Ett exempel är att ett stort antal personer med PUT bor kvar i Migrationsverkets asylboenden i väntan på bosättning i en kommun, vilket är Arbetsförmedlingens ansvar.

³ MSB har från 1 oktober 2015 fått en samordnande roll i ”den rådande flyktingsituationen”, men det är oklart om detta kommer att vara en tillfällig eller mer långsiktig uppgift.

Vår slutsats är att Migrationsverket med sin stora sakkunskap om och erfarenhet av asylmigranterns olika förutsättningar bör spela en viktig roll också i helheten. Migrationsverket har redan ett verktyg i form av strategisk migrationsanalys och det finns etablerade fora för samverkan och samarbete med andra berörda myndigheter. Men vilken ambitionsnivå är möjlig och önskvärd, särskilt när resurserna som nu är mycket ansträngda?

Vår uppfattning är att Migrationsverket alltid, oavsett situation, bör vara en **kunskapsbas** för andra myndigheter. Migrationsverket bör även bidra till att **individperspektivet** betonas mer i asylmigrationsprocessen. Migrationsverket agerar idag **stötdämpare** i asylmigrationssystemet och kommer även fortsättningsvis att behöva göra det. Men var och när bör utredas så att dessa stötdämpare blir effektiva ur ett samhällsperspektiv. Utöver det bör Migrationsverket driva på **lösningen av kända problem**, i den mån verket är direkt berört.

Ett tydligt individperspektiv: Utgå från samhällets åtaganden

Om berörda aktörer samarbetar kring samhällets åtaganden inom asylmigrationen kan individperspektivet stärkas. Dessa åtaganden har vi identifierat som:

- Boende
- Lokal service
- Uppehållstillstånd
- Försörjning genom samhällets försorg
- Arbete och utbildning vuxna
- Skola och förskola barn
- Hälso- och sjukvård
- Folkbokföring, ID-kort och samordningsnummer
- Familjeåterförening
- Återvändande

Det finns flera exempel i materialet på hur Migrationsverket i samverkan med berörda aktörer skulle kunna bidra till ett mer individanpassat stöd till asylmigranter under väntan på asylprövning och beslut. Det kan handla om att finna individanpassade former för tidig ansökan om validering av utbildningar och godkännande av legitimation inom sjukvårdsyrken, om ett tydligare barnperspektiv vid placering av familjer i asylboenden eller om att bättre matchning av ABO mot lämplig arbetsmarknad.

Ett specifikt problem är *eget boende (EBO)* under asylprövningen. Eget boende (och självbosättning vid etablering) innebär ofta trångboddhet, påfrestad ekonomi och utsatthet, något som inte minst drabbar barnen. Det medför också

svårigheter för kommunerna att planera, till exempel för skola och lokal service. Trenden är att fler väljer eget boende och självbosättning, vilket förefaller hänga ihop med att beslut om uppehållstillstånd och bosättning tar lång tid. Migrationsverket bör därför initiera en samlad analys av hur berörda myndigheter och andra aktörer kan bidra till att minska påfrestningarna vid olika tänkbara utvecklingar.

Myndigheterna är överens om att det skulle spara mycket tid och möda för alla involverade myndigheter med ett enda *samordningsnummer* för varje asylsökande individ. Det skulle också öka patientsäkerheten inom sjukvården. Idag har varje myndighet ett eget nummer för individen. Myndigheter kan ansöka om ett myndighetsspecifikt samordningsnummer hos Skatteverket, men endast Migrationsverket kan söka för personer med okänd eller ej klarlagd identitet.

Information att agera på: Migrationsverket som kunskapsbas för andra myndigheter

Många förslag till åtgärder i materialet rör behov av (tidig) information från Migrationsverket. Informationen skulle underlätta andra myndigheters planering och agerande. FOI har formulerat fyra konkreta förslag för att utveckla rollen som kunskapsbas:

- Vidareutveckla typfall och migrantprofiler
- Uppdatera och utveckla strategiska scenarier
- Utveckla innehåll och form för publikationen Framtidens migration
- Utveckla innehåll och former för anpassade prognoser

Typfall är ett sätt att strukturera kvalitativ information om asylmigranter till funktionella underlag för planering. Idag använder berörda myndigheter i huvudsak ursprungsland för att kategorisera asylmigranter. Detta innebär att migranternas förutsättningar (till exempel utbildning och familjeförhållanden) är implicita vilket kan leda till förenklingar och missförstånd. Dominerande typfall kan sättas samman till **migrantprofiler** som en komponent i prognoser och scenarier.

Uppdatera och vid behov utveckla helt nya **strategiska scenarier** med ett tidsperspektiv på minst tre år. De kan användas för gemensam och enskild analys inom asylmigrationssystemet.

”**Framtidens migration**” är en publikation som Migrationsverket skulle kunna ge ut regelbundet (varje eller vartannat år) som underlag för eget och andras agerande. Publikationen ska bygga på analys av några möjliga sinsemellan olika scenarier och vara strukturerad utifrån de samhälleliga åtagandena. Scenarierna bör ha tidsperspektivet minst tre år framåt i tiden.

Anpassade prognoser/scenarier är information som utgår från andra aktörers mer kortsiktiga behov, till exempel kommuners planering av skola för barn. De bör vara strukturerade utifrån åtagandena och ha en tidshorisont på upp till ett år.

Erkända, effektiva och synliggjorda stötdämpare: Analysera Migrationsverkets stötdämpande insatser

Migrationsverket agerar stötdämpare i asylmigrationsprocessen genom att anpassa antalet platser i asylboenden efter behoven. Migrationsverket agerar också stötdämpare genom att tillhandahålla bostäder för asylmigranter som blir kvar i ABO efter PUT eller slutligt avslag. Det finns också exempel där Migrationsverket gör akuta stötdämpande insatser genom att omlokalisera personal, som egentligen har andra viktiga arbetsuppgifter (till exempel asylprövning).

Det finns idag ingen samlad bild av hur Migrationsverket agerar stötdämpare inom de olika åtagandena och om det är effektivt ur ett samhällsperspektiv. Kartlägg och analysera därför Migrationsverkets stötdämpande funktion i olika scenarier för att se om det alltid är bästa lösningen eller om det finns bättre lösningar.

1 Inledning

1.1 Målet med rapporten och syntesarbetet

Vårt mål är att den här syntesrapporten ska vara ett underlag för Migrationsverkets GD, Anders Danielsson, i beslut om åtgärder som minskar påfrestningar i *hela* asylmigrationsprocessen, såväl inom hans eget mandat som i dialog med andra berörda myndighetschefer.

Målet med syntesarbetet har varit att ge några svar på frågan: Vad skulle Migrationsverket kunna göra (ytterligare) för att bidra till att minska påfrestningar på asylmigranter, lokalsamhälle och berörda myndigheter i asylmigrationsprocessen? Syntesen bygger på ett antal delstudier som FOI har genomfört på uppdrag av GD under 2013-2015.

1.2 Våra utgångspunkter

Det system analysen rör kallar vi *asylummigrationssystemet*. I det ingår asylprövning och asylboende, etablering, anhöriginvandring och återvändande. Vi belyser hela asylmigrationsprocessen.

En syntes är något mer än en sammanställning av ett material. Den innebär att vrida och vända på materialet för att hitta något intressant (och gärna utmanande) utifrån ett visst mål. En syntes innehåller därför alltid ett mått av kreativitet som speglar kunskap och erfarenheter hos dem som har gjort syntesen.

Vi på FOI är inte sakkunniga inom något av de många områden som asylummigrationen omfattar, men tror att vårt utifrånperspektiv och vår erfarenhet av morfologisk analys och systemanalys kan bidra till insikter hos dem som är det. Vårt bidrag ligger i att skapa ett beslutsunderlag i form av kopplingar mellan problem och förslag till åtgärder som vi identifierat i vårt material.

Syntesen har ett problemorienterat⁴ perspektiv för att skapa sammanhang kring förslag till åtgärder. Åtgärderna ska syfta till att minska påfrestningar på asylmigranter, lokalsamhällen och berörda myndigheter som kan ge kort- eller långsiktiga negativa konsekvenser för ekonomi, hälsa, kompetens, sociala relationer m.m.

De åtgärder som vi föreslår är enbart sådana som Migrationsverket skulle kunna genomföra, med rätt förutsättningar. När vi beskriver andra myndigheters verksamhet är det för att skapa en kontext, som ger förståelse för Migrationsverkets roll i asylummigrationssystemet som helhet.

⁴ Vi använder ordet ”problem” på ett neutralt sätt, inte som något i sig negativt.

Analysen fokuserar på relationer mellan berörda myndigheter och på deras ramvillkor, men eftersom målet är att skapa en helhetsbild går vi inte in på detaljer i berörda myndigheters verksamhet.

Som bakgrund finns nu gällande målet för (asyl)migrationen:

”Målet för migrationspolitiken är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.

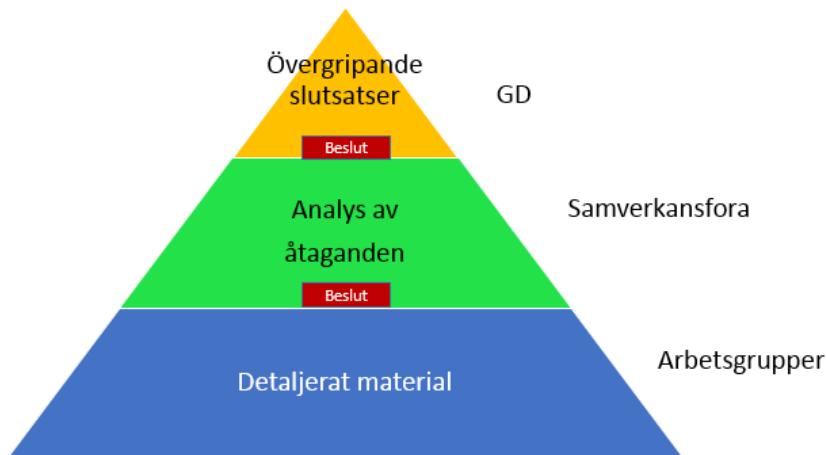
Sverige ska ha en human asylpolitik och vara en fristad för den som flyr undan förföljelse och förtryck. Överenskommelsen om migrationspolitiken som slöts 2011 ska fortsätta att gälla.

För att Sverige ska kunna fortsätta bedriva en human och rättssäker asylpolitik måste den vara långsiktigt hållbar. För att upprätthålla långsiktigheten måste asylprocessen vara så kort som möjligt med bibehållen rättssäkerhet och ha ett tydligt avslut. Människor som har beviljats uppehållstillstånd ska så snabbt som möjligt påbörja sin etablering i det svenska samhället. Samtidigt är det viktigt för legitimiteten för den reglerade invandringen att avslagsbeslut som vunnit laga kraft och där det inte föreligger hinder för verkställighet, verkställs så snabbt som möjligt.”⁵

1.3 Rapportens struktur och användning

Rapporten är uppbyggd så som Figur 21 visar. De övergripande slutsatserna (kapitel 3) vänder sig till Migrationsverkets GD. Efter beslut om ambitionsnivå och typ av engagemang kan GD använda analys av de åtaganden som samhället har ålagt sig inom asylmigrationen (kapitel 4-11) som underlag för beslut i olika samverkansfora, som till exempel de årliga samverkansmötena på GD-nivå eller i dialog med regeringskansliet. Det detaljerade materialet finns inte redovisat som sådant i den här rapporten. Det kan användas av gemensamma arbetsgrupper som GD-gruppen beslutar om eller av enskilda myndigheter. Detta arbetsmaterial har FOI vartefter levererat till Migrationsverket i form av arbets-PM, processrapporter och morfologiska modeller. Materialet finns kortfattat beskrivet i kapitel 2 Genomförande.

⁵ <http://www.regeringen.se/regeringens-politik/migration/mal-for-migration/> 150702



Figur 1: Rapportens struktur och föreslagna användning.

1.4 Bakgrund

Den här rapporten är FOI:s syntes av den strategiska migrationsanalys som Migrationsverket och FOI genomförde januari 2013 – mars 2015⁶. Materialet är omfattande och har sitt ursprung i scenarioanalyser 2013 och 2014, en påverkansanalys 2014 samt en analys av asylboende 2015.

Grunduppdraget 2013 var: *”Migrationsverket önskar stöd i arbetet med att finna en struktur som kan hjälpa till att fånga upp signaler som kan innebära en ökad stress i asylprocessen. Ett relevant språkbruk eller taxonomi för att beskriva olika stressnivåer eller tillstånd behöver också utvecklas, liksom en tydligare koppling mellan olika stressnivåer och befintliga processer”*.

Utgående från detta genomförde vi på FOI tillsammans med sakkunniga på Migrationsverket 2013 analyser av tre scenarier med fokus på asylprocessen. Under 2013 stödde FOI också det dåvarande Samverkansuppdraget⁷ i en scenarioanalys av hela asylmigrationsprocessen utifrån asylmigrantens perspektiv. Uppdraget 2014 var att implementera den metod vi hade utvecklat

⁶ Det finns många andra studier av området till exempel Riksrevisionens båda granskningar *Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens* (2014:11) och *Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?* (2014:15). Vi har tagit del av några av dem för att få idéer till syntesen, men vi har inte gjort någon systematisk litteraturstudie.

⁷ Som nu övergått till Enheten för nationell samordning, detta benämns fortsatt i rapporten som Samverkansuppdraget.

(Strategisk migrationsanalys), att analysera ett nytt scenario tillsammans med berörda myndigheter och SKL, att stödja Systemanalysuppdraget (fallstudier) samt att göra en morfologisk analys av asylboenden (kom att bli 2015).

Under den tid vi har stött Migrationsverket har antalet asylmigranter ökat drastiskt, vilket har medfört ökad väntetid för asylprövning som i sin tur påverkar etableringen för dem som får permanent uppehållstillstånd (PUT). Det har medfört att fokus för vårt stöd har skiftat från påfrestningar i asylprocessen till att omfatta hela asylmigrationsprocessen inklusive etablering och Migrationsverkets samverkan med andra berörda myndigheter. Den slutliga fokusfrågan kan därför formuleras så här:

Vad kan Migrationsverket göra för att förbättra uppfyllandet av de åtaganden som myndigheter har inom asylmigrationen, och minska påfrestningarna på asylmigranter, lokalsamhälle och berörda myndigheter?

1.5 Syfte med den strategiska migrationsanalysen

Syftet med den strategiska migrationsanalysen är att bidra till att skapa överblick och därmed bättre förutsättningar för Migrationsverket att, på egen hand och tillsammans med andra berörda myndigheter/aktörer, kunna hantera asylmigrationens åtaganden inom ramen för olika möjliga utvecklingar.

Scenarioanalysen 2013 innehöll ett högt scenario som byggde på 30 000 nya asylsökande per år. När detta skrivs har det scenariot vida överskridits. Antalet ensamkommande barn har också ökat kraftigt och Sverige har åtagit sig att successivt öka antalet kvotflyktingar upp till 5000, istället för dagens 1900. Det visar på behovet av att i en strategisk migrationsanalys studera ett antal möjliga scenarier, också sådana som innehåller oväntade utvecklingar.

1.6 Avgränsningar

Vi har gjort ett antal avgränsningar i analysen:

- Vi har inte uppmärksammat det som fungerar bra idag.
- Vi har inte analyserat enskilda myndigheters insatser, utöver Migrationsverkets.
- Vi har endast tagit med myndigheters insatser inom asylmigrationen – inte andra aktörers insatser.
- Vi har inte studerat vad som händer efter det att de statliga etableringsinsatserna avslutats (idag två år efter beslut om etableringsplan).

- Vi har inte direkt inhämtat asylmigranternas erfarenheter av asylmigrationsprocessen, trots att vår ambition har varit att sätta individen i fokus. Vi har istället utgått från berörda myndigheters erfarenheter av asylmigranternas behov av myndighetsstöd.
- Vi har inte inhämtat underlag från politisk nivå/berörda departement.

2 Genomförande

2.1 Materialet

Det material vi bygger syntesen på är rådata från ett antal delstudier under 2013-2015. Delresultat finns publicerade i FOI Memo 4762 (2013-12-16) och FOI Memo 5178 (2014-12-08). Vi har kompletterat med andra källor där det behövts, men inte gjort någon regelrätt litteraturstudie. Vi har också använt oss av tankar och idéer från det pågående arbetet med regionala scenarioanalyser. I Bilaga 2 finns en beskrivning av hur vi fått fram materialet i olika delstudier.

2.2 Syntesens struktur

Vi har valt en struktur som baserar sig på det vi kallar samhällets *åtaganden* inom asylmigrationen. De utgår från ett antal behov som asylmigranten har och behöver eller kan behöva samhällets hjälp att fylla. För varje åtagande har vi med hjälp av materialet skapat en sammanfattad *problembild* och direkt identifierat eller själva formulerat förslag till *åtgärder* som Migrationsverket skulle kunna genomföra med rätt förutsättningar. Här konkretiserar vi syntesens struktur och vad vi menar med begreppen.

2.2.1 Samhällets åtaganden

Vi har funnit att samhällets åtaganden⁸ är en bra övergripande struktur att arbeta utifrån, eftersom fokus då ligger på en gemensam uppgift och inte på enskilda myndigheters uppdrag. Dessa åtaganden är⁹:

- Boende
- Lokal service
- Upphållstillstånd
- Försörjning genom samhällets försorg
- Arbete och utbildning för vuxna
- Skola och förskola för barn
- Hälso- och sjukvård
- Folkbokföring, ID-kort och samordningsnummer

⁸ Det finns oss veterligen ingen allmänt vedertagen och samlad beskrivning av vilka dessa åtaganden är. Vi använder de åtaganden som Samverkansuppdraget har identifierat utifrån asylmigrantens behov.

⁹ Först identifierade i Samverkansuppdragets scenarioanalys 2013, modifierade under scenarioanalysen 2014.

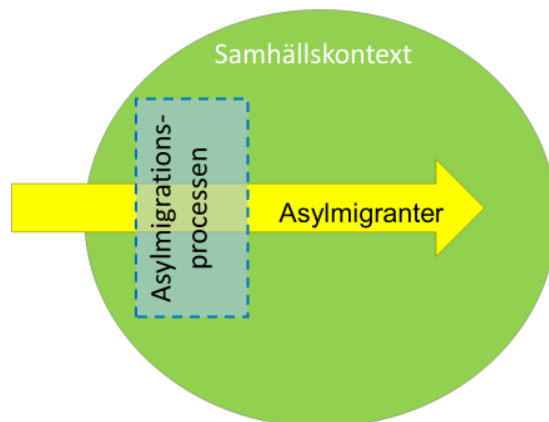
- Familjeåterförening
- Återvändande

2.2.2 Sammanfattad problembild för åtagandet

Den sammanfattade problembilden för ett visst åtagande är en bakgrund till de kommande åtgärdsförslagen, den ska förklara varför åtgärderna behövs. För den som är insatt i åtagandet är detta trivialt (och säkert också ofullständigt), men vi anser att det finns ett värde i ett sammanhängande resonemang.

Problembilden innehåller en eller flera av följande komponenter: Problemen tar sig i uttryck i *påfrestningar* på asylmigranter, lokalsamhällen och berörda myndigheter. Myndigheters *ramvillkor* och *samverkan* mellan myndigheter samt *asylmigranternas förutsättningar* kommer att påverka påfrestningarnas storlek och art. Det finns mer eller mindre tydliga *samhälleliga mål* för åtagandena, där myndigheter kan uppfylla målen, men till priset av stora påfrestningar ("operationen lyckades, men patienten dog..."). *Beroenden* mellan åtaganden är ytterligare en intressant aspekt.

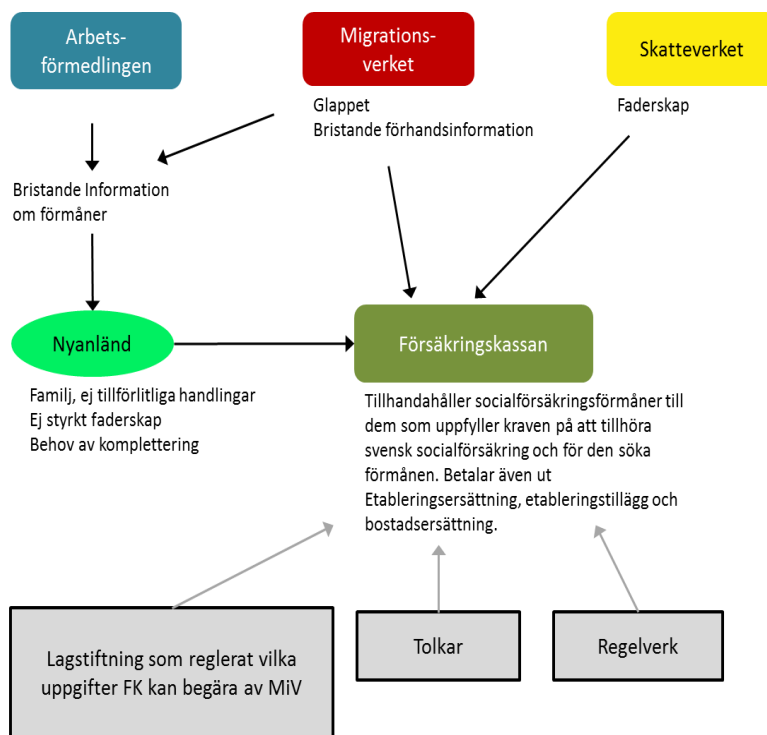
Påfrestningar uppstår när asylmigrationssystemet inte är anpassat till den rådande situationen i form av asylmigration i en viss samhällskontext (politik, ekonomi och regelsystem inom EU och på nationell nivå), Figur 2. Påfrestningarna kan bestå i försämrad hälsa och ekonomi, förlorad kompetens, friktioner, etc. och kan drabba såväl asylmigranter, lokalsamhällen som berörda myndigheter.



Figur 2: Påfrestningar kan uppstå i mötet mellan asylmigrationen och asylmigrationsprocessen i en viss samhällskontext (Sverige och EU).

Ramvillkor är de förutsättningar som andra aktörer än berörda myndigheter inom asylmigrationen styr eller påverkar. Det kan vara riksdagen, ansvarigt departement, näringslivet, idéburna organisationer, opinion, andra länder eller EU. Vi har hämtat brister i ramvillkor från vårt stöd till Systemanalysuppdraget och från scenarioanalysen 2014.

Brister i **samverkan och samarbete mellan myndigheter** kan medföra påfrestningar i asylmigrationsprocessen. Inom ramen för stödet till Systemanalysuppdraget gjorde vi på basis av intervjuer så kallade påverkansmodeller för att beskriva problem som olika myndigheter upplever (Figur 3). Vi tog också upp detta i scenarioanalysen 2014.



Figur 3: Påverkansmodell som beskriver svårigheter för Försäkringskassan. Här anges exempelvis att Arbetsförmedlingen (enligt Försäkringskassans mening) inte tillhandahåller tillräckligt med information om förmåner till asylmigranter, och att lagstiftning som reglerar vilka uppgifter Försäkringskassan kan begära från Migrationsverket upplevs som problematisk.

En del av de **förutsättningar asylmigranter** har kan medföra påfrestningar i asylmigrationsprocessen. Idag använder berörda myndigheter i huvudsak ursprungsland för att kategorisera asylmigranter. Bakom en sådan kategori finns en implicit beskrivning av deras olika förutsättningar. FOI anser att det vore mer konstruktivt att använda neutrala beskrivningar, s.k. typfall. Vi gjorde i samband med arbetet med påverkansmodellerna en sammanställning av de förutsättningar som myndigheterna angav som problematiska att hantera. Vi skapade ur det en morfologisk modell (Figur 4) som vi har använt i den sammanfattade problembilden.

Typfall	Familje-konstellation	Familje-situation	Migrations-status	Var finns personerna?	Ålder	Identitet	Språk-kunskaper	Avstånd till det svenska samhället	Hälsa	Upprivade dokument	Utbildnings-nivå	Socialt nätverk i Sverige	Typ av stat i ursprungs-land
A	Ensam individ	Föräldraskap klart	Asylsökande i Sverige	Förvar	0-6	Styrkt med giltiga handlingar	God svenska	Mycket stort	Dålig fysisk och psykisk hälsa	Visar stor mängd handlingar	Akademiker	Släktingar och vänner	Fungerande rättsstat Samarbetar m svenska myndigheter
B	Liten familj med en förälder	Föräldraskap oklart	Dublinärende	ABT/ABO	7-11	Sannolik	Rudimentär svenska	Stort	Dålig psykisk hälsa God fysisk	Visar liten mängd handlingar	Gymnasium	Bekanta och andra kontakter	Fungerande rättsstat Samarbetar inte m svenska
C	Liten familj med två föräldrar	Familje-medlemmar finns i annat land	Upphålls-tillstånd	EBO, korrekt adress	12-18	Identitet skapad i Sverige - låg trovärdighet	"Engelska"	Litet	Dålig fysisk hälsa God psykisk	Visar inga handlingar	Yrkes-kunskap gångbar i Sverige	Inget	Rättsosäker fungerande stat Samarbetar inte m svenska
D	Stor familj med en förälder	Oklart var familjemedlemmar finns etc.	Folkbokförd	Tillfälligt boende i kommunens regi	19-65	Oklar	Språk där det finns gott om tolkar		God fysisk och psykisk hälsa		Grundskola		Rättsosäker fungerande stat Samarbetar inte m svenska
	Stor familj med två föräldrar	Ingen familj	Anknytning	EBO, felaktig adress	66-80		Språk där det är ont om tolkar				Mindre än grundskola		Icke-fungerande stat
			Slutgiltigt avslag	Awiken	81-		Språk där det saknas tolkar				Ingen skolgång/ Analfabet		

Figur 4: Modell (under arbete) som kan användas för att beskriva typfall

För vissa åtaganden finns det uttalade och fastslagna **samhälleliga mål**, för andra har vi själva formulerat övergripande mål utifrån vår tolkning av materialet och andra källor, främst Regeringskansliets och myndigheters webbplatser.

Vi har identifierat **beroenden mellan åtaganden** utifrån det beskrivna åtagandet. Vilka andra åtaganden är det beroende av? Vilka åtaganden är beroende av det?

2.2.3 Förslag till åtgärder

I materialet finns en mängd förslag till åtgärder. I den här syntesen har vi enbart tagit med sådana som på ett eller annat sätt rör Migrationsverket. Åtgärderna har vi antingen hittat direkt i materialet eller själva formulerat utifrån materialet. Vi redovisar en beskrivning av åtgärden (vad? vem? hur?), vilka problem den kan bidra till att lösa och hur vi bedömer att den fungerar vid olika utvecklingar.

Åtgärderna är både sådana som Migrationsverket kan genomföra på egen hand och sådana som bygger på förbättrad samverkan med andra myndigheter inom asylmigrationssystemet och/eller förändrade ramvillkor.

2.3 Kvalitetssäkring

Alla fakta som finns i materialet är granskade av sakkunniga deltagare i intervjuer och workshopar. Migrationsverkets representanter i den med FOI gemensamma arbetsgruppen, Ann-Catrin Nyberg, Christina Eklöf och Daniel Swärd, och våra FOI-kollegor Ester Veibäck och Malin Östensson har granskat rapporten och kommit med kloka synpunkter på olika utkast, liksom FOI:s granskare Riitta Rätty. Migrationsverkets Kvalitetsavdelning (Björn Blondell) har granskat slutversionen.

Migrationsverkets ledningsgrupp har följt och inriktat arbetet och vi har diskuterat de övergripande slutsatserna med Migrationsverkets GD och utökade ledningsgrupp.

De metoder vi har använt är väl etablerade på FOI och FOI:s projektgrupp har bestått av erfarna analytiker.

3 Övergripande slutsatser

I det här kapitlet presenterar vi övergripande slutsatser, som riktar sig till Migrationsverkets GD. Det som kännetecknar de åtgärder vi presenterar här är att de återkommer i flera åtaganden och kan därmed bidra till att minska påfrestningar på ett effektivt sätt. Åtgärderna finns även under respektive åtagande. I Bilaga 3 finns en översikt över alla förslag till åtgärder. Det första förslaget har vi konkretiserat mer än övriga åtgärder i kapitlet. Det beror på att vi har diskuterat det med GD och med ledningsgruppen och hunnit längre i tänkandet. Övriga åtgärder i det här kapitlet finns mer detaljerat beskrivna under de olika åtagandena.

3.1 Migrationsverket en kunskapsbas för andra myndigheter

Många förslag till åtgärder i materialet rör behov av (tidig) information om asylmigranter från Migrationsverket. Det kan röra sig om antal, åldrar, familjekonstellationer och förutsättningar i form av utbildning, på aggregerad nivå eller individnivå. Här är både säker information och scenarier intressanta. Informationen skulle underlätta andra myndigheters planering och agerande. FOI har formulerat fyra konkreta förslag för att utveckla rollen som kunskapsbas:

- Vidareutveckla typfall och migrantprofiler
- Uppdatera och utveckla strategiska scenarier
- Utveckla innehåll och form för publikationen Framtidens migration
- Utveckla innehåll och former för anpassade prognoser

3.1.1 Vidareutveckla typfall och migrantprofiler

Typfall är ett sätt att strukturera kvalitativ information om asylmigranter till funktionella underlag för planering. Idag använder berörda myndigheter i huvudsak ursprungsland för att kategorisera asylmigranter. Detta innebär att migranternas förutsättningar är implicita vilket kan leda till förenklingar och missförstånd.

Nytta: Typfall ger möjligheter till en mer nyanserad och tydligare dialog mellan myndigheter och bättre anpassade åtgärder för individer och grupper. Att sätta samman dominerande typfall vid en viss tidpunkt (aktuell eller i framtiden) till migrantprofiler utgör också ett nödvändigt underlag till såväl anpassade prognoser som strategiska scenarier (se nedan).

Vad finns redan? Det finns redan en första version av en morfologisk modell för att skapa typfall (Figur 4, s. 22). Samarbete med Göteborgsregionen.

Vad behöver göras? Avsätta resurser för att utveckla metoder att fånga kvalitativa data (utbildning, hälsa, familjeförhållanden m.m.) och att koppla kvantitativa data till kvalitativa data. Se över den morfologiska modellen, utveckla den empiriskt med hjälp av longitudinella data om asylmigranter och därefter ta fram typfall.

När? Hösten 2015 och framåt.

3.1.2 Uppdatera och utveckla strategiska scenarier

Uppdatera och vid behov utveckla helt nya scenarier med ett tidsperspektiv på minst tre år.

Nytta: Underlag för Migrationsverkets egen planering och beredskap, för dialog med andra aktörer, samt för att skapa publikationen Framtidens migration (se nedan).

Vad finns redan? I verktygslådan som ingår i Strategisk migrationsanalys finns ett morfologiskt scenariolaboratorium, som ett antal av Migrationsverkets omvärldsanalytiker behärskar. Det finns också fyra färdiga scenarier att utgå ifrån.

Vad behöver göras? Avsätta resurser för ett kontinuerligt och strukturerat scenarioarbete.

När? Hösten 2015 och framåt.

3.1.3 Utveckla innehåll och form för publikationen Framtidens migration

Framtidens migration är en publikation som Migrationsverket skulle kunna ge ut regelbundet (till exempel årligen) som underlag för eget och andras agerande (som "ett konjunkturinstitut för migration"). Publikationen ska bygga på analys av några möjliga sinsemellan olika scenarier och vara strukturerad utifrån de samhällseliga åtagandena. Scenarierna bör ha tidsperspektivet minst tre år framåt i tiden.

Nytta: Skapar beredskap för att hantera svängningar i asylmigrationen i hela asylmigrationssystemet. Berörda myndigheter kan enskilt och tillsammans utifrån detta gemensamma underlag analysera olika utvecklingar.

Vad finns redan? Strategisk migrationsanalys är utvecklad för just den här typen av arbete. Tidigare scenarioanalyser finns att utgå ifrån. Kompetens i form av metodförvaltare finns.

Vad behöver göras? Avsätta kompetens för att analysera ett antal möjliga strategiska scenarier och för att föra dialog med avnämare kring vilken information de behöver och skulle kunna få. Förstärk eventuellt med ett antal nya analytiker med inriktning mot strategisk analys. Utveckla en form som passar mottagarna.

När? Start våren 2016.

3.1.4 Utveckla innehåll och former för anpassade prognoser

Anpassade prognoser/kortsiktiga scenarier är information som utgår från andra aktörers behov, till exempel kommuners planering av skola och lokal service. De bör vara strukturerade utifrån åtagandena och ha en tidshorisont på upp till ett år.

Nytta: Alla aktörer i asylmigrationsprocessen är betjänta av tidigare och bättre anpassat planeringsunderlag.

Vad finns redan? Arbete med anpassade prognoser är påbörjat i och med scenarioanalysen 2014. Preliminära resultat från de regionala scenarioanalyserna kan komma till nytta här.

Vad behöver göras? Avsätta kompetens för att utveckla anpassade prognoser i dialog med avnämare kring vilken information de behöver och skulle kunna få.

När? Start våren 2016.

Nämnas i sammanhanget kan också Samverkansuppdragets åtgärd *Prognoser och migrantprofiler*. Förslaget innebär att pröva nya arbetsformer som kan bidra till att öka de samverkande myndigheternas förmåga till tidig planering.

3.2 Ge individanpassat stöd till asylmigranter

Det finns flera exempel på hur Migrationsverket skulle kunna bidra till ett mer individanpassat stöd till asylmigranter. Dels kan verket direkt stödja asylmigranter, till exempel genom att tillsammans med andra berörda myndigheter finna former för att stödja tidig ansökan om validering av utbildning och godkännande av legitimation inom sjukvårdsyrken samt att ha ett tydligt barnperspektiv vid ABO-placering av familjer (se även nedan). Dels genom utvecklad samverkan med andra myndigheter i olika åtaganden, till exempel ”utvecklade servicekontor” där asylmigranten kan träffa alla berörda myndigheter på samma ställe.

Åtaganden som berörs: Boende, Lokal service, Arbete och utbildning vuxna, Skola och förskola barn.

3.3 Strategiskt ABO-arbete

Migrationsverket skulle kunna utveckla ABO-uppgiften till att mer stödja en kommande etablering av asylmigranter som med stor sannolikhet kommer att få PUT. Här finns flera konkreta förslag på åtgärder:

- Barnperspektiv vid ABO-placering av familjer
- PUT-boende i placeringskommun
- Överlåtelse av ABO-lägenheter
- Skapa större beredskap för varierande behov av asylboenden
- Matchning av ABO mot arbetsmarknad

Åtaganden som berörs: Boende, Lokal service, Arbete och utbildning vuxna, Skola och förskola barn.

3.4 Initiera en samlad analys av eget boende och självbosättning

Eget boende och självbosättning innebär ofta trångboddhet, påfrestad ekonomi och utsatthet, något som inte minst drabbar barnen. Det medför också svårigheter för kommunerna att planera, till exempel för skola och lokal service. Trenden är att fler väljer eget boende och självbosättning. Migrationsverket bör utifrån sin kunskap om asylmigranter och deras förutsättningar initiera en samlad analys av hur berörda myndigheter och andra aktörer kan bidra till att minska påfrestningarna vid olika tänkbara utvecklingar.

Åtaganden som berörs: Boende, Lokal service, Arbete och utbildning vuxna, Skola och förskola barn.

3.5 Verka för ett enda samordningsnummer

Myndigheterna är överens om att det skulle spara mycket tid och möda för alla involverade myndigheter med ett enda samordningsnummer för varje asylsökande individ. Det skulle också öka patientsäkerheten inom sjukvården. Idag har varje myndighet ett eget nummer för individen. Myndigheter kan ansöka om ett myndighetsspecifikt samordningsnummer hos Skatteverket, men endast Migrationsverket kan söka för personer med okänd/inte klarlagd identitet. När vi skriver detta förefaller en lösning att vara i sikte. Skatteverket har fått i uppdrag att se över frågan.

Åtaganden som berörs: Försörjning genom samhällets försorg, Folkbokföring m.m., Hälso- och sjukvård.

4 Åtagandet Boende

4.1 Sammanfattad problembild

Det övergripande problemet är väl känt: det finns för få bostäder i Sverige, särskilt i regioner med starkare arbetsmarknad. Detta är alltså ett generellt samhällsproblem, som blir än tydligare med en snabb befolkningsökning genom stor asylmigration. Det påverkar möjligheterna att hitta lämpliga asylboenden och att bosätta asylmigranter med uppehållstillstånd på orter där de kan arbeta eller utbilda sig.

Det finns ett par tydliga samhällsmål för åtagandet Boende: Migrationsverket ska erbjuda alla asylmigranter, som behöver det, bostad under asylprövningen samt direktbosätta ensamkommande barn och kvotflyktingar. Migrationsverket har hittills klarat att kvantitativt tillgodose behoven av asylboenden¹⁰, om än till höga kostnader för staten och i många fall stora påfrestningar på asylmigranter, lokalsamhällen och kommuner. Den situationen är knappast långsiktigt hållbar om dagens situation håller i sig flera år framåt. Arbetsförmedlingen ska erbjuda alla asylmigranter som behöver det efter beslut om PUT bostad vid etablering.

I och med att Migrationsverket, Arbetsförmedlingen och Kommunerna står för bosättning av olika kategorier av asylmigranter – delvis uppdelat i faser i mottagningen, men också delvis parallellt – uppstår till viss del konkurrens om lämpliga boenden. Detta ställer höga krav på kommunikation mellan aktörerna.

Ett specifikt problem är påfrestningar på grund av trångboddhet, utsatthet och höga hyror när asylmigranter väljer eget boende (EBO) under asylprövningen eller självbosättning efter PUT (främst i storstadsregionerna). Detta drabbar inte minst barnen. EBO medför också påfrestningar på kommunerna som har svårt att planera för och hantera denna inflyttning, till exempel skolgång och lokal service.

Den ojämna fördelningen av asylmigranter mellan kommuner beror på många faktorer – det handlar inte enbart om kommunöverenskommelser, utan även om asylmigranternas val av EBO och var privata entreprenörer väljer att etablera tillfälliga asylboenden (ABT).¹¹

Bosättning vid etablering är problematisk, med många asylmigranter som blir kvar i ABO i väntan på kommunplacering och då tar upp platser avsedda för nya asylsökande. Detta medför ett ökat behov av ABO och medför lösningar som inte

¹⁰ När vi skriver detta har det flera gånger hänt att behoven är större än förmågan.

¹¹ När vi skriver detta ligger ett lagförslag om att alla kommuner ska ta emot asylmigranter. Vi noterar detta, men har inte analyserat konsekvenserna av det.

alltid är så bra. Behovet av ABO blir större ju längre provningstiden är (som idag) eftersom systemet är dimensionerat för kort tid i ABO.

Alla andra åtaganden är beroende av åtagandet Boende. Boendet påverkar till exempel möjligheterna till arbete och utbildning för vuxna, hälso- och sjukvård, skola och förskola för barn och familjeåterförening.

4.2 Förslag till åtgärder

Migrationsverket kan givetvis inte göra så mycket åt grundproblemet, bostadsmarknaden i Sverige. Men det finns förslag på ett antal åtgärder som skulle kunna lindra påfrestningarna inom åtagandet.

- Skapa större beredskap för varierande behov av asylboenden
- Ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar
- Godkänt eget boende ("GEBO")
- PUT-boende i placeringskommun och överlåtelse av ABO-lägenheter
- Harmonisera förhandling om boendeplatser

4.2.1 Skapa större beredskap för varierande behov av asylboenden

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket analyserar olika typer av scenarier för att skapa större beredskap för variationer i behovet av asylboenden. En sådan scenarioanalys bör resultera i en strategi som håller för olika utvecklingar. Andra berörda aktörer deltar i scenarioanalyserna för att skapa gemensam syn på hur samhället bäst löser asylboende med hänsyn till etablering vid PUT samt EBO och självbosättning. Verktyg finns i den strategiska migrationsanalysen. Det går att fördjupa och bredda den morfologiska analys av asylboende som vi genomförde 2015.

Detta kan Migrationsverket göra med dagens ramvillkor, men det kräver troligen större analyskapacitet eller omprioriteringar. Samarbete med andra berörda myndigheter och SKL är nödvändigt.

Vilka problem löser den?

Migrationsverket har hittills alltid lyckats med att skaffa fram "tak över huvudet" för alla asylmigranter som behöver det under provningstiden¹². Men: ju större

¹² Det är tveksamt om detta gäller vid publiceringen av den här rapporten.

antal asylsökande som kommer, desto längre väntetid och desto viktigare blir det att väntetiden ger möjligheter till förberedelser för det fortsatta livet. Samtidigt ökar trycket på Migrationsverket att ordna boende och handlägga asylärenden och det finns därmed desto mindre resurser till att engagera sig i individernas liv under väntetiden. Vilken ambitionsnivå som är rimlig för asylboendet blir därför viktig att analysera. Att lösa boendet sker till stora kostnader för staten och påfrestningar på många asylsökande. Omflyttningar och isolering är exempel på sådant som kan utlösa påfrestningar inom åtagandet. Dessa tar sig uttryck i försämrad hälsa och ekonomi, förlorad kompetens m.m. Det har ibland också inneburit friktioner i lokalsamhället till exempel på grund av konkurrens om lokal service och påfrestningar på kommuner som på kort varsel ska anordna skolgång under prövningstiden m.m.

Bättre framförhållning skulle kunna minska påfrestningarna på asylmigranter, lokalsamhälle och kommuner, samt på Migrationsverkets personal och minska kostnaderna för staten genom att Migrationsverket kan undvika dyra och på sikt mindre hållbara ad hoc-lösningar.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Själva poängen med åtgärden är att bättre kunna möta olika utvecklingar. Den kan dock vara svårare att genomföra den när det kommer många asylsökande (som väljer ABO) eftersom Migrationsverket och andra berörda myndigheter då är fokuserade på att lösa akuta problem.

4.2.2 Ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket utvecklar sina prognoser/kortsiktiga scenarier för att kunna ge kommunerna målgruppsanpassad och mer detaljerad information.

Omvärldsenheten har startat ett sådant utvecklingsarbete i och med scenarioanalysen 2014. Erfarenheter och resultat från den regionala scenarioanalysen som pågår 2015 med stöd av FOI bör användas som underlag för att utforma informationen så att den blir funktionell.

Detta kan Migrationsverket troligen göra med dagens ramvillkor, men det kräver större analyskapacitet eller omprioriteringar. En dialog med SKL eller direkt med kommuner/regioner är nödvändig.

Ramvillkoret lagstiftning kan vara ett hinder. Migrationsverket bör därför undersöka om det går att hitta lösningar för att inte fastna i det, till exempel att låta asylmigranten själv stå för en del av informationen till kommunen eller att aggregera/avidentifiera informationen så att den inte strider mot lagarna (bland annat sekretesslagar och personuppgiftslagen, PuL).

Vilka problem löser den?

Kommunerna har i mångt och mycket ansvar för de personer som vistas där. Att leva upp till detta kräver såväl planering som kompetens och materiella resurser. Ett tydligt exempel är skolgång för asylsökande barn.

SKL anser att Migrationsverket bör samråda redan i planeringen kring nya anläggningsboenden med de kommuner som är berörda – kommunerna har många aktiviteter i andra åtaganden som skall kunna uppfyllas redan dag ett. Även Riksrevisionen har uppmärksammat frågan och rekommenderat regeringen att utreda möjligheterna att åtgärda den.¹³ Enligt SKL bör Migrationsverket också så fort som möjligt informera kommuner och landsting när anhöriga till boende i kommunen, samt kvotflyktingar som kommer att anvisas kommunen, har fått uppehållstillstånd.

Åtgärden ökar kommunernas möjligheter att planera, till exempel för boende och skolgång. Ju bättre planeringsförutsättningar, desto mindre påfrestningar för kommuner, lokalsamhällen och asylmigranter.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Åtgärden ger bättre planeringsförutsättningar inte bara vid en ökning, utan även vid en minskning av antalet asylsökande, då kommuner kan behöva avveckla verksamhet. Behovet av bättre beredskap är dock större ju fler asylsökande som kommer till kommunerna. Informationen bör omfatta asylmigranter i både ABO och EBO eftersom kommunerna har ansvar för alla. Om det finns rutiner för innehåll och leveransformer bör det gå att genomföra även när det kommer många asylsökande.

4.2.3 Godkänt EBO

Beskrivning av åtgärden

Ett förslag som kom fram i Samverkansuppdraget är att införa någon form av godkänt eget boende under prövningstiden, ”GEBO”. Det innebär att någon myndighet (Migrationsverket, kommunen?) godkänner det egna boendet som lämpligt och hållbart. Kravet på godkänt boende skulle kunna finnas kvar även efter uppehållstillstånd i samband med etableringsinsatser.

Migrationsverket skulle kunna driva frågan (eller delta om någon annan driver frågan) inom ramen för Samverkansdelegationens arbete eller inom ramen för *Boendeformer: Barnperspektivet i EBO*, ett av dåvarande Samverkansuppdragets

¹³ Nyanländ i Sverige – Effektiva insatser för ett snabbt mottagande? RIR 2014:15

förslag. Den här åtgärden kräver samarbete med SKL och kommuner, och möjligen ändrade ramvillkor (vi har inte tittat specifikt på det).

Vilka problem löser den?

Egenbosättning leder ofta till trångboddhet, höga boendekostnader och utsatthet, som inte minst drabbar barnen. Med ett godkänt EBO skulle dessa påfrestningar minska. Det skulle också minska påfrestningarna på kommunerna som får bättre planeringsunderlag, barn som mår bättre i skola och förskola (och mindre behov av socialtjänst för barn som far illa).

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Åtgärden fungerar i alla utvecklingar, men kan vara svårare att genomföra praktiskt när det kommer många asylsökande som dessutom väljer EBO (vi ser den utvecklingen just nu). Å andra sidan blir det viktigare ju fler barn som kommer, eftersom barnen är särskilt utsatta och kan få problem med skolgången som får långsiktigt negativa konsekvenser. Om åtgärden finns på plats behövs en robust strategi för att skala upp och ned de resurser som krävs för att hantera GEBO.

4.2.4 ABO i placeringskommun och överlåtelse av ABO-lägenheter

Beskrivning av åtgärderna

Det ena förslaget innebär att Migrationsverket redan under prövningstiden ABO-placerar asylmigranter i en kommun där de skulle kunna bo och arbeta eller studera efter beslut om PUT. Det andra innebär att låta asylmigranter bo kvar i samma lägenhet efter PUT genom att Migrationsverket överlåter hyreskontraktet (och får en ersättningslägenhet av kommunen). Det är samma typ av åtgärd som finns för åtagande Arbete och utbildning vuxna (Matchning av ABO mot arbetsmarknad) eftersom det kopplar ihop boende och arbete. PUT-boende i placeringskommun kräver tidigt samarbete med Arbetsförmedlingen, och berörda kommuner och länsstyrelser. Överlåtelse av ABO-lägenheter detsamma. Om det kräver ändrade ramvillkor har vi inte undersökt.

Vilka problem löser de?

Det här är två åtgärder som skapar kontinuitet och lokal förankring för asylmigranter som väljer ABO och kommunplacering. Att kunna stanna på samma plats en längre tid ökar möjligheterna att skapa trygghet och bygga lokala nätverk, alltså bättre möjligheter till etablering och integration genom att asylmigranterna tidigare kommer in i samhället. Kommunerna får bättre planeringsförutsättningar när det gäller, skola, förskola och lokal service.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Det finns redan idag en strävan hos Migrationsverket till kontinuitet vid val av ABO för asylsökande. Det är svårare att genomföra detta när det kommer många asylsökande som vill bo i ABO. Det är tveksamt om Migrationsverket kommer att överlåta hyreskontrakt om det inte går att få ersättningslägenheter, eftersom man i så fall avhänder sig ABO:n för nya asylsökande.

4.2.5 Harmonisera förhandling om boendeplatser

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket verkar tillsammans med Arbetsförmedlingen för att ändra de regler och instruktioner som resulterar i konkurrens om boendeplatser mellan kvotflyktingar, ABO-boende och etableringsärenden. De båda myndigheterna samordnar sig gentemot kommunerna.

Denna åtgärd kräver samverkan med Arbetsförmedlingen och ändrade ramvillkor (upphandlingsregler).

Vilka problem löser den?

Samordning och minskad konkurrens ger bättre lösningar för asylmigranter samt minskad påfrestning på kommunerna.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Åtgärden fungerar vid olika utvecklingar när den väl är på plats, men behovet av harmonisering är större om det kommer många asylmigranter.

4.3 Slutsatser om åtagandet Boende

Vi har i vårt material hittat flera förslag till åtgärder som rör Migrationsverkets asylboenden (ABO) och etablering efter PUT för dem som bor i ABO. Det som inte adresseras lika mycket är eget boende (EBO) och självbosättning efter PUT. Dessa lösningar medför ofta stora påfrestningar på asylmigranter, inte minst för barnen, och för kommuner. Trenden är att EBO och självbosättning ökar när asylmigrationsprocessen drar ut på tiden. Det enda förslag till åtgärd som berör detta område är godkänt eget boende ("GEBO"). Här skulle Migrationsverket behöva initiera en analys av hur berörda myndigheter (och andra aktörer) även på andra sätt kan bidra till att minska påfrestningarna vid EBO och självbosättning.

För att stärka detta åtagande krävs en sammanhållen syn på bosättning, med samverkan och samagerande på alla nivåer – från statlig, via regional till lokal nivå. Vår uppfattning är att Migrationsverket kan ta ett initiativ till ett sådant arbete utifrån sina stora erfarenheter av och kunskap kring asylmigranternas behov.

5 Åtagandet Lokal service

I åtagandet Lokal service lägger vi in sådant som kommuner och landsting/regioner förser invånarna med, till exempel kollektivtrafik, bibliotek, idrottsanläggningar samt centrala myndigheters lokalorganisation, till exempel servicekontor. Vi har inte analyserat sådant som privata eller idéburna aktörer tillhandahåller (även om det är både viktigt och intressant).

5.1 Sammanfattad problembild

Lokal service är direkt kopplat till åtagandet Boende. Boendeformen Externt anläggningsboende (ABE) är i allmänhet lägenheter som ligger i en tätort med någon form av lokal service, som dock är olika i olika delar av landet. Detsamma gäller direktbosättning och bosättning vid etablering. EBO är vanligast i stora och medelstora städer med god lokal service, som dock inte alltid är dimensionerad för en snabbt ökande befolkning. Kollektivtrafiken påverkar var asylmigranterna kan arbeta eller utbilda sig och kan vara en begränsande faktor. Tillfälliga ABO:n (ABT) styrs av upphandlingsregler och kan ligga långt från service och ha gles kollektivtrafik.

Om den lokala servicen inte är dimensionerad för en snabb befolkningsökning (tillfällig eller bestående) kan det bli konkurrens om resurserna och påfrestningar på asylmigranter och lokalsamhälle.

Åtagandet Lokal service påverkar åtagandena Arbete och utbildning vuxna och Uppehållstillstånd.

5.2 Förslag till åtgärder

- Skapa större beredskap för varierande behov av asylboenden
- Ge kommuner och landsting bättre planeringsförutsättningar
- Migrationsverket ingår i servicekontorskonceptet¹⁴

¹⁴ I Servicekontorskonceptet ingår idag Försäkringskassan, Skatteverket och Pensionsmyndigheten.

5.2.1 Skapa större beredskap för varierande behov av asylboenden

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket analyserar olika typer av scenarier för att skapa större beredskap för variationer i behovet av asylboenden. En sådan scenarioanalys bör resultera i en strategi som håller för olika utvecklingar. Andra berörda aktörer deltar i scenarioanalyserna för att skapa gemensam syn på hur samhället bäst löser asylboende med hänsyn till etablering vid PUT samt EBO och självbosättning. Verktyg finns i den strategiska migrationsanalysen. Det går att fördjupa och bredda den morfologiska analys av asylboende som vi genomförde 2015.

En sådan strategi kan underlätta för Migrationsverket att välja orter för ABO utifrån den asylsökandes förutsättningar och behov av lokal service.

Detta kan Migrationsverket göra med dagens ramvillkor, men det kräver troligen större analyskapacitet eller omprioriteringar. Samarbete med andra berörda myndigheter och SKL är nödvändigt.

Vilka problem löser den?

Migrationsverket har hittills alltid lyckats med att skaffa fram tak över huvudet för alla asylmigranter som behöver det under provningstiden.¹⁵ Men det sker till stora kostnader för staten och påfrestningar på många asylsökande.

Omflyttningar och isolering är exempel på sådant som kan utlösa påfrestningar inom åtagandet. Dessa tar sig uttryck i försämrad hälsa och ekonomi, förlorad kompetens m.m. Det har ibland också inneburit friktioner i lokalsamhället till exempel på grund av konkurrens om lokal service och påfrestningar på kommuner som på kort varsel ska anordna skolgång under provningstiden m.m.

Bättre beredskap skulle kunna minska påfrestningarna på asylmigranter, lokalsamhälle och kommuner, samt på Migrationsverkets personal och minska kostnaderna för staten genom att verket kan undvika ad hoc-lösningar som både kan bli dyra och mindre hållbara på sikt.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Själva poängen med åtgärden är att bättre kunna möta olika utvecklingar. Den kan dock vara svårare att genomföra den när det kommer många asylsökande som väljer ABO eftersom det då kan finnas färre alternativ att välja mellan och tiden är knapp.

¹⁵ Det är tveksamt om detta gäller vid publiceringen av den här rapporten.

5.2.2 Ge kommuner, landsting/regioner och centrala myndigheters lokalorganisation bättre planeringsförutsättningar

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket utvecklar sina prognoser/kortsiktiga scenarier för att kunna ge kommuner, landsting/regioner och centrala myndigheters lokalorganisation målgruppsanpassad information. Omvärldsenheten har startat ett sådant utvecklingsarbete i och med scenarioanalysen 2014. Erfarenheter och resultat från den regionala scenarioanalysen som pågår 2015 med stöd av FOI bör användas som underlag för att utforma informationen så att den blir funktionell.

Detta kan Migrationsverket troligen göra med dagens ramvillkor, men det kräver större analyskapacitet eller omprioriteringar. En dialog med berörda myndigheter, länsstyrelser, regioner och SKL är nödvändig, liksom direkt med kommuner med stort mottagande.

Ramvillkoret lagstiftning kan vara ett hinder. Migrationsverket bör därför undersöka om det går att hitta lösningar för att inte fastna i det, till exempel genom att aggregera/avidentifiera informationen så att den inte strider mot gällande lagar (sekretesslagar och personuppgiftslagen PuL).

Vilka problem löser den?

Kommunerna har ansvar för mycket av den lokala servicen. Landsting/regioner har ansvar för kollektivtrafik och centrala myndigheter som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Skatteverket har lokala kontor. Att leverera lokal service kräver såväl planering som kompetens och materiella resurser.

Åtgärden skulle kunna öka kommunernas och landstingens/regionernas möjligheter att anpassa den lokala servicen på kort och lång sikt. Ju bättre planeringsförutsättningar, desto mindre påfrestningar för kommuner, lokalsamhällen och asylmigranter.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Den fungerar vid olika utvecklingar, men behovet är större ju fler asylsökande som kommer till kommunerna och när det sker stora snabba nedgångar i antalet asylmigranter eller förändringar i migrantprofiler. Informationen bör omfatta asylmigranter i både ABO och EBO eftersom kommunerna har ansvar för alla. Om det finns rutiner för innehåll och leveransformer bör det gå att genomföra även när det kommer många asylsökande.

5.2.3 Migrationsverket ingår i servicekontorskonceptet

Beskrivning av åtgärden

Förslaget innebär att utveckla gemensamma mötesplatser för individanpassad hjälp till asylmigranter utifrån servicebehov. Syftet är att minimera antalet myndighetskontakter för individen efter det att de fått sitt permanenta uppehållstillstånd. I Samverkansuppdragets initiativ *Mötesplatser och information* har man utvecklat mötesplatser för individanpassad hjälp till asylmigranter utifrån servicebehov, genom att samla ett team med relevant kompetens runt asylmigranten, med målet att hen snabbare ska nå egen försörjning. Nuvarande Servicekontor används som plattform. Ansvarig myndighet är Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen, Skatteverket, SKL och Migrationsverket deltar.

Vilka problem löser den?

För Försäkringskassan och Skatteverket skulle det underlätta om Migrationsverket kunde ingå i Servicekontorskonceptet. Detta då det idag inte finns något lagstöd för myndigheterna att ta information från någon annan myndighet, utan kunden måste själv ta kontakt med alla berörda myndigheter. Myndigheterna skulle lättare få tillgång till dokumentation, inlämnade handlingar och beslut från Migrationsverkets process, och det skulle förenkla för den sökande att endast behöva ha en besöksadress.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Ju fler ärenden desto viktigare att processen är effektiv, för att minska onödig handläggning. Men med större arbetsbelastning hos Migrationsverket är det med stor sannolikhet svårare att lokalisera personal till servicekontoren.

5.3 Slutsatser om åtagandet Lokal service

Lokal service är viktig för asylmigranter (och andra), och det är kommunernas, landstingens/regionernas och de centrala myndigheternas lokalorganisations ansvar. Med bättre information om asylmigranterna kan berörda myndigheters möjligheter att anpassa den lokala servicen på kort och lång sikt förbättras.

6 Åtagandet Uppehållstillstånd

6.1 Sammanfattad problembild

Den stora osäkerheten om hur många asylmigranter som kommer vid olika tidpunkter och deras olika förutsättningar gör det svårt att dimensionera resurserna för den rättsliga processen (Migrationsverkets asylprövning och Migrationsdomstolens överprövning). Det är både en fråga om antal handläggare, men också en fråga om kompetens inom det här specialområdet. Det finns dessutom för få tolkar med rätt kvalifikationer.

Förhållandena i de ursprungsländer som de asylsökande kommer ifrån och dessa länders agerande har betydelse för hur resurskrävande ett mål är och hur lång tid det tar att avgöra ett mål i domstol.

Samverkan mellan Migrationsverket och Migrationsdomstolen fungerar inte tillräckligt effektivt.

Åtagandet påverkar direkt åtagandena Boende och Arbete och utbildning vuxna samt Familjeåterförening. Ju längre väntetid desto längre tid till bosättning, etableringsinsatser och återförening med familjemedlemmar.

6.2 Förslag till åtgärder

- Samlat och snabbt underlag till domstolen
- Gemensamt datasystem i statsförvaltningen

6.2.1 Samlat och snabbt underlag till domstolen

Beskrivning av åtgärden

När Migrationsverket överlämnar ärenden till domstolen bifogas alla de handlingar som verket haft som underlag för sitt beslut (ärendeakten) samt överklagandet och all annan tillgänglig och relevant information för målet och för dess handläggning i andra instans. Om det finns behov kompletteringar sker det skyndsamt och utan påstötningar från domstolen.

Vilka problem löser den?

Åtgärden förenklar och förkortar hanteringen av ärenden. Problemen blir som störst i förvarsmål där domstolen har att förhålla sig till ett flertal tidsfrister och i de andra fall när verkställighet av ett avlägsnandebeslut är nära förestående då domstolen kan se sig tvingad att inhibera ett verkställbart avlägsnandebeslut p.g.a. otillräckligt underlag.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Ju fler ärenden desto viktigare att processen är effektiv, för att minska onödig handläggning. Men med större arbetsbelastning hos Migrationsverket blir det svårare att hinna med att göra allt rätt från början.

6.2.2 Gemensamt datasystem i statsförvaltningen

Beskrivning av åtgärden

Åtgärden innebär ett gemensamt datasystem för asylmigration i statsförvaltningen med olika befogenheter för olika aktörer. I detta system skulle information som behövs för olika myndigheters ärendehantering kunna förmedlas på samma sätt oavsett i vilket steg i processen individen befinner sig. Denna åtgärd skulle förenklas av att även införa ett gemensamt samordningsnummer för en sökande hos alla involverade myndigheter.

Vilka problem löser den?

Åtgärden skulle förenkla överlämningen av ärenden mellan myndigheter, och därmed förkorta tiden för hanteringen av ärenden. Åtgärden skulle förenkla och förkorta hanteringen av ärenden. Idag behöver man även inom Migrationsverket ibland upp till fyra olika datasystem (exempelvis för Dublinärenden). Det kräver ändrade ramvillkor för att hantera sekretess och personuppgifter.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Ju fler ärenden desto viktigare att processen är effektiv, för att minska onödig handläggning.

6.3 Slutsatser om åtagandet Uppehållstillstånd

Osäkerheten om hur många och vilka asylsökande som kommer vid olika tidpunkter är stor. Det gör dimensioneringen av resurser hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna svår, med långa väntetider som följd. Detta kommer att påverka åtagandet Boende och Försörjning och i förlängningen medföra att förutsättningarna för integration (och återvändande?) försämras. Det finns i materialet inga förslag till åtgärder för detta problem. De föreslagna åtgärderna handlar om förbättrat informationsutbyte, till exempel mellan Migrationsverket och migrationsdomstolarna. FOI anser att det också skulle behövas en uttalad strategi för kompetensförsörjning av den rättsliga processen i olika utvecklingar, exempelvis asylhandläggare vid Migrationsverket, domare vid migrationsdomstolarna och rättstolkar.

7 Åtagandet Försörjning genom samhällets försorg

7.1 Sammanfattad problembild

Det väl kända ”glappet” mellan dagersättning från Migrationsverket och etableringsersättning från Försäkringskassan kvarstår trots att problemet funnits länge. Kommunerna får därför gå in med försörjningsstöd under tiden. Glappet berör ännu fler i och med den nya förordningen som innebär att etableringsersättning utgår först efter kommunplacering.¹⁶ Med ökad självbosättning ökar problemets omfattning eftersom etableringsersättningen då dröjer.

Systemet är mycket komplicerat och svårt att sätta sig in i, särskilt om man som asylmigrant inte är van vid att interagera med myndigheter på det vis som förväntas i Sverige, och risken för fel eller utebliven ersättning är stor.

7.2 Förslag till åtgärder

- Migrationsverket ingår i servicekontorskonceptet
- Ge förhandsinformation till Försäkringskassan
- Verka för ett enda samordningsnummer
- Arbeta för att ta bort ”glappet” mellan LMA och etableringsstöd
- Fortsätta delta i initiativet Gemensamt ersättningssystem för individen

7.2.1 Migrationsverket ingår i servicekontorskonceptet

Beskrivning av åtgärden

Förslaget innebär att utveckla mötesplatser för individanpassad hjälp till asylmigranter utifrån servicebehov, genom att samla ett team med relevant kompetens runt individen, med målet att hen snabbare når egen försörjning. Samverkansuppdraget har initierat försöksverksamhet i Norrköping, Alingsås, Borlänge och Ljusdal med Servicekontoren som plattform. Ansvarig myndighet

¹⁶ Fram till 140401 ansvarade Arbetsförmedlingen för att ta fram en etableringsplan för samtliga nyanlända som tillhörde målgruppen. Sedan 140401 gäller detta endast för de nyanlända som är kommunmottagna. De som vistas i ett anläggningsboende hos Migrationsverket får endast etableringssamtal där man bland annat ska ta upp bosättning. Först efter kommunmottagning, dock senast ett år efter uppehållstillstånd, får den sökande en etableringsplan.

är Försäkringskassan. Arbetsförmedlingen, Skatteverket, SKL och Migrationsverket deltar.

Vilka problem löser den?

För Försäkringskassan skulle det underlätta om Migrationsverket kunde ingå i servicekontorskonceptet. Detta då det idag inte finns något lagstöd för Försäkringskassan att ta information från någon annan myndighet, utan asylmigranten måste själv ta kontakt med alla berörda myndigheter. Försäkringskassan skulle lättare få tillgång till dokumentation, inlämnade handlingar och beslut från Migrationsverkets process, och det skulle förenkla för den sökande att endast behöva ha en besöksadress.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Ju fler ärenden desto viktigare att processen är effektiv, för att minska onödig handläggning. Men, med större arbetsbelastning hos Migrationsverket kan det vara svårare att avdela personal till Servicekontoren.

7.2.2 Ge förhandsinformation till Försäkringskassan

Beskrivning av åtgärden

Försäkringskassan håller tillsammans med Migrationsverket på att se över möjligheten att i större utsträckning kunna utbyta information myndigheterna emellan.

Vilka problem löser den?

Effektivare handläggning hos Försäkringskassan. Bättre vägledning för asylmigranten i övergången mellan LMA-ersättning och etableringsersättning.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Ju fler ärenden desto viktigare att processen är effektiv, för att minska onödig handläggning.

7.2.3 Arbeta för att införa ett enda samordningsnummer

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket arbetar tillsammans med andra berörda myndigheter för en förenklad användning av samordningsnummer genom att alla myndigheter använder ett och samma nummer för en individ. Samverkansuppdragets initiativ *Initialprocessen* innehåller ett sådant förslag (Ett samordningsnummer för samtliga asylsökande). Migrationsverket, Skatteverket och Försäkringskassan deltar i detta.

Risken med ett enda samordningsnummer är att det kan vara svårt med säkerhetsfrågor för asylmigranter, men myndigheterna är överens om att det skulle spara mycket tid och möda för alla involverade myndigheter. Det kräver ändrade ramvillkor för att myndigheter ska kunna dela information.

Åtgärden finns också under åtagandena Arbete och utbildning vuxna och Folkbokföring, ID-kort och samordningsnummer.

Vilka problem löser den?

Kortare väg fram till socialförsäkringar. Ökad rättssäkerhet. Ökad effektivitet för såväl individer som myndigheter.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Åtgärden fungerar oavsett utveckling. Det skulle kunna bli problem om det kommer många asylsökande från länder som söker efter dem och behovet av sekretess är stort.

7.2.4 Arbeta för att ta bort "glappet" mellan LMA och etableringsstöd

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket arbetar tillsammans med andra berörda myndigheter för en lösning på glappet mellan LMA (dagersättning) och etableringsstöd genom en ändring av tillämpningen av Lag 2010:197 och förordning 2010:407.

Vilka problem löser den?

Kommunerna avlastas ekonomiskt och personellt (Socialtjänsten).

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Den fungerar för olika utvecklingar, men är viktigare ju fler asylmigranter som kommer.

7.2.5 Fortsätta delta i initiativet Gemensamt ersättningssystem för individen

Beskrivning av åtgärden

Det finns ett antal förslag som Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan och Migrationsverket tillsammans med SKL tidigare har lämnat in till regeringen.

För att genomföra ett gemensamt ersättningssystem krävs lagändringar och utveckling av IT-system.

Vilka problem löser den?

Ökad effektivitet för såväl individer som myndigheter. Asylmigranten kan använda sin tid och kraft till annat, till exempel utbildning eller arbetssökande.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Den fungerar för olika utvecklingar, men är viktigare ju fler asylmigranter som kommer.

7.3 Slutsatser om åtagandet Försörjning genom samhällets försorg

Det finns flera åtgärder som skulle kunna underlätta för asylmigranten att få rätt ersättningar och för att minska onödig handläggning inom och mellan myndigheter, men nästan alla kräver lagändringar. Det här är ett mycket komplicerat område, som det är svårt att sätta sig in i. Helhetssyn ur ett individperspektiv saknas idag.

8 Åtagandet Arbete och utbildning för vuxna

8.1 Sammanfattad problembild

Det övergripande problemet är att asylmigranter inte kommer i arbete tillräckligt snabbt och i tillräcklig omfattning.¹⁷ Det innebär att samhället inte når upp till målet att asylmigranter ska vara i arbete efter särskilt stöd i två år efter beslut om uppehållstillstånd.

Problemen är större när det under lång tid kommer många asylmigranter med hög andel PUT eftersom asylmigrationssystemet inte är dimensionerat för en sådan utveckling. Lägg därtill en situation i Sverige med ihållande hög arbetslöshet, en arbetsmarknad under omvandling (bland annat färre okvalificerade arbeten) som är extra kärv för asylmigranter, och att arbeten inte finns där det finns bostäder och vice versa. Det finns idag inte heller någon möjlighet att anpassa etableringen i tid efter individens förutsättningar, trots att de allra flesta efter avslutad etablering ändå behöver fortsatt stöd.

För de migranter som väljer ABO finns risk för flyttar mellan boenden och därmed svårigheter att hitta arbete genom lokal förankring. De asylmigranter som väljer EBO löper särskilt stor risk att hamna i svartjobb och skuldsättning. De får mycket lite stöd (inget?) från myndigheterna att hitta vita jobb under prövningstiden.

Utbildningssystemet för vuxna är varken anpassat till eller dimensionerat för stora utbildningsbehov hos asylmigranter - tillgången på behöriga lärare med svenska som andraspråkskompetens är idag inte tillräcklig, och olika undervisningsinitiativ konkurrerar med varandra. Vissa kommuner påpekar också att SFI-lärare generellt skulle behöva mer kompetens än vad behörighetsförordningen anger, till exempel att undervisa elever som inte kan läsa och skriva.

Systemet är inte heller dimensionerat för stora behov av validering av utbildningar och yrkeserfarenheter eller godkännande av legitimationer inom sjukvårdsyrken.

¹⁷ 2014 hade 20 % (av de som har över 25 % prestationsförmåga) arbete 90 dagar efter etableringstidens slut. RiR 2014:11 Att tillvarata och utveckla de nyanländas kompetens

8.2 Förslag till åtgärder

- Individanpassade förberedelser för etablering under prövningstiden
- Stöd vid ansökan om validering och godkännande av legitimation i sjukvårdsyrken
- Ett samordningsnummer för asylsökande
- Matchning av ABO mot arbetsmarknad
- Tidig information om individen till Arbetsförmedlingen
- Arbete under asylprövning

8.2.1 Individanpassade förberedelser för etablering under prövningstiden

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket var ansvarigt för Samverkansuppdragets initiativ *Sysselsättning – tidiga insatser för etablering*, tillsammans med Arbetsförmedlingen, SKL, Länsstyrelsen, samt lokalt näringsliv och idéburna organisationer. Tanken var att arbetslinjen skulle stimuleras genom att Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, kommunen, lokalt näringsliv och idéburna organisationer tillsammans verkar för utökad möjlighet till praktik och arbete. Detta initiativ har sedan levt vidare i *Samverkansdelegationens undergrupp Insatser*. Huvudfokus för gruppen är nyanlända, och de områden som gruppen arbetar med är:

- Språk
- Kompetenskartläggning
- Gränslandet bo och jobba
- Systemfrågor
- Tillgång till utbildningssystemet
- Arbetsplatsnära aktiviteter

Migrationsverket ansvarar därtill också för initiativet *Mötesplatser och information*.

Vilka problem löser det?

Påfrestningarna minskar för asylmigranter, för lokalsamhället genom att asylsökande aktiveras och engageras, för kommunerna för att det bäddar för SFI, yrkesintroduktion, m.m.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Den fungerar vid olika utvecklingar, men behoven är större när det kommer många asylmigranter (om vi antar att fler asylsökande medför längre väntetider

på beslut om uppehållstillstånd). Om väntetiderna är korta är behoven mindre. Det behövs därför mekanismer för att kunna skala upp och ned åtgärden utan att det medför stora påfrestningar på berörda aktörer. Alternativt att väntetiderna hålls nere även vid hög belastning.

8.2.2 Stöd vid ansökan om validering av utbildning samt godkännande av legitimation för sjukvårdsyrken

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket ser till att asylmigranter, som med stor sannolikhet får PUT, får en tidig kartläggning av utbildning och yrkeserfarenhet, och stödjer deras ansökan om validering och godkännande av utbildning. Detta skulle kunna innebära att Migrationsverket tar över en uppgift som idag sköts av Arbetsförmedlingen eller att Arbetsförmedlingen kommer in tidigare. En lösning på problem med PuL m.m. är att se till att asylmigranter kan göra detta själva. Det innebär också ett ökat individperspektiv i asylmigrationsprocessen.

Det finns planerat samarbete med Migrationsverkets ansökningsenheter att informera och bistå med ansökningar till Socialstyrelsens behörighetsenhet om erkännande av legitimation i ett mycket tidigt skede samt erbjudande om att delta i anpassad SFI-undervisning i början av asylprocessen.

I Samverkansuppdragets initiativ *Mötesplatser och information* ska man utveckla mötesplatser för individanpassad hjälp till asylmigranter utifrån servicebehov, genom att samla ett team med relevant kompetens runt asylmigranten, med målet att hen snabbare ska nå egen försörjning. Nuvarande Servicekontor ska användas som plattform. Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, SKL och Migrationsverket deltar. Syftet är att minimera antalet myndighetskontakter för individen. Försök pågår i Norrköping, Alingsås, Borlänge och Ljusdal.

Vilka problem löser den?

Asylmigranter med utbildning och yrkeserfarenhet når snabbare egen försörjning med minskade påfrestningar i form av försämrad ekonomi, förlorad kompetens etc. Minskade ekonomiska påfrestningar för kommunerna. Nyttan av en tidig start med denna process torde uppväga de ”förlorade” ärenden som resulterar på grund av ett avslag.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Den fungerar vid olika utvecklingar, men behoven av insatser kommer att variera med förutsättningar hos asylmigranterna i form av utbildningar och yrkeserfarenheter. Behovet av åtgärden är större ju fler asylmigranter som kommer och ju större andel som sannolikt får PUT. Samtidigt kommer Migrationsverket att ha en större arbetsbelastning i sådana utvecklingar och det kan behövas mer personal/kompetens.

8.2.3 Arbeta för att införa ett enda samordningsnummer

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket arbetar tillsammans med andra berörda myndigheter för en förenklad användning av samordningsnummer genom att alla myndigheter använder ett och samma nummer för en individ. Samverkansuppdragets initiativ *Initialprocessen* innehåller ett sådant förslag: *Ett samordningsnummer för samtliga asylsökande*. Migrationsverket, Skatteverket och Försäkringskassan deltar i detta. Risker med detta är att det kan vara svårt med säkerhetsfrågor för asylmigranter, men myndigheterna är överens om att det skulle spara mycket tid och möda för alla involverade myndigheter. Kräver ändrade ramvillkor för att myndigheter ska kunna dela information.

Åtgärden finns också under åtagandena Försörjning genom samhällets försorg och Folkbokföring, ID-kort och samordningsnummer.

Vilka problem löser den?

Asylmigranten kan öppna bankkonto för att få lön och omfattas av administrativa system till exempel hos Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Hanteringen för myndigheter förenklas.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Åtgärden fungerar oavsett utveckling. Det skulle kunna bli problem om det kommer många asylsökande från länder som söker efter dem och behovet av sekretess är stort.

8.2.4 Matchning av ABO mot arbetsmarknad

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket matchar valet av ABO för olika individer mot möjligheterna att få arbete under provningstiden och efter PUT (även utbildning). Den här åtgärden liknar åtgärden ABO i placeringskommun och överlåtelse av ABO-kontrakt i åtagandet Boende. Samverkansuppdraget tog fram initiativet *Boendeformer*. Det drivs idag av Samverkansdelegationens grupp Mottagningsstöd och etablering och de som generellt har hand om upphandlingen hos Migrationsverket. Förslaget innehåller två delar som är relevanta för den här åtgärden: *Försöksverksamhet med PUT-boende i placeringskommun* och *Överlåtelse av ABO-lägenheter*.

I den morfologiska analysen av asylboende har vi studerat olika boendeformer. Om den fördjupas kan Migrationsverket studera hur man skulle kunna underlätta matchningen i olika utvecklingar.

Vilka problem löser den?

De asylmigranter som väljer ABO kan snabbare etablera sig på orter där det finns passande arbete.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Det är svårare för Migrationsverket att matcha ABO mot arbetsmarknad för individen när det kommer många asylsökande. En scenariobaserad och robust strategi för ABO skulle kunna underlätta att genomföra åtgärden även i situationer med stora och akuta behov av ABO.

8.2.5 Tidig information om individen till Arbetsförmedlingen

Beskrivning av åtgärden

Tidig information om asylmigranternas yrkeserfarenheter, utbildning m.m. till Arbetsförmedlingen. Men den här informationen behöver inte gå från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen, utan kan komma direkt från asylmigranten. Försöksverksamhet med en mobilapplikation pågår i Arbetsförmedlingens regi¹⁸. Migrationsverkets roll blir i så fall att informera asylsökande (som bor i ABO?) om möjligheten att tidigt informera Arbetsförmedlingen för att fortare kunna komma i arbete. Den här åtgärden finns i Samverkansuppdragets initiativ *Prognoser och migrantprofiler*.

Vilka problem löser den?

Med tidig information kan Arbetsförmedlingen påskynda ärenden och spara tid och resurser. Ett behovsbaserat och mer individanpassat stöd är också mer effektivt både för asylmigranten och ur ett samhällsperspektiv.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Behovet av tidig information är större ju fler asylmigranter som kommer. Men med utarbetade rutiner och välfungerande IT-stöd behöver insatsen för Migrationsverket att anpassa åtgärden till situationen inte bli så stor. Utvecklingar med stor andel avslag innebär att Arbetsförmedlingen får färre ärenden och hinner med mer själva.

¹⁸ Arbetsförmedlingen har en försöksverksamhet för nyanlända på ABO med en mobilapplikation som gör det möjligt för individen att på det egna språket genomföra en självskattning av sin kompetens. Försöket började den 1 september 2015 och ska i steg ett omfatta 1 000 frivilliga personer på olika ABO. Den finns pengar för att även nästa år utveckla och förvalta arbetssättet. Rapport kommer i april 2016.

8.2.6 Arbete under asylprövning

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket kan själva (i någon mån) påverka hur lång tid det tar att få beslut om uppehållstillstånd och därmed arbetstillstånd. Om prövningstiden är lång (och de sökande troligen får PUT) skulle Migrationsverket kunna ta ett större ansvar för att asylmigranternas väg till arbete underlättas redan före beslut. Migrationsverket utfärdar undantag från arbetstillstånd, AT-UND under asylprövning. Individen ansöker, men berörda myndigheter har inga mål för arbete eller praktik utgående från AT-UND.

Vilka problem löser den?

Om fler asylmigranter kommer i arbete på kortare tid minskar påfrestningarna på såväl individen som på lokalsamhället och kommunen (försörjning genom samhällets försorg m.m.). Frågan är dock hur mycket AT-UND påverkar situationen. Migrationsverket utfärdar många AT-UND (ca 25 000 undantag 2014), men nästa inga asylsökande får arbete på den ”vita” arbetsmarknaden (137 personer 2014).

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Ju fler asylmigranter som kommer, desto större blir konkurrensen om lämpliga arbeten under prövningstiden. I en utveckling med många kvotflyktingar som evakueras under kort tid är detta sannolikt inte aktuellt för dem, eftersom de antingen kommer att få PUT direkt eller att det troligen kommer att bli svårt att hitta evakueringsboenden i närheten av arbetsplatser. I en utveckling med färre asylsökande (kanske med stor andel unga män) kan en mer effektiv process kring AT-UND vara en möjlig lösning.

8.3 Slutsatser om åtagandet Arbete och utbildning för vuxna

Det finns en tydlig koppling till väntetiden för beslut om uppehållstillstånd: ju kortare väntetid, desto mindre behov av åtgärder från Migrationsverket. Behovet av åtgärder är större ju längre prövningstiden är. Det finns ett antal åtgärder som Migrationsverket skulle kunna genomföra för att minska påfrestningarna inom åtagandet när väntetiden är lång. De rör individanpassat stöd till individer för att de lättare ska komma i arbete såväl före som efter PUT som att verka för ett enda samordningsnummer för individen. Det finns ett antal initiativ som redan är igång för att åstadkomma detta.

9 Åtagandet skola och förskola för barn

9.1 Sammanfattad problembild

Kommunerna behöver planeringsförutsättningar som rör asylsökande barn respektive familjeåterförening. Idag är det ett glapp i informationen. Kommunerna har svårigheter att planera för snabba svängningar och att få fram de resurser som behövs (lärarkompetens, lokaler) för att leva upp till sin skyldighet att erbjuda alla asylsökande barn skolgång inom en månad. Kommunerna känner inte till alla asylsökande barn i EBO och kan därför inte erbjuda skolgång. EBO kan också medföra påfrestningar som gör det svårt för barn att tillgodogöra sig undervisning.

Det är ovanligt att ämneslärare har tillräcklig kompetens och behörighet för att undervisa elever som är asylmigranter. Många ungdomar som är asylmigranter går ut nian utan behörighet till gymnasiet.

9.2 Förslag till åtgärder

- Information till kommunerna
- Planera ABO utifrån ett barnperspektiv

9.2.1 Information till kommunerna

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket förser kommuner med information om barn i skolåldern i ABO och EBO; antal, åldrar och tidigare skolgång. Samverkan behöver ske med SKL.

Migrationsverkets landinformationsenhet samlar/har kunskap om skolsystemen i andra länder som kommunerna får ta del av. Samverkan behöver ske med Skolverket.

Sekretess kan vara ett hinder, men borde gå att lösa genom att asylmigranterna ges större ansvar för informationsöverföringen eller att informationen aggregeras på ett konstruktivt sätt.

Vilka problem löser den?

Resursplaneringen för kommunerna underlättas vilket är bra för skolgången. Barnen får en skolgång mer anpassad till deras behov och förutsättningar, vilket torde resultera i ökad samhällsnytta på lång sikt.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Den kan fungera sämre ju fler asylmigranter som kommer eftersom Migrationsverket har en större arbetsbelastning då. Samtidigt är behovet av information då större. Om det finns rutiner och IT-stöd behöver insatsen för Migrationsverket att anpassa åtgärden till situationen inte bli så stor.

9.2.2 Planera ABO utifrån ett barnperspektiv

Beskrivning av åtgärden

Barnfamiljer får ABO utifrån barnens perspektiv, till exempel möjligheter till skolgång, lekplatser, lämpliga medboende etc. Detta gör Migrationsverket i viss mån redan idag.

Vilka problem löser den?

Bättre start i livet för barn som redan gått igenom mycket, vilket torde resultera i ökad samhällsnytta på lång sikt.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Den är svårare att genomföra ju fler asylmigranter som kommer under en viss period, eftersom Migrationsverket då har svårare att hitta ABO över huvud taget. Med en utvecklad strategi för asylboende är det lättare att ta hänsyn till barnens behov, vid olika utvecklingar.

9.3 Slutsatser om åtagandet Skola och förskola för barn

Kommunerna är huvudaktören i skolgång. Migrationsverket kan stödja med information som underlättar deras planering på kort och lång sikt. Migrationsverkets barnperspektiv i ABO skulle kunna fungera bättre om det fanns en tydlig strategi för asylboenden som håller för olika utvecklingar.

10 Åtagandet Hälso- och sjukvård

10.1 Vad är problemen med åtagandet?

Det finns ett stort mörkertal vad gäller ohälsa hos asylmigranter. Vissa familjer har större behov än andra, beroende på familjens storlek, utbildningsbakgrund och vilken grad av traumatisering familjemedlemmarna blivit utsatta för. Barn får ofta ta en stor del av bördan av sina föräldrars svårigheter (minderåriga får agera föräldrar åt sina föräldrar), vilket påverkar barnens hälsa och möjlighet till utveckling.

En del av problembilden handlar om otydligheten kring vilken myndighet man skall vända sig till för socialt stöd. Arbetsförmedlingen arbetar med de vuxna och med fokus på arbetsmarknadsdelen. Förskolor och skolor fångar upp barnen, ingen har helhetsperspektivet. Familjer med stora behov riskerar att vända sig till flera myndigheter i sin frustration. Dessutom har många asylmigranter inte full kännedom om sina rättigheter (till exempel vårdgaranti, både gällande sig själva och sina barn). Posttraumatiskt stressyndrom (PTSD) kan uppträda efter lång tid och erfarenheterna hos sjukvården i Sverige är inte så stora. Kriminalvården efterlyser mer information om hälsotillstånd hos återvändande i förvar och hos återvändande.

10.2 Förslag till åtgärder

- Informera asylsökande om möjligheter att söka vård
- Informera kommuner och landsting om hälsotillstånd hos asylmigranter
- Informera Kriminalvården om hälsotillstånd hos återvändande i förvar

10.2.1 Informera asylsökande om möjligheter att söka vård

Beskrivning av åtgärden

Uppmana asylsökande att genomföra hälsoundersökning så fort som möjligt.

Vilka problem löser den?

Fångar upp problem tidigare vilket också underlättar för kommuner och centrala myndigheter. Asylmigranter med hälsoproblem får hjälp att komma till rätta med dem tidigare.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Den fungerar oavsett utveckling, men kräver mer resurser hos Migrationsverket ju fler asylsökande det är.

10.2.2 Informera kommuner och landsting om hälsotillstånd hos asylmigranter

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket informerar övergripande kommuner och landsting om asylmigranternas hälsotillstånd.

Om det är information på individnivå blir det sekretessproblem och kommer att behöva nya ramvillkor eller alternativa konstruktiva lösningar.

Vilka problem löser den?

Ger kommuner och landsting bättre planeringsförutsättningar, vilket i sin tur skulle gynna asylmigranterna.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Den fungerar oavsett utveckling, men kräver mer resurser hos Migrationsverket ju fler asylsökande det är.

10.2.3 Informera Kriminalvården om hälsotillstånd hos återvändande i förvar

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket informerar Kriminalvården om hälsotillstånd hos återvändande i förvar. Detta kommer att kräva förändringar av regelverket på grund av sekretess.

Vilka problem löser den?

Bättre möjligheter för Kriminalvården att bemöta personer med psykisk ohälsa och därmed mindre påfrestningar på individen.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Den fungerar oavsett utveckling, men kräver mer resurser hos Migrationsverket ju fler personer som tas i förvar.

10.3 Slutsatser om åtagandet Hälso- och sjukvård

Alla åtgärderna rör information, två av dem mellan myndigheter. Hälсотillstånd är kringgärdade av sekretesslagstiftning, som informationsutbyte måste ta hänsyn till.

11 Åtagandet Folkbokföring, ID-kort och samordningsnummer

11.1 Sammanfattad problembild

Hanteringen av samordningsnummer är ett välkänt problem, som inte blivit åtgärdat än. Användandet av olika samordningsnummer för en och samma individ kan bland annat leda till försämrad patientsäkerhet och onödig handläggning hos berörda myndigheter.

Vårdnadsärenden som hanteras olika hos olika myndigheter (exempelvis Migrationsverket och Skatteverket har olika kriterier) medför problem och fördröjningar. En barnfamilj riskerar då att bli utan ersättning i väntan på att en faderskapsdom ska vinna laga kraft vilket kan göra att de tvingas söka försörjningsstöd hos kommunen.

Det är vanligt att det tar tid för asylsökande att få tillbaka sina dokument från Migrationsverket efter beslut om uppehållstillstånd (till exempel pass).

Det krävs flera besök på både Migrationsverket och Skatteverket för asylmigranter som ansöker om folkbokföring.

Asylmigranter folkbokför sig på brevlådeadresser där de inte bor, för att kunna få tillgång till myndighetsstöd.

Personnumren för födelsedatumen 1/1 och 1/7 riskerar att ta slut när många asylmigranter med okänd födelsedag registreras som födda dessa datum.

11.2 Förslag till åtgärder

- Dela information till Skatteverket
- Ge asylsökande information om interaktion med Skatteverket
- Undvika vissa datum för personnummer
- Verka för ett enda samordningsnummer för asylsökande
- Ta emot ansökan om folkbokföring vid PUT

11.2.1 Dela information till Skatteverket

Beskrivning av åtgärden

Dokument som asylmigranten har lämnat till Migrationsverket blir tillgängliga för Skatteverket (idag kan Skatteverket inte kräva ut dessa dokument)¹⁹. Migrationsverket och Skatteverket behöver samarbeta kring en lösning, som kommer att kräva regeländringar.

Vilka problem löser den?

Färre myndighetsbesök för asylmigranten. Många ärenden skulle få en kortare handläggningstid.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Åtgärden fungerar oavsett utveckling.

11.2.2 Ge asylsökande information om interaktion med Skatteverket

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket informerar asylmigranten om vilka steg och dokument som krävs i interaktionen med Skatteverket i samband med PUT-beslut. Detta ingår i Samverkansuppdragets initiativ *Mötesplatser och information*.

Vilka problem löser den?

Snabbare handläggning och färre kontakter mellan asylmigrant och myndigheter.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Åtgärden fungerar oavsett utveckling.

11.2.3 Undvika vissa datum för personnummer

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket ska inte godkänna 1 januari eller 1 juli som födelsedatum om asylmigranten inte kan styrka att hen är född något av dessa datum. Detta kan Migrationsverket göra på egen hand.

¹⁹ Det kan å andra sidan kanske finnas en viss övertro från Skatteverket om hur mycket dokument som faktiskt finns hos Migrationsverket.

Vilka problem löser den?

Genom att använda andra datum än 1/1 och 1/7 för personer med okänt födelsedatum tar personnumren inte slut. Detta underlättar för Skatteverket och gör att ärenden inte tar längre tid.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Åtgärden fungerar oavsett utveckling.

11.2.4 Verka för ett enda samordningsnummer för asylsökande**Beskrivning av åtgärden**

Migrationsverket arbetar tillsammans med andra berörda myndigheter för en förenklad användning av samordningsnummer genom att alla myndigheter använder ett och samma nummer för en individ. Samverkansuppdragets initiativ *Initialprocessen* innehåller ett sådant förslag: *Ett samordningsnummer för samtliga asylsökande*. Migrationsverket, Skatteverket och Försäkringskassan deltar i detta. Risken med detta är att det kan vara svårt med säkerhetsfrågor för asylmigranter, men myndigheterna är överens om att det skulle spara mycket tid och möda för alla involverade myndigheter. Kräver ändrade ramvillkor för att myndigheter ska kunna dela information.

Åtgärden finns också under åtagandena Försörjning genom samhällets försorg och Arbete och utbildning vuxna.

Vilka problem löser den?

Förenklad hantering för myndigheter. Färre myndighetsbesök för asylmigranten.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Åtgärden fungerar oavsett utveckling. Det skulle kunna bli problem om det kommer många asylsökande från länder som söker efter dem och behovet av sekretess är stort.

11.2.5 Ta emot anmälan om folkbokföring vid PUT**Beskrivning av åtgärden**

Migrationsverket tar i samband med samtal om beviljat PUT emot anmälan om folkbokföring från asylmigranten och delger sedan Skatteverket detta. Detta kan vara en del i Migrationsverkets deltagande i ett utvecklat Servicekontorskoncept. Det kan kräva regeländringar.

Vilka problem löser den?

Färre myndighetsbesök för asylmigranten. Snabbare folkbokföring.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Åtgärden fungerar oavsett utveckling.

11.3 Slutsatser om åtagandet Folkbokföring, ID-kort och samordningsnummer

Det finns både åtgärder av praktisk natur som Migrationsverket skulle kunna genomföra direkt, och av mer principiell natur som kräver ändrade ramvillkor.

12 Åtagandet Familjeåterförening

12.1 Sammanfattad problembild

Långa prövningstider innebär påfrestningar på såväl de asylsökande i Sverige som på familjer som väntar på återförening. Bosättning av stora familjer kan vara problematiskt. Kommunerna får inte alltid information om när familjen kommer så att de hinner planera för ett bra mottagande.

Anhöriga som kommit hit på Migrationsverkets DNA-test och fått PUT godkänns inte som anhöriga av Skatteverket, så föräldern blir inte automatiskt vårdnadshavande för det ensamkommande barnet. När föräldrar till ensamkommande barn som bott i landet länge kommer, kan det ta flera månader innan de återfår vårdnadsansvaret samtidigt som det ensamkommande barnet skrivs ut ur Migrationsverkets system på en månad. Under utredningstiden kan ersättningen för ensamkommande barn till kommunen avslutas. Vem som då skall bära kostnaden är inte uppenbart.

Från och med 2014 kan ett asylsökande barn själv ange en "närstående" (tidigare var lydelsen "nära anhörig"). Barnet blir då anvisad till den kommun där den identifierade närstående bor. Kommunerna anser att Migrationsverket inte utreder tillräckligt om den närstående är lämplig eller på vilket sätt barnet har anknytning, före anvisningen. I vissa fall är den angivna närstående en flyktig bekantskap, och i andra fall är det inte lämpligt, eller ens möjligt, att placera barnet hos den närstående. I dessa fall blir kommunen då ansvarig för barnet.

12.2 Förslag till åtgärder

12.2.1 Ge kommunerna bättre planeringsförutsättningar

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket gör en tidig kartläggning av den asylsökandes familjesituation för att förbereda familjeåterförening. Detta åtagande äger Migrationsverket själv.

Vilka problem löser den?

Processen går snabbare och minskar påfrestningarna på asylmigranter och mottagande kommuner.

Hur fungerar den i olika utvecklingar?

Det krävs mer resurser hos Migrationsverket. Ju fler asylsökande, desto svårare blir det att avdela resurser för detta, om det inte går att hitta en bra teknisk lösning.

12.3 Slutsatser om åtagandet Familjeåterförening

Migrationsverket kan genomföra åtgärden, men bör samarbeta med SKL kring informationens innehåll och timing. Det kräver resurser, som kan vara svåra att avvara om det kommer många asylsökande. Sekretessfrågan behöver lösas.

13 Åtagandet Återvändande

13.1 Sammanfattad problembild

Grundproblemet är att ingen egentligen vill återvända. Problemen inom åtagandet är väl kända och det finns myndighetssamarbete kring det.

De återvändandes (psykiska) hälsotillstånd är ofta dåligt och barn som ska återvändas är alltid känsligt (särskilt när de hämtas av polis).

Det har blivit svårare att verkställa vissa typer av ärenden (som till exempel kräver frivillighet). Migrationsverket överlämnar färre ärenden till polisen.

Det kan löna sig att avvika och sedan söka asyl på nytt (gäller bland annat Dublinärenden). För Dublinärenden finns en tidsfrist för när överföring till ansvarig medlemsstat måste ske. Denna är på 18 månader vilket innebär att om personen som ska avlägsnas håller sig undan under den tiden blir Sverige ansvarig stat att pröva asylansökan.

Ett specifikt problem är att personer med beslut om återvändande avviker i sista stund. Idag finns en tendens att personer som fått avslag agerar som att de kommer att åka hem frivilligt men sedan avviker precis innan resan är tänkt att ske.

Ett annat är att alla länder inte medverkar till återvändande utan frivillighet.

Överlämnande av ärenden från Migrationsverket till polisen är ett problem. Båda myndigheterna är fullt medvetna om att vissa ärenden inte går att verkställa med tvång, ändå fortsätter överlämnandet.

I dagsläget kan även personer med uppenbart ogrundade ärenden och Dublinärenden hamna precis var som helst i landet. Ofta bor barnfamiljerna inte i centrala delar av Sverige, vilket gör det svårt att hantera logistiken, exempelvis med avseende på timing med tidiga morgonfligheter. Transportfordon är också en begränsad resurs.

Det finns ett beroende av åtagandet Boende, eftersom återvändande inte sällan blir kvar i ABO efter slutligt beslut om avslag på asylansökan. Det finns ett självklart beroende av åtagandet Uppehållstillstånd, där ju besluten fattas.

13.2 Förslag till åtgärder

- Fatta fler förvarsbeslut
- Ta större ansvar för att återvändande inte avviker
- Lämna inte över ärenden som inte kan verkställas till Polisen
- Välj lämplig geografisk placering av återvändande

13.2.1 Fatta fler förvarsbeslut

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket fattar förvarsbeslut i större utsträckning än idag. Samarbetet mellan Polisen och Migrationsverket har blivit bättre på senare år, men det kan bli ännu bättre. Genom att samverka tätare i överlämningen, till exempel genom att ta fler återvändande i förvar kan man minska antalet personer som avviker.

Vilka problem löser den?

Färre personer avviker i samband med återvändande.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Om antalet som ska återvända med tvång är många är det inte säkert att antalet förvarsplatser räcker.

13.2.2 Ta större ansvar för att återvändande inte avviker

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket tar större ansvar för dem som fått avslag och som sagt att de kommer att återvända frivilligt, till exempel genom att behålla ID-handlingar vid avslag och att följa återvändande till flyget så att de inte avviker. Frivilligärenden är Migrationsverkets uppgift och inte Polisens.

Vilka problem löser den?

Det blir svårare att avvika och därmed är förhoppningen att färre gör det.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Om antalet personer som ska återvända med tvång är många innebär det att Migrationsverket behöver avsätta mer resurser för att följa frivilligt återvändande till flyget. Det kräver ändrade ramvillkor i form av mer pengar och rekrytering av lämplig kompetens.

13.2.3 Lämna inte över ärenden som inte kan verkställas till Polisen

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket lämnar inte över ärenden till polisen som inte går att verkställa. Detta går att göra inom gällande ramvillkor, i samarbete med polisen.

Vilka problem löser den?

Minskad flytt av ärenden som inte går att avgöra (ärendebalans) mellan myndigheterna minskar andelen onödigt administrativt arbete när ärendet registreras in och avslutas.

Hur fungerar åtgärden vid olika utvecklingar?

Det blir fler ärenden kvar hos Migrationsverket än idag och vid utvecklingar som medför många avslag på asylansökan. Vad det innebär har vi inte tittat på.

13.2.4 Välj lämplig geografisk placering av återvändande

Beskrivning av åtgärden

Migrationsverket placerar asylsökande som med stor sannolikhet (eller säkert) kommer att få avslag, mer centralt.

Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården behöver samordna sig bättre för att genomföra den här åtgärden. Kräver inte nya ramvillkor?

Vilka problem löser den?

Enklare logistik vid återvändande.

Hur fungerar den vid olika utvecklingar?

Svårare att genomföra i utvecklingar med många asylsökande och stor andel återvändande.

13.3 Slutsatser om åtagandet Återvändande

Oavsett scenario blir påfrestningarna stora på dem som ska återvända. Den som ska återvända vill sällan göra det... Antalet återvändande påverkar hur stora påfrestningarna blir på de berörda myndigheterna.

Det finns ett antal förslag som rör samarbetet mellan Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården. Problemen är väl kända och myndigheterna arbetar med dem.

14 Diskussion och slutsatser

Asylmigrationssystemet är ett system som lever med stor genuin osäkerhet. Hur många asylmigranter som kommer, vilka förutsättningar de har och när de kommer går aldrig att veta med full säkerhet. Lägg till det ett mycket komplext system med många myndigheter, privata aktörer och idéburna organisationer och en splittrad och föränderlig politisk styrning, så inser var och en att det här inte är någon lätt nöt att knäcka. Systemet hänger ihop så till vida att vad *en* myndighet gör kommer att påverka *andra* myndigheter, och därmed asylmigrantens förutsättningar att gå vidare med sitt liv. Systemet kommer att hantera förändringar mer eller mindre bra beroende på hur väl synkroniserade myndigheternas åtgärder är.

FOI har identifierat ett antal frågor som är avgörande för att åstadkomma en förändring av det svenska asylmigrationssystemet:

- Hur får vi in mer individperspektiv i asylmigrationsprocessen?
- Hur kan vi skapa beredskap för olika framtidsutvecklingar?
- Hur kan det svenska systemet anpassas till en snabb befolkningsökning genom asylmigration?
- Hur ska myndigheterna förhålla sig till den splittrade och otydliga nationella politiska styrningen?

Synkronisering av myndighetsinsatser utifrån asylmigrantens perspektiv kräver helhetstänkande, och det fanns när vi genomförde studien ingen myndighet som hade en sådan uttalad uppgift²⁰. Kortsiktigheten i asylmigrationssystemet är påtaglig och det svenska systemet med sina höga ambitioner och krav är föga lämpat att hantera en snabb befolkningsökning genom asylmigration. Och den politiska ledningen är när vi skriver detta splittrad och vag.

Vår slutsats mot denna dystra bakgrund är att Migrationsverket med sin stora sakkunskap om och erfarenhet av asylmigranterns olika förutsättningar bör spela en viktig roll också i helheten. Migrationsverket har redan ett verktyg i form av strategisk migrationsanalys och det finns etablerade fora för samverkan och samarbete med andra berörda myndigheter. Men vilken ambitionsnivå är möjlig och önskvärd, särskilt när resurserna som nu är mycket ansträngda? Ska Migrationsverket till exempel:

- Samordna delar av asylmigrationsprocessen ur ett individperspektiv?
- Vara en kunskapsbas för andra aktörer genom att förse dem med information för agerande på kort och lång sikt?
- Agera stötdämpare i systemet, ekonomiskt och praktiskt?

²⁰ MSB har från 1 oktober 2015 fått en samordnande roll i "den rådande flyktingsituationen", men det är oklart om detta kommer att vara en tillfällig eller mer långsiktig uppgift.

- Driva på så att välkända problem blir lösta?
- Ta initiativ till myndighetsgemensamt agerande i förhållande till den politiska nivån?
- Fokusera sitt engagemang till asylprocessen och asylboenden?

Migrationsverkets utökade ledningsgrupp diskuterade dessa frågor vid ett möte i augusti 2015 och kom fram till ett antal konkreta förslag, som vi på FOI har arbetat vidare med och redovisar här.

Vår uppfattning är att Migrationsverket alltid, oavsett situation, bör vara en **kunskapsbas** för andra myndigheter. Migrationsverket bör även bidra till att **individperspektivet** betonas mer i asylmigrationsprocessen. Migrationsverket agerar idag **stötdämpare** i asylmigrationssystemet och kommer även fortsättningsvis att behöva göra det. Men var och när bör utredas så att dessa stötdämpare blir effektiva ur ett samhällsperspektiv. Utöver det bör Migrationsverket driva på **lösningen av kända problem**, i den mån verket är direkt berört.

14.1 Migrationsverket som kunskapsbas

Migrationsverkets ansvar och mandat ligger tidigt i asylmigrationsprocessen, fram till beslut om uppehållstillstånd (med undantag för stötdämparen boende i ABO efter PUT eller slutgiltigt avslag). I och med det har verket också tidig kunskap om asylmigranterna och deras förutsättningar som andra aktörer behöver för att klara av olika åtaganden. Behoven har tydligt framgått i vår studie.

Vi har formulerat ett antal konkreta förslag till åtgärder som Migrationsverket bör genomföra:

- Vidareutveckla typfall och migrantprofiler
- Utveckla innehåll och former för anpassade prognoser/kortsiktiga scenarier
- Uppdatera och utveckla strategiska scenarier
- Ta fram publikationen ”Framtidens migration”

Vidareutveckla typfall och migrantprofiler

Individperspektivet har inte någon huvudroll i asylmigrationsprocessen idag. Ett exempel på det är att myndigheter använder ursprungsland som identitetsmarkör, istället för en mer nyanserad bild av asylmigrantens förutsättningar. Detta innebär att migranternas förutsättningar är implicita vilket kan leda till förenklingar och missförstånd. Inom Migrationsverket pågår redan med stöd av FOI ett utvecklingsarbete för att ta fram ”typfall”, baserade på ett antal

nyckelfaktorer, till exempel familjeförhållanden, utbildning, yrkeserfarenheter, språkkunskaper och hälsotillstånd. Typfall är ett sätt att strukturera kvalitativ information om asylmigranter med hjälp av morfologisk analys. De kan sedan kopplas till kvantitativa data för att skapa funktionella underlag för planering på kort och lång sikt.

Typfall ger möjligheter till en mer nyanserad och tydligare dialog mellan myndigheter och bättre anpassade åtgärder för individer och grupper. Typfall sammansatta till migrantprofiler utgör också ett nödvändigt underlag till såväl anpassade prognoser som strategiska scenarier (se nedan).

Detta arbete bör fortsätta i rask takt, eftersom behoven är stora och akuta.

Utveckla innehåll och former för anpassade prognoser/kortsiktiga scenarier

Alla aktörer i asylmigrationsprocessen är betjänta av tidigare och bättre anpassat planeringsunderlag. Anpassade prognoser/kortsiktiga scenarier är information som utgår från aktörernas behov. De ska vara strukturerade utifrån åtagandena och ha en tidshorisont på upp till ett år. Arbete med anpassade prognoser är påbörjat i och med scenarioanalysen 2014. Migrantprofiler baserade på typfall är en viktig komponent i de anpassade prognoserna. Preliminära resultat från de pågående regionala scenarioanalyserna kan med fördel användas i utvecklingsarbetet.

Även detta arbete bör fortsätta i rask takt, i dialog med avnämare kring vilken information de behöver och skulle kunna få.

Uppdatera och utveckla strategiska scenarier

Scenarioanalysen 2013 innehöll ett högsta scenario som byggde på 30 000 nya asylsökande per år. När detta skrivs har det scenariot vida överskridits. Antalet ensamkommande barn har också ökat kraftigt. Det visar på behovet av att analysera ett spann av möjliga scenarier som också innehåller oväntade utvecklingar. Detta är ett arbete som behöver ske kontinuerligt och strukturerat som en del av omvärldsanalysen. Scenarierna kan fungera som underlag för egen planering och beredskap, för dialog med andra aktörer, för att skapa publikationen Framtidens migration (se nedan).

Migrationsverket bör uppdatera befintliga scenarier och vid behov utveckla helt nya scenarier med ett tidsperspektiv på minst tre år. Verktyg finns i form av den strategiska migrationsanalysens morfologiska scenariolaboratorium, som ett antal av Migrationsverkets omvärldsanalytiker behärskar. Det finns fyra färdiga scenarier att utgå ifrån.

Ta fram publikationen *Framtidens migration*

”Framtidens migration” är en publikation som Migrationsverket skulle kunna ge ut regelbundet (till exempel årligen) som underlag för eget och andras agerande. Den ska bygga på analys av några möjliga sinsemellan olika scenarier och vara strukturerad utifrån de samhälleliga åtagandena. Scenarierna bör ha tidsperspektivet minst tre år framåt i tiden. En sådan skrift skapar förutsättningar i hela asylmigrationssystemet att hantera olika utvecklingar. Berörda myndigheter kan både enskilt och tillsammans, utifrån detta gemensamma underlag öka sin beredskap och höja sin förmåga att hantera osäkerhet.

Strategisk migrationsanalys är utvecklad för just den här typen av arbete. Tidigare scenarioanalyser finns att utgå ifrån, liksom kompetens i form av metodförvaltare. Framtidens migration bör utvecklas i dialog med avnämare, kring vilken information de behöver och skulle kunna få.

14.2 Ett tydligt individperspektiv

Om berörda aktörer samarbetar kring samhällets åtaganden inom asylmigrationen kan individperspektivet stärkas. Dessa åtaganden har vi identifierat som:

- Boende
- Lokal service
- Uppehållstillstånd
- Försörjning genom samhällets försorg
- Arbete och utbildning vuxna
- Skola och förskola barn
- Hälso- och sjukvård
- Folkbokföring, ID-kort och samordningsnummer
- Familjeåterförening
- Återvändande

Det finns flera exempel i materialet på hur Migrationsverket i samverkan med berörda aktörer skulle kunna bidra till ett mer individanpassat stöd till asylmigranter under väntan på asylprövning och beslut. Det kan handla om att finna individanpassade former för tidig ansökan om validering av utbildning och godkännande av legitimation inom sjukvårdsyrken, om ett tydligare barnperspektiv vid placering av familjer i asylboenden eller om bättre matchning av ABO mot lämplig arbetsmarknad.

Ett specifikt problem är *eget boende (EBO)* under asylprövningen. Eget boende (och självbosättning vid etablering) innebär ofta trångboddhet, påfrestad ekonomi och utsatthet, något som inte minst drabbar barnen. Det medför också

svårigheter för kommunerna att planera, till exempel för skola och lokal service. Trenden är att fler väljer eget boende och självbostättning. Migrationsverket bör därför initiera en samlad analys av hur berörda myndigheter och andra aktörer kan bidra till att minska påfrestningarna vid olika tänkbara utvecklingar.

Myndigheterna är överens om att det skulle spara mycket tid och möda för alla involverade myndigheter med ett enda *samordningsnummer* för varje asylsökande individ. Det skulle också öka patientsäkerheten inom sjukvården. Idag har varje myndighet ett eget nummer för individen. Myndigheter kan ansöka om ett myndighetsspecifikt samordningsnummer hos Skatteverket, men endast Migrationsverket kan söka för personer med okänd/inte klarlagd identitet.

14.3 Analysera Migrationsverkets roll som stötdämpare

Migrationsverket agerar stötdämpare i asylmigrationsprocessen genom att anpassa antalet platser i asylboenden efter behoven. För att skapa en större beredskap för olika tänkbara utvecklingar bör verket fördjupa den morfologiska analysen av asylboende som vi genomförde i början av 2015. En sådan scenariobaserad analys bör resultera i en strategi som håller för olika utvecklingar. Det är lämpligt att andra berörda aktörer deltar i scenarioanalyserna för att skapa en gemensam bild av hur samhället bäst löser asylboende med hänsyn till andra åtaganden, etablering vid PUT och med ett uttalat individperspektiv.

Migrationsverket agerar också stötdämpare genom att efter PUT tillhandahålla bostäder för asylmigranter som blir kvar i ABO efter PUT eller slutligt avslag. Det finns också exempel där Migrationsverket gör akuta stötdämpande insatser genom att omlokalisera personal, som egentligen har andra viktiga arbetsuppgifter (till exempel asylprövning).

Det finns ingen samlad bild av hur Migrationsverket idag agerar stötdämpare inom de olika åtagandena och om det är effektivt ur ett samhällsperspektiv. Kartlägg och analyser därför Migrationsverkets stötdämpande för att se om det alltid är bästa lösningen eller om det finns bättre lösningar. Här är det lämpligt att göra analyser utifrån olika möjliga scenarier.

14.4 Vara drivande i att sedan länge kända problem blir lösta

Det finns ett antal problem som varit kända länge²¹, men som av något skäl inte fått lösningar.²²

De mest kända problemen inom asylmigrationssystemet är samordningsnummer och glappet mellan Migrationsverkets utbetalning av ersättning enligt LMA och Försäkringskassans etableringsersättning. I båda dessa är Migrationsverket direkt berört och skulle därmed kunna vara drivande.

Ett annat känt problem (som samtidigt är en stötdämpare) är EBO och självbosättning. Det innebär ofta trångboddhet, påfrestad ekonomi och utsatthet, något som inte minst drabbar barnen. Det medför också svårigheter för kommunerna att planera, till exempel för skola och lokal service. Det skulle behövas en fördjupad analys av problemet och hur berörda myndigheter och andra aktörer skulle kunna bidra till att minska påfrestningarna vid olika tänkbara utvecklingar. Här kan Migrationsverket bidra med kunskap, men inte vara drivande på annat sätt än att initiera en diskussion i lämpligt samverkansforum.

²¹ Se till exempel Utvecklingen inom Mottagandet av asylsökande från 1985 fram till dagens datum, Uppdrag till Migrationsverket att bistå utredningen om mottagandet av asylsökande (Ju2007:18)

²² Varför händer inget? Några hypoteser: Det finns en föreställning om att allt snart ska återgå till det vanliga (kanske baserat erfarenheterna från Bosnienkriget). Myndigheternas arbete inte organiserat enligt samhällets åtaganden gentemot asylmigranten som individ. Bristande intresse/förmåga på den politiska nivån. Intressekonflikter, stuprörstänkande. Asylmigration är en marginell fråga för de flesta myndigheter som ingår i asylmigrationssystemet.

Bilaga 1 Kronologisk beskrivning av asylmigrationsprocessen hösten 2013/vintern 2014

Denna bilaga beskriver hur asylmigrationsprocessen såg ut under hösten 2013 och vintern 2014, vilken var utgångspunkten för flera av de arbeten FOI genomfört för Migrationsverket. Sedan dess har asylmigrationssituationen förändrats kraftigt, vilket innebär att beskrivningen här är inaktuell. Vi väljer ändå att ha med den eftersom flera av de påfrestningar och åtgärder som vi beskriver i rapporten är sprungna ur asylmigrationsprocessen som den såg ut då.

Första tiden (ungefär en månad)

Efter den första kontakten med Migrationsverket och Polisen hamnar de asylsökande i väntan. Migrationsverket erbjuder dem som behöver anläggningsboende (ABO) och kan utfärda undantag från arbetstillstånd (AT-UND). Asylmigranten kan välja eget boende (EBO). Landstinget erbjuder hälsoundersökning. Asylmigranten får en första information om rättigheter och skyldigheter av Migrationsverket i samverkan med bland andra Arbetsförmedlingen och Polisen.

Väntan på beslut om uppehållstillstånd

Under den här perioden får asylmigranter i grupp av Migrationsverket information om rättigheter och skyldigheter. Där deltar bland andra Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Skatteverket och Polisen. Kommunen är skyldig att inom en månad från ankomst erbjuda barn 6-18 år skolgång (i den mån det finns information om att barnen finns i kommunen) och erbjuder förskola på samma villkor som för andra boende i kommunen. Erbjudande om hälsoundersökning finns även under den här fasen. Utbildning för unga vuxna (över 18 år) har idag ingen lagstadgad finansiering och det är upp till varje kommun att bestämma om de ska få gå i skolan.

Vuxna har inte rätt till några myndighetsanordnade kompetensåtgärder före beslut om uppehållstillstånd (vilket för de flesta asylsökande är PUT). Det är inget som hindrar att individen lämnar in dokumentation för validering av utbildning eller godkännande av legitimation under den här perioden, men för godkännande av legitimation krävs kunskaper i svenska på viss nivå. Undantag från arbetstillstånd är en möjlighet att kunna arbeta vitt före PUT, men statistiken visar att det inte är många som gör det.

Under den här perioden, som kan bli lång, finns risk för att asylsökande tvingas flytta mellan olika anläggningsboenden, när det kommer många nya asylsökande att skapa plats för.

Etablering

I samband med beslut om PUT får asylmigranten information av Migrationsverket i samverkan med Arbetsförmedlingen m.fl. Huvudansvaret går nu över från Migrationsverket till Arbetsförmedlingen, men myndigheterna samverkar i möten som rör arbete och utbildning.

Efter beslut om PUT kan asylmigranten få del av kompetensaktiviteter inom ramen för Arbetsförmedlingens etableringsuppdrag. Man upprättar en etableringsplan. Arbetsförmedlingen har dock svårt att hinna med att utforma individuella etableringsplaner. Kommunen är en viktig aktör vid etableringen med sitt ansvar för SFI, samhällsorientering och praktik. Asylmigranten kan ansöka om validering av utbildning hos UHR eller godkännande av legitimation hos Socialstyrelsen.

Asylmigranter bor i många fall kvar i ABO i väntan på kommunplacering och får då inte påbörja sin etablering (idag är det ca 10 000 personer). Regelverket är utformat för snabb bosättning. Den som valt EBO är redan "etablerad" i en kommun.

Det kan vara krångligt och tidsödande att ordna folkbokföringen. Om asylmigranten saknar personnummer och ID-handlingar förhindrar det möjligheter att arbeta vitt och få ut sin lön.

För den som har familj i annat land kan familjeåterföreningen nu börja, vilket skapar behov av annat boende (och kanske flytta till en annan kommun).

Återvändande

Vid avslag på asylansökan i alla instanser ska personen om det är möjligt återvända till sitt ursprungsland. Detta är inte helt enkelt. Polisen kategoriserar återvändandeärenden enligt följande:

- 1 (gröna): Personen är identifierad och har pass. De som avviker hör oftast till denna kategori
- 2 (gula): Personen är identifierad och hemlandets ambassad kan utfärda resehandlingar, i många fall bara om personen själv medverkar
- 3 (röda): Personen är inte identifierad och har inga resehandlingar. Möjligheten att verkställa bygger här helt på frivillighet. Det finns därför inte så många som avviker i denna kategori. Migrationsverket lämnar över många av dessa ärenden till polisen, men majoriteten av ärendena går tillbaka efter fyra år då preskription inträder

Bilaga 2 Materialet

Scenarioanalyser 2013

Sakkunniga från Migrationsverket utvecklade och analyserade 2013 med stöd av FOI tre scenarier med tidsperspektivet 2013-2017:

- Bägaren rinner över (fortsatt stor asylmigration till Sverige med 30 000 asylsökande per år)
- Fästning Europa stärks (starkt minskat antal asylsökande)
- Syrien humanitär evakuering (snabb evakuering av syrier från flyktingläger)

De sakkunniga bedömde nivån av påfrestningar i asylprocessen på asylmigranter, lokalsamhälle, kommuner och centrala myndigheter i de olika scenarierna. Dessutom diskuterade vi förslag till åtgärder för att minska påfrestningarna. De här scenarioanalyserna finns beskrivna i FOI Memo 4761.

Samverkansuppdragets analys

Sakkunniga från de myndigheter som deltog i Samverkansuppdraget analyserade med stöd av FOI scenariot ”Bägaren rinner över” ur asylmigrantens perspektiv. Här analyserade vi hela asylmigrationsprocessen. Resultatet blev en kartläggning av asylmigrantens myndighetskontakter, analys av påfrestningar på asylmigranten och sex förslag till initiativ att gå vidare med i samarbete. Resultaten finns redovisade i Migrationsverkets rapport *Att arbeta tillsammans*.²³

Påverkansanalys 2014

På uppdrag av Systemanalysuppdraget gjorde FOI en analys av hur olika myndigheter påverkar varandras förutsättningar i asylmigrationsprocessen samt hur asylmigrantens förutsättningar påverkar myndigheters möjligheter att stödja dem. Analysen baserade sig på intervjuer med representanter för de myndigheter som deltog i uppdraget. Resultatet blev en påverkansmodell per myndighet samt en första version av morfologisk modell för typfall. Påverkansanalysen finns beskriven i FOI Memo 5178.

²³ Att arbeta tillsammans - redovisning av samverkansuppdraget mellan myndigheter i processen från ansökan till etablering med egen försörjning alternativt återvändande, Migrationsverket 2013.

Scenarioanalys 2014

Scenariot vi analyserade 2014 var ”Fortsatt stor asylmigration” med cirka 90 000 asylsökande per år 2014-2018. FOI gjorde intervjuer med representanter för de myndigheter som deltog i Samverkansuppdraget. I bearbetad form blev de underlag för en workshop. Där bedömde deltagarna påfrestningar i olika åtaganden samt diskuterade åtgärder för att minska dem, både i form av förbättrad samverkan och ändrade ramvillkor.

Morfologisk analys av asylboende 2015

En grupp sakkunniga från Migrationsverket genomförde med stöd av FOI en morfologisk analys av asylboende. Resultatet blev en beskrivning av befintliga och möjliga boendeleternativ samt en bedömning av hur väl de fungerar i olika scenarier.

Bilaga 3 Översikt åtgärdsförslag

Nedanstående figur sammanfattar åtgärdsförslagen. Färgerna markerar att förslagen är desamma eller närbesläktade, dock inte alltid formulerade på exakt samma sätt.

Boende	Lokal service	Upphålls- tillstånd	Försörjning genom sammhällets försorg	Arbete och utbildning vuxna	Skola o förskola	Hälsa och sjukvård	Personnummer	Familje- återförening	Återvändande
Skapa större beredskap för varierande behov av asylboenden	Skapa större beredskap för varierande behov av asylboenden	Samlat och snabbt underlag till domstolen	Migrations- verket i Servicekontors- konceptet	Individanpassade förberedelser för etablering under prövningstiden	Information till kommunerna	Informera asylsökande om möjligheter att söka vård	Dela information till Skatteverket	Ge kommunerna bättre planerings- försättningar	Fatta fler försvarsbeslut
Ge kommunerna bättre planerings- försättningar	Ge kommuner och landsiting bättre planerings- försättningar	Gemensamt datasystem i stats- förvaltningen	Ge förhånds- information till försäkrings- kassan	Ett samordnings- nummer för asylsökande	Planera ABO utifrån ett barn- perspektiv	Informera kommuner o landsting om hälsostillstånd hos asylsökare	Ge information till asylsökande	Behåll återvändandes ID-handling vid frivilligt återvändande	
Godkännt eget boende ("GEBÖ")	Migrations- verket i Servicekontors- konceptet		Verka för ett enda samordnings- nummer	Matching av ABO mot arbetsmarknad		Informera Kriminalvården om hälsostillstånd hos återvändande i förvar	Undvika vissa datum för personnummer		Lämnas inte över årenden som inte kan verkställas till Polisen
PUT-boende i placeringskom mun och överlättelse av ABO-lägenheter			Verka för att ta bort "glappet"	Tidig information om individen till Arbets- förmedlingen			Ett enda samordnings- nummer för asylsökande		Välj lämplig geografisk placering av återvändande
Harmonisera förhandling om boendeplatser			Fortsätt delta i initiativet Gemensamt ersättnings- system	Stöd vid ansökan om validering och godkännande av legitimation i sjukvårdsrätten			Ta emot ansökan om folkbokföring vid PUT		

