

Generaldirektören

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
justitiedepartementet.registrator@regeringskansliet.se

Redovisning av uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter

Härmed överlämnas en redovisning av regeringens uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter (Ju2023/01593).

Migrationsverket redovisar uppdraget i form av en rapport. Rapporten har fastställts av generaldirektören efter föredragning av kanslichefen Filippa Nordfeldt. I den slutliga handläggningen har även avdelningsdirektören Sara Åhman deltagit.

Maria Mindhammar
Generaldirektör

Bilaga:

Redovisning av uppdrag att inrätta återvändandecenter (Ju2023/01593)

RAPPORT

Redovisning av uppdrag att inrätta återvändandecenter (Ju2023/01593)

Dnr: 1.1.2-2023-10489



Migrationsverket: Redovisning av uppdrag att påbörja inrättandet av återvändandecenter

Framställd av: Nationella operativa avdelningen

Fastställd av: Maria Mindhammar, generaldirektör

Fastställsedatum: 2023-12-01

Handlagd av: Filippa Nordfeldt, kanslichef, Jaqueline Bajo Lundberg, expert och Jonas Colling, expert

Diarienummer: 1.1.2-2023-10489

Sammanfattning

Arbetet med att påbörja inrättandet av återvändandecenter har bedrivits under kort tid och med stor arbetsinsats, vilket har resulterat i att myndigheten har en fungerande verksamhet att bygga vidare på.

Med start i september 2023 har Migrationsverket inrättat återvändandecenter med totalt 650 platser i fem kommuner: Stockholm, Enköping, Mölndal, Burlöv och Malmö. Centren har skapats genom att omvandla befintliga anläggningar till återvändandecenter. Samtliga center är lokaliserade i närheten av utreseorter. Storleken på centren kan framöver med fördel varieras och även samlokaliseras med andra anläggningsboenden. Det kan ge utrymme för att utforma och anpassa center efter olika gruppers behov, såsom exempelvis barnfamiljer och sårbara grupper.

Behovet av platser utifrån nuvarande lagstiftning bedöms under de närmsta åren vara cirka 2 000. Med rådande förutsättningar räknar myndigheten med att nå upp till den kapaciteten före utgången av 2024.

Samverkan på nationell nivå har skett med Polisen, Sveriges kommuner och regioner (SKR), Socialstyrelsen, Skolverket och ett antal frivilligorganisationer. Regionalt och lokalt har samverkan bedrivits med kommuner, regioner och frivilligorganisationer.

I återvändandecenter erbjuds motiverande verksamhet i större omfattning och med en större intensitet än tidigare. Tiden mellan kallelse och samtal kan kortas och det öppnar upp för mer frekvent rådgivning med samtal om vilket praktiskt stöd som kan erbjudas.

Verksamheten i återvändandecentren har bedrivits under en alltför kort tid för att kunna ge statistiskt säkerställda resultat. Det finns ändå iakttagelser och erfarenheter som kan ge ett underlag för vidare diskussioner. Exempelvis har flera av de inrättade återvändandecentren vittnat om att det underlättar arbetet när personerna är tillgängliga.

Hittills har de ekonomiska och personella konsekvenserna av införandet av centren varit små, men ett mer aktivt återvändandearbete och en ökad samtalsfrekvens bedöms leda till högre arbetsbelastning och det kommer att bli aktuellt att ta in fler personalresurser till centren. När väl organisationen och arbetet har satt sig finns bättre underlag för att göra en mer detaljerad beräkning. En slutsats man kan dra redan nu är att boendedygnskostnaden ökar jämfört med andra jämförbara boendeformer.

De utvecklingsinsatser som Migrationsverket behöver vidta innefattar bland annat att fortsätta kompetensutveckla personalen liksom att se över utformningen av centren för att bättre anpassa verksamheten till kortare och längre vistelser.

Muntlig och skriftlig information liksom så kallad öppen rådgivning är andra utvecklingsinsatser som kan gagna det fortsatta arbetet.

I uppdraget ingår att erbjuda alla med verkställbart beslut en plats i återvändandecenter vilket är möjligt. Däremot har erfarenheten visat att det inte är alla som väljer att flytta. Så länge möjligheten till eget boende kvarstår kommer det alltid finnas personer som väljer det alternativet. Tiden för att kalla personer som ska flytta till återvändandecenter är kort då rätten till bistånd enligt LMA upphör i samband med att tidsfristen för frivillig utresa löper ut, för vuxna som inte sammanbor med barn. Detta gör att en stor del av målgruppen inte nås av arbetssättet i återvändandecentren. Vidare skulle formerna för skolgång för barn i återvändandeskedet kunna utredas och eventuellt anpassas.

Återvändandecentrens lokaler och verksamhet behöver utformas för både kortare och längre vistelsetider så att personer som bor i centren inte riskerar psykisk ohälsa. Även barnperspektivet behöver beaktas i utformningen av återvändandecenter.

Innehåll

1.	Bakgrund	7
2.	Genomförande av uppdraget.....	7
2.1	Platsbehovsberäkning för år 2023-2025	8
2.2	Utfall.....	9
2.3	Kapacitetsplanering	12
3.	Verksamheten i återvändandecenter	13
3.1	Målgrupp	13
3.2	Flytt till återvändandecenter	13
3.3	Motiverande verksamhet	14
4.	Utformning av återvändandecenter.....	14
4.1	Anpassningsbehov av lokalerna	14
4.2	Storlek och placering	15
4.3	Säkerhet för de boende	15
5.	Ekonomiska konsekvenser	15
6.	Personella konsekvenser.....	16
7.	Behov av utvecklingsinsatser	17
8.	Konsekvenser för de boende.....	18
8.1	Psykisk ohälsa.....	18
8.2	Sårbara grupper.....	18
8.3	Barnrättsperspektiv	18
8.3.1	Lokalernas utformning utifrån barnrättsperspektivet	19
8.3.2	Verksamhetens utformning utifrån barnrättsperspektivet.....	19
8.3.3	Skola för barn	19
8.4	Socialtjänst	20
9.	Samverkan	21
9.1	Polisen	21
9.2	Länsstyrelserna	22
9.3	Kommunerna	22
9.4	Regionerna.....	23

9.5	Frivilligorganisationer	23
10.	Eventuella behov av författningsändringar.....	24
10.1	Personer som kan erbjudas plats i ett återvändandecenter.....	24
10.2	En trygg boendemiljö	25
10.3	Incitament i återvändandearbetet.....	26
10.4	Polishandräckning i samband med flytt från anläggningsboende	26
10.5	Skola och sjukvård.....	26
10.6	Statlig ersättning.....	26
11.	Erfarenheter från andra länder	27
11.1	Danmark	27
11.2	Belgien.....	28
11.3	Nederländerna.....	29

1. Bakgrund

Migrationsverket fick den 29 juni 2023 i uppdrag av regeringen att påbörja inrättandet av återvändandecenter (Ju2023/01593). Enligt uppdraget ska myndigheten erbjuda alla personer med verkställbara av- eller utvisningsbeslut samt överföring enligt Dublinförordningen plats i ett sådant center. Undantag från att erbjuda en person plats kan göras men ska tillämpas restriktivt.

Syftet med uppdraget är att bidra till en välfungerande återvändandeprocess vilket i sin tur ska leda till ett ökat återvändande genom att samla de som ska återvända och bedriva aktivt motivations- och informationsarbete för att förmå fler att följa gällande beslut.

Denna rapport utgör Migrationsverkets avrapportering av regeringens uppdrag. Rapporten syftar till att:

- beskriva hur arbetet med att inrätta center fortgår,
- redovisa:
 - hur verksamheten bedrivs och ge en bedömning av om arbetet med återvändande förbättrats,
 - ekonomiska och personella konsekvenser,
 - förslag på utvecklingsåtgärder och vilka utvecklingsåtgärder som vidtagits,
 - behov av författningsändringar samt
- presentera en analys av konsekvenserna för de som ska bo i centren inklusive konsekvenserna ur ett barnrättsperspektiv.

2. Genomförande av uppdraget

Med start i september 2023 har Migrationsverket inrättat återvändandecenter i fem kommuner: Stockholm, Enköping, Mölndal, Burlöv och Malmö. Centren har skapats genom att omvandla befintliga anläggningar till återvändandecenter. I Burlöv har hela anläggningen vigts för ändamålet, medan i de övriga kommunerna har delar av anläggningarna i form av särskilda hus eller korridorer använts. Totalt har cirka 650 platser omvandlats till återvändandecenter. Målet är att vid utgången av år 2024 ha 2 000 platser i återvändandecenter.

De anläggningar som tagits i anspråk är sådana som redan tidigare använts som i huvudsak ankomst- eller utreseboenden. Migrationsverket har där placerat personer med ärenden som hanterats i enlighet med Dublinförordningens bestämmelser, ärenden som prövats gentemot ett så kallat säkert ursprungsland eller som har haft

nära förestående utresor. Gemensamt för dessa kategorier av ärenden är att de har korta vistelsetider och att boendena haft en större genomströmningshastighet än vid andra boenden.

Efter att återvändandecentren inrättats har alla personer med nya återvändandeärenden kallats att flytta dit medan de med äldre ärenden har erbjudits plats löpande beroende på ärendets beskaffenhet. En del av de barnfamiljer som erbjöds plats och hade vistats länge i landet avvek eller valde att flytta till eget boende. Det har även funnits exempel på familjer som har avvikit för att söka asyl i annat EU-land utan att det funnits indikationer på att så skulle ske.

2.1 Platsbehovsberäkning för år 2023-2025

Migrationsverket har i tidigare överlämnad redovisning av uppdrag om införande av återvändandecenter (Ju2022/02319)¹ redovisat beräkningar för hur många platser som behövs i återvändandecenter. Bedömningen var då att cirka 1 300–2 900 platser skulle komma att behövas i återvändandecenter år 2023–2025 med nuvarande lagstiftning, där rätten till bistånd upphör för vuxna utan barn när tidsfristen för frivillig avresa löper ut.

Med utgångspunkt från det underlag som redovisats till regeringen i den senaste prognosen² och det aktuella uppdraget, har en ny beräkning av platsbehovet under de närmsta åren tagits fram utifrån gällande regelverk. Behovet av platser i återvändandecenter utifrån nuvarande lagstiftning bedöms under de närmaste åren vara 1 800-2 000 platser. Beräkningen bygger på antagandet att personer som omfattas av massflyktsdirektivet inte söker asyl när direktivet löper ut.

Antalet inskrivna personer i mottagningssystemet som är aktuella för flytt till återvändandecenter bedöms, till skillnad från tidigare lämnad redovisning, inte variera i någon större omfattning under de närmaste åren. De som sedan tidigare har verkställbara av- eller utvisningsbeslut och fortfarande är inskrivna i mottagningssystemet uppgår idag till cirka 2 200 individer. Majoriteten av dessa lever i familjekonstellationer med barn under 18 år. Utöver dessa tillkommer de som kommer att få verkställbara beslut och personer som hanteras enligt Dublinförordningen eller prövas mot säkra ursprungsländer. Dessa motsvarar cirka 200 individer per månad.

I beräkningen har antaganden gjorts om att 90% av de som idag är inskrivna i ett anläggningsboende³ och får ett verkställbart beslut kommer att flytta till ett återvändandecenter och att 50% av de i anläggningsboenden som redan har ett återvändandeärende väntas acceptera en plats i ett återvändandecenter. De i anläggningsboenden som inte vill flytta till ett återvändandecenter har idag möjlighet att istället välja att flytta till eget boende. Det bedöms att 10% av de som

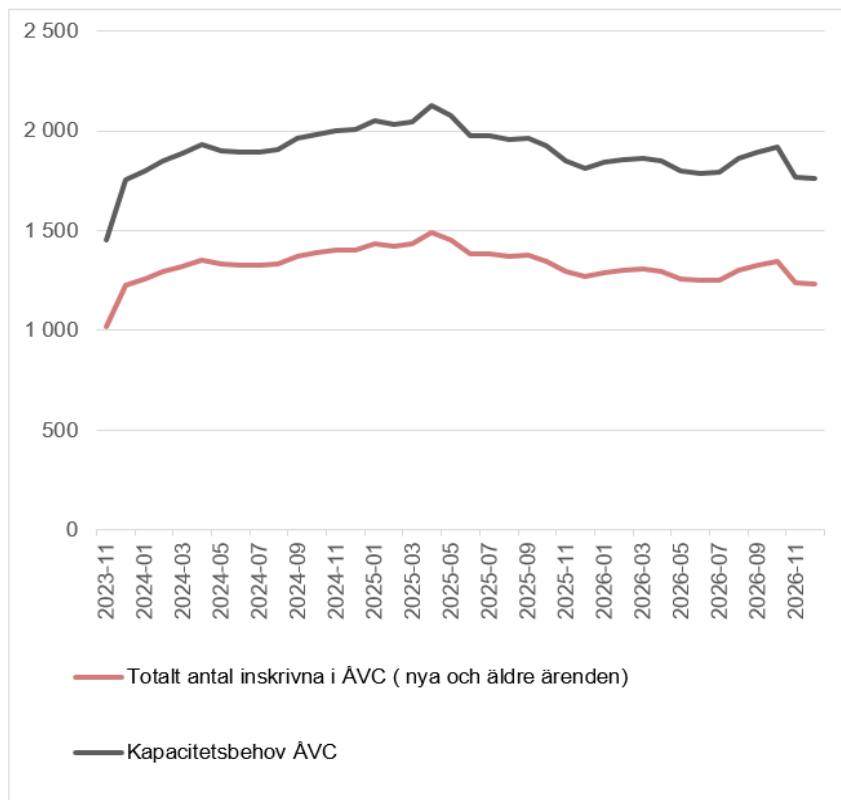
¹ Redovisning av uppdrag om införande av återvändandecenter (1.1.2-2022-15210)

² Verksamhets- och utgiftsprognos 2023-10-23 (1.1.3-2023-294)

³ Anläggningsboenden innefattar samtliga tillfälliga boenden som drivs i Migrationsverkets regi, både enskilda lägenheter och olika former av kollektiva bostäder.

bor i eget boende kommer att flytta till ett återvändandecenter. Ovan utgör antaganden då det inte går att dra några säkra slutsatser från arbetet hittills.

Migrationsverket har även utgått från en beläggningsgrad om 70% för att kunna erbjuda familjer att bo mer enskilt och för att ha möjlighet att hantera fluktuationer i antalet inskrivna.



Behov av platser i återvändandecenter kommande år

2.2 Utfall

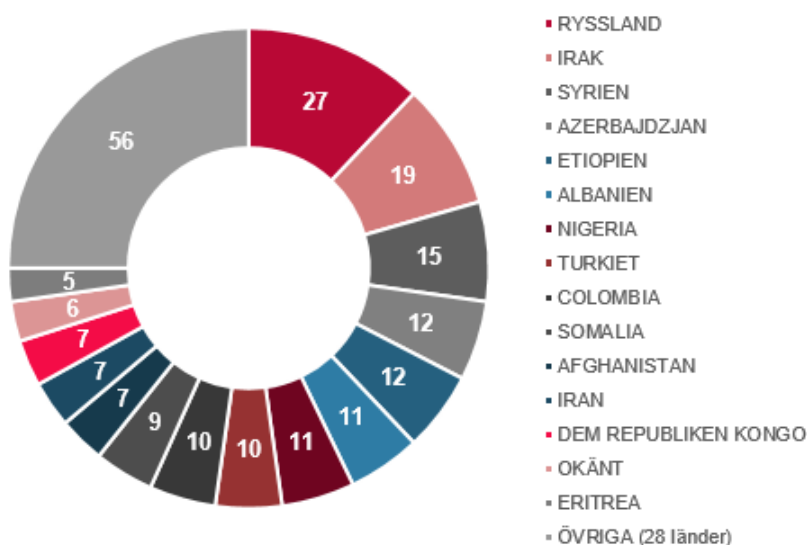
Inrättandet av återvändandecenter har nyligen påbörjats. Myndigheten kan därför inte redogöra för komplett statistik eller dra långtgående slutsatser utifrån aktuell data. Däremot kan en nulägesbild presenteras för att bidra till förståelse för hur långt arbetet kommit hittills liksom en beskrivning av de första upplevelserna av verksamheten.

I slutet av november 2023 vistades drygt 220 personer i ett återvändandecenter, varav drygt 75 är barn. De hade i genomsnitt vistats cirka 610 dagar i mottagningssystemet.

Sedan starten har drygt 500 inflyttar skett till återvändandecenter varav nästan 400 personer redan befann sig på ett anläggningsboende, det vill säga korridors-, utrese- eller lägenhetsboende. Utöver det har drygt 40 personer flyttat från eget boende och resterande har placerats i ett center direkt vid ansökan. Det har även

skett flyttar från återvändandecenter till andra boendeformer, till exempel har 25 personer valt att flytta till eget boende. De som idag bor i eget boende har i låg grad accepterat erbjudandet om plats i återvändandecenter. För att dessa ska flytta till centren bedöms att regelverk om eget boende behöver ses över.

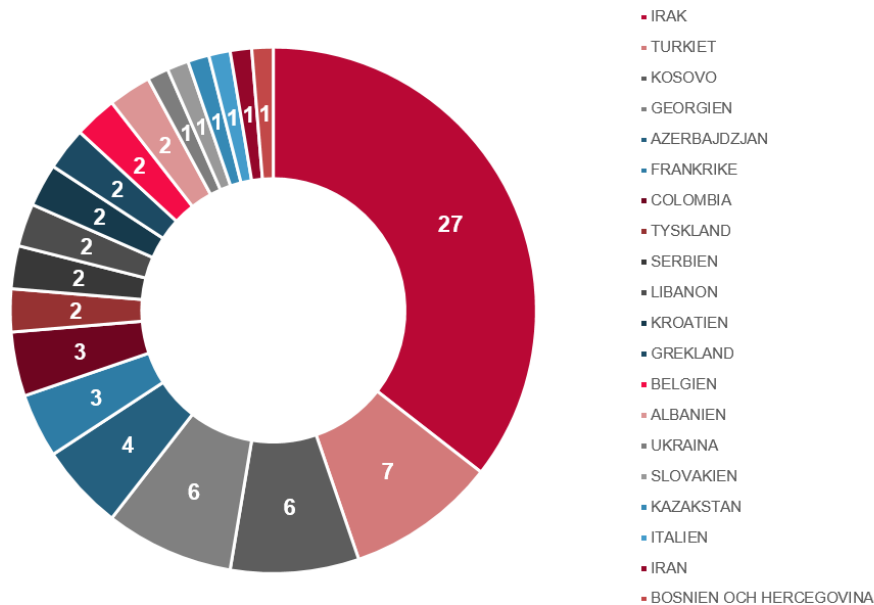
Av de 220 personer som bodde på ett återvändandecenter i slutet av november hade drygt 140 ett öppet återvändandeärende, övriga hade sorterats som Dublinärenden eller med presumtion om omedelbar avvisning men ännu inte fått beslut. Registrerade medborgarskap för de 220 personerna varierar. De vanligaste medborgarskapen sedan återvändandecentern inrättas har varit Ryssland, Irak och Syrien.



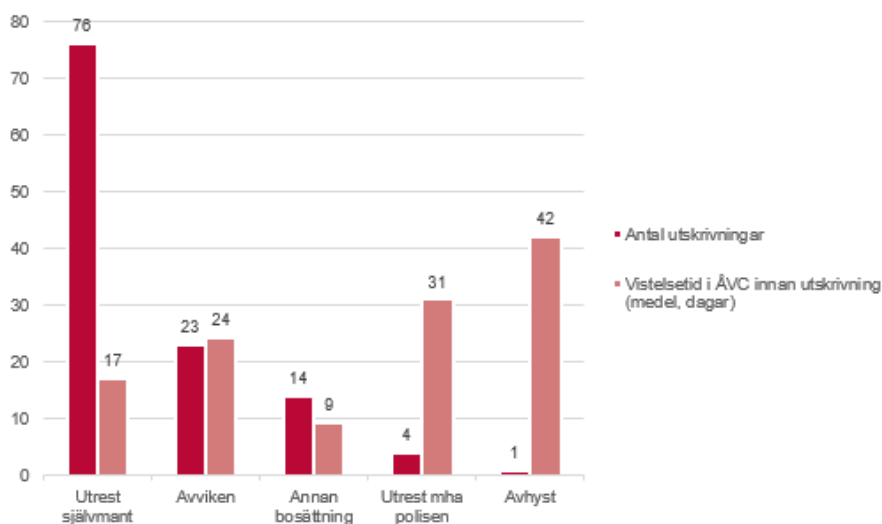
Inskrivna vid återvändandecenter, per medborgarskap, 2023-11-27.

Omkring 120 personer har skrivits ut från ett återvändandecenter varav 76 personer har lämnat landet självmant. Den genomsnittliga vistelsetiden från inflytt i återvändandecenter till en utresa har varit 17 dagar. Antalet destinationsländer har varit 20 stycken där Irak är det enskilt vanligaste med 27 utresor. Utöver det har 23 personer skrivits ut med anledning av att de har avvikit medan 19 personer har skrivits ut på annan grund.

I ärenden där återvändande ska ske till säkra länder och med omedelbar verkställighet har ledtider kunnat kortas och utresorna kunnat genomföras inom kortare tid än tidigare.



Destinationsland för de som skrivits ut från återvändandecenter med anledning av en självmant utresa, 2023-11-27.



Antal utskrivningar och genomsnittlig vistelsetid i återvändandecenter, 2023-11-27.

I verksamheten finns bilden av att uppdraget har medverkat till att utvecklingsarbete som tidigare diskuterats nu faktiskt har genomförts. Det fokus på återvändande som uppdraget har medfört och konceptet med återvändandecenter i sig har skapat ett engagemang och en vilja att utveckla verksamheten hos många

medarbetare. Migrationsverket kommer att arbeta vidare med metodutveckling, resursplanering, förändringsledning och ledarskap för att utveckla verksamheten.

I och med att mer tid lagts på varje enskilt ärende i återvändandecentren har mer kvalitativa samtal kunnat hållas och etablerade metoder kunnat fördjupas. Planerade samtal och försök med öppen rådgivning har lett till en upplevelse av ökad tillit mellan handläggare och den som ska återvända. Med öppen rådgivning menas att en handläggare finns tillgänglig för samtal utan tidsbokning för information och fördjupning i det enskilda ärendet. I en del ärenden där bedömningen tidigare varit att personen sannolikt skulle avvika har istället återvändandet kunnat genomföras.

Antalet ärenden är dock för få för att kunna dra några långtgående slutsatser både om införandet av återvändandecenter men även dess påverkan på återvändandearbetet i stort.

2.3 Kapacitetsplanering

Migrationsverket har i dagsläget cirka 4 200 platser i kollektiva bostäder⁴ och 10 000 platser i lägenheter. Migrationsverket planerar att minska antalet platser i lägenheter successivt de närmsta åren och då i takt med att nya kollektiva bostäder upphandlas. Av de nuvarande 4 200 platserna som finns i kollektiva bostäder har cirka 650 platser redan dedikerats som återvändandecenter. Av resterande platser i kollektiva bostäder finns det möjlighet att omvandla ytterligare platser till återvändandecenter. Förberedelser pågår även för att iordningsställa kapacitet vid nya anläggningar för att möta behovet.

Beroende på hur införandet av återvändandecenter utvecklas vad gäller utformning och arbetssätt kan det innebära att lokaliseringen av centren ändras över tid när bättre lämpade anläggningar kan anskaffas eller iordningsställas.

Under hösten 2023 har Migrationsverket upphandlat en anläggning i Märsta i närheten av Arlanda. Lokalerna kommer att användas för att inrätta ett permanent återvändandecenter. Anläggningen har 512 platser och belägningsgraden är planerad till 70% för att ha god flexibilitet och tillgänglighet. Anläggningen tas i drift den 11 december. Vi kommer även ha kvar nuvarande antal platser på anläggningarna i Enköping och Stockholm för tillfälliga återvändandecenter till dess att myndigheten fastställt vilka boenden som kommer att permanent kunna avlasta återvändandecentret i Märsta. Det innebär att vi totalt kommer att ha 1 162 platser i återvändandecenter tills annat beslutas.

⁴ Med kollektiva bostäder menas samtliga tillfälliga bostäder där boende delar vissa allmänna ytor, det kan röra sig om korridorsboende, tillfälligt upphandlade boenden med mera.

3. Verksamheten i återvändandecenter

Vid ett återvändandecenter bedrivs ett aktivt återvändandearbete med flera samtal per vecka och tillgång till organisationer som erbjuder stöd inför återvändandet kan möjliggöras. Samtalen syftar till att motivera den enskilde till att forma sin framtid efter ett återvändande, liksom anskaffa resehandlingar, ansöka om återetableringsstöd och skapa kontakter med organisationer som kan bidra till att underlätta återvändandet.

3.1 Målgrupp

Migrationsverket har inom ramen för projektarbetet utarbetat principer för hur och när personer ska erbjudas en plats vid ett återvändandecenter.

En grundläggande princip är att det ska finnas ett öppet aktivt återvändandeärende och att personen ska omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. (LMA) varför en flytt till återvändandecenter vanligen ska ske när av- eller utvisningsbeslutet blivit verkställbart. Migrationsverket bedömer att även personer vars asylansökan hanteras i snabbprocessen (presumtion om omedelbar avvisning) och i Dublinprocessen (presumtion om överföring enligt Dublinförordningens bestämmelser) ska erbjudas plats i återvändandecenter. Dessa är aktuella för återvändandecenter redan från tidpunkten då en ansökan om asyl lämnas in. Personer med giltiga resehandlingar eller där en resehandling kan anskaffas genom återtagandeavtal kan också flytta till ett återvändandecenter innan av- eller utvisningsbeslutet blivit verkställbart och då efter ett avslag på överklagandet från migrationsdomstol. Migrationsverket ser fördelar i att även personer enligt ovan omfattas och erbjuds plats i återvändandecenter.

Gällande möjligheten att undanta personer från att flytta till ett återvändandecenter ser Migrationsverket att det kan röra sig om sociala eller hälsorelaterade skäl, till exempel för personer som bor i anpassat boende och där motsvarande boende inte kan erbjudas i ett återvändandecenter eller om en familjemedlem vistas på sjukhus under en längre tid. Det kan också finnas andra särskilda skäl såsom barnfamiljer där ett barn är placerat i familjehem eller motsvarande.

3.2 Flytt till återvändandecenter

Personer som bor i anläggningsboende erbjuds plats vid återvändandecenter snarast efter att återvändandebeslutet blivit verkställbart. Det innebär att de inte längre får bo kvar i det tidigare boendet utan antingen måste flytta till ett återvändandecenter eller ordna boende på egen hand, vilket nuvarande lagstiftning tillåter.

Under projekttiden har olika arbetsmetoder prövats för att informera om en förestående flytt till återvändandecenter. Utan att kunna dra allt för långtgående slutsatser tenderar fler att flytta till de boenden där Migrationsverkets personal haft muntliga samtal innan flytten istället för att enbart kalla brevlades.

3.3 Motiverande verksamhet

Återvändandearbetet börjar redan vid ansökan i det att information ges om att ansökan kan komma att avslås med därpå följande återvändande och eventuellt återreseförbud till EU. Vid följande möten såsom samhällsinformation och underrättelsesamtal fördjupas och konkretiseras vad som händer vid ett avslag ytterligare. Vid underrättelsesamtalet, där personen delges sitt avslagsbeslut, ges möjlighet att nöjdförklara sig med beslutet och den låga sannolikheten för ett framgångsrikt överklagande diskuteras. Anslag, faktablad och filmer med information om återvändande och stöd som erbjuds ska finnas i myndighetens receptioner och boenden.

Målet med den motiverande verksamheten är att förmå personer som ska återvända att göra så självmant i så stor utsträckning som möjligt. På ett återvändandecenter ska fokus ligga på att hålla tätare frekvens av motiverande samtal och rådgivning samt vägledning för att uppnå ett hållbart och värdigt återvändande. Samtalets huvudinriktning ska vara att personen kommer att återvända och själv kan påverka under vilka former det sker. Rutiner och material såsom mallar och blanketter har uppdaterats med information om återvändandecenter för att ge stöd till verksamheten.

Sedan 2009 erbjuder Migrationsverket möjlighet att ansöka om återetableringsstöd. Stödet, som kan beviljas för personer som ska återvända till länder där det bedöms vara svårt att återetablera sig, utbetalas av IOM och motsvarar 30 000 svenska kronor för varje person över 18 år och 15 000 kronor för barn under 18 år. En familj kan få högst 75 000 kronor. Återetableringsstöd kan ges till återvändande till 16 länder⁵ för närvarande.

Migrationsverket förmedlar även möjlighet att söka reintegreringsstöd från Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) till personer som ska återvända. Stödinsatserna, som bland annat består av tjänster som ska leda till arbete och egen försörjning är för närvarande tillgängliga i 16 länder⁶ och syftar till att möjliggöra en hållbar reintegrering.

4. Utformning av återvändandecenter

4.1 Anpassningsbehov av lokalerna

De återvändandecenter som har inrättats utgörs av anläggningar som är anpassade för en kort vistelsetid - korridorboenden med enskilda rum eller lägenheter. De anpassningsbehov som identifierats under hösten kommer att tas med i det fortsatta

⁵ Afghanistan, Centralafrikanska republiken, Demokratiska Republiken Kongo, El Salvador, Eritrea, Etiopien, Irak, Jemen, Libanon, Libyen, Nigeria, Pakistan, Palestina, Somalia, Sudan och Sydsudan

⁶ Armenien, Bangladesh, Demokratiska Republiken Kongo, Egypten, El Salvador, Etiopien, Marocko, Mongoliet, Gambia, Irak, Jordanien, Nigeria, Pakistan, Palestina, Somalia och Somaliland

arbetet. Det kan exempelvis röra sig om behov av fler rum för utredning och samtal men även lekrum och lekplatser.

4.2 Storlek och placering

Myndigheten bedömer att det kan finnas fördelar med att inrätta olika typer av boenden där vi kan bedriva verksamhet inriktad mot olika grupper. Storleksmässigt mindre center eller större center med möjlighet till avgränsning bedöms ge bra förutsättningar för att skapa adekvat boendemiljö utifrån de boendes olika förutsättningar. Det har även lyfts från både SKR och kommuner att de ser fördelar med att ha flera mindre återvändandecenter än några få stora sådana. I det fortsatta utvecklandet av verksamheten kommer frågan om storlek och placering av anläggningarna att omhändertas.

De anläggningar som nu används är lokaliserade inom cirka 1,5-2 timmars resa med bil från utreseorterna Arlanda, Skurup/Kastrup, Landvetter. Andra faktorer att ta hänsyn till kan vara närhet till konsulat och ambassader för anskaffande av resehandlingar, men även att placera återvändandecenter på andra orter, exempelvis med närhet till flygplats med anslutningsflyg via de större flygplatserna. Lämplig lokalisering av centren behöver även utgå från andra myndigheters behov.

4.3 Säkerhet för de boende

Säkerheten mellan de boende behöver vara gedigen, de boende ska kunna låsa om sig och låsa in sina tillhörigheter. Elektroniska system för tillgång till boendet kan även användas för inpasseringskontroll till exempel via så kallade taggsystem på dörrar. Konflikter och bråk i boendet behöver förebyggas och uppmärksammas för att kunna åtgärdas. Väktare eller ordningsvakter kommer att finnas i centren, precis som vid andra anläggningsboenden.

Personerna som bor i centren kan komma att vara av intresse för de som vill utnyttja människor till människohandel och annan brottslig verksamhet. Den yttre säkerheten behöver därför vara god och personalen behöver ha kunskap om hur de ska se tecken på utnyttjande och hur de ska agera vid upptäckt. Migrationsverket har experter och ett nationellt nätverk för dessa frågor, stöd finns även i Jämställdhetsmyndighetens Manual vid misstanke om människohandel. Även personalen riskerar att utsättas för hot eller annan påverkan. Nära samverkan med Polisen behöver därför ske löpande.

5. Ekonomiska konsekvenser

Boendedygnskostnaden per plats i återvändandecenter beräknades i rapporteringen i januari till 400 kronor. I detta är kostnaderna för själva lokalerna och dess drift samt delar av personalkostnaden inräknade. Normalt sett är inte Migrationsverkets

nuvarande boenden bemannade under kontorstid, utan personal rör sig mellan boendena och närvarar vid behov vid flyttar och visst underhåll.

I återvändandecentren bedömer vi att personal ska finnas på plats under kontorstid, dels boendepersonal som sköter flyttar, transporter och har sökandekontakt i vardagsfrågor och dels handläggare som genomför återvändandesamtal och ombesörjer återvändandeadministration. En del av personalen kan föras över från existerande mottagningsverksamhet men det är sannolikt att utökning av personalantalet kommer att behövas.

Mot bakgrund av den för närvarande förhållandevis låga beläggningsgraden är det i detta skede svårt att uppskatta påverkan på behov av personalresurser men det står klart att kostnaderna för personal kommer att öka i takt med ökad beläggningsgrad och ökad verksamhet i centren. Om eget boende upphör som boendeform bedöms påverkan bli större.

Då verksamheten har bedrivits under en så pass kort tid går det inte att dra några säkra slutsatser kring kostnadsökningen per boendedygn utan det kan bara konstateras att ökningen kommer att vara markant. Detta då återvändandecentren nu beräknas att ha mer personal än vad som angetts i den tidigare rapporteringen.

Migrationsverket arbetar sedan tidigare med återvändandeverksamhet vid mottagningsenheter, återvändandeenheter och utreseboenden. Inom ramen för uppdraget har myndigheten inlett en förändringsprocess för att mer aktivt ge återvändanderådgivning och på sikt etablera en fördjupad kunskap hos personalen i samtalsmetodik och om tillgängliga reintegreringsstöd. Införandet av återvändandecenter innebär att personerna är mer tillgängliga för myndighetens handläggning och att resekostnaderna i samband med besök på mottagnings- eller återvändandeenheter minskar. Ledtider från kallelse till samtal minskar och möjligheten till tätare samtalsfrekvens ökar. Bedömningen är att nyckeltal för antal återvändandearenden per handläggare blir lägre i återvändandecentren än vad det har varit i tidigare verksamhet.

Sammantaget förväntas den ökade boendedygnskostnaden i viss mån att kompenseras av den ökade processeffektiviteten och besparingen i generella mottagningskostnader, men då dygnskostnaden väntas öka i relativt hög grad bedöms den totala kostnaden för återvändandeverksamheten öka. I vilken grad kommer att följas upp allt eftersom centren etableras och verksamheten finner sina former.

6. Personella konsekvenser

Då det varit fråga om att, i ett inledande skede, använda befintliga boenden och befintlig bemanningsstruktur har de personella konsekvenserna varit begränsade.

Arbetsätt i form av en mer intensiv samtalsfrekvens och mer arbete med anledning av tillgängligheten till de som bor i återvändandecenter har medfört högre arbetsbelastning och resurser har tillskjutits till boendena under inrättandet genom interna omfördelningar.

Även snittbeläggningen på de olika boendena har ökat och tillgängligheten till de boende har inneburit snabbare processer vilket skapat behov av omprioriteringar för att möta upp behovet som tillkommit med anledning av förändringarna.

Avseende arbetstidsförändringar såsom bemanning dygnet runt har vi inte sett något behov av det under införandet. Vid de boenden som har ankomstverksamhet parallellt med återvändandecenter har detta funnits men inte inneburit mervärde i återvändandehänses. När verksamheten implementerats och beläggningen blir högre bedöms kan det dock inte uteslutas att det kan krävas bemanning utanför kontorstid.

En konsekvens som sannolikt blir aktuell längre fram i tid är att antalet utresor förväntas öka vilket också kan medföra ett ökat behov av resurser för transiteringar med anledning av användandet av utreseformerna eskorterad (DEPU) och eskorterad (DEPA).

7. Behov av utvecklingsinsatser

Migrationsverket behöver arbeta vidare med kompetensutveckling och utformning av boendena liksom kravställning inför kommande upphandlingar av boenden.

De som arbetar på återvändandecentren ska ha kompetens och erfarenhet av att möta personer som ska återvända. Som ett led i att möta kommande förändringar i form av ändrade förutsättningar och nya arbetsätt har steg tagits för att ge personalen i centren utbildning och kompetensutveckling. Utbildningspaketet som tagits fram i projektet kan indelas i tre områden:

- Återvändande - det nationella perspektivet
- Återintegrering - det internationella perspektivet
- Samtals- och bemötandeteknik - det mänskliga perspektivet

Samtalen med de som bor i återvändandecenter kan även kompletteras med muntlig och skriftlig information på centren rörande återvändandeprocessen, till exempel genom informationsskärmar, öppen rådgivning och externa aktörer som kan ge fördjupad information. Samtalsmetodiken och informationen ska vara enhetlig vid alla återvändandecenter varför löpande utbildning och uppföljning planeras.

Beroende på vilka uppdrag myndigheten får och vilka förändringar av lagstiftning och regelverk som genomförs kommer myndigheten att behöva ställa om verksamheten för att möta behov av ytterligare insatser. Sådana insatser kan till

exempel vara att samtliga personalkategorier i återvändandecentren kan ges kompetensutveckling för att kunna ta en mer aktiv roll i återvändandearbetet.

8. Konsekvenser för de boende

Återvändandeprocessen ska vara så kort som möjligt och återvändandecentren ska därför vara utformade för att underlätta och tåla en högre genomströmning än övriga boenden. Det är dock sannolikt att ett antal personer kommer att bo i centren under en längre tid, beroende på personens inställning till återvändandet och ärendets natur. För dessa personer kommer tiden i återvändandecentret att påverka dem på olika sätt, både utifrån deras egen situation och i relation till andra som bor i centret och till personalen. Personalens arbete och verksamhetens utformning kommer att vara avgörande utifrån både hälso- och säkerhetsperspektiv.

8.1 Psykisk ohälsa

Att bo en längre tid i ett kollektivt boende kan medföra stress för de som bor där. Stress påverkar människor på olika sätt och kan vara en utlösande och förstärkande faktor för psykisk ohälsa. Ohälsan kan ta sig olika uttryck och riskerar att gå ut över de andra boende, personalen och personer i omgivningen till centret. För att minska den negativa påverkan kan samtalen inriktas på sätt att ta sig vidare i återvändandeprocessen, men det bör även finnas möjlighet till sysselsättning och aktiviteter.

8.2 Sårbara grupper

Personer i sårbara grupper – såsom barn, kvinnor, personer med fysiska eller intellektuella funktionshinder, hbtqi-personer med flera – som riskerar utsatthet bör placeras i boenden som tar hänsyn till deras behov av trygghet och enskildhet. Det rör sig både om utrymmen i och området utanför centren. Vid återvändandecentren behöver personalen kunskap om att möta personer i utsatta situationer och ges utbildning i och verktyg för att upptäcka och hantera könsrelaterat våld, våld i nära relation och hedersrelaterat våld och förtryck.

En säkerhets- och riskbedömning ska alltid göras innan en särskilt skyddsvärd person placeras i boendet. Det kan handla om risk för våld i relation men även tidigare eller pågående kopplingar till brottslighet. I och med att antalet boenden kommer att vara begränsat kan det förutsättas att lokaliseringen av dem kommer att vara allmänt känd vilket behöver kompenseras för med både aktiva och passiva säkerhetssystem.

8.3 Barnrättsperspektiv

Barnkonventionen, som reglerar barns rättigheter i Sverige, bygger på fyra principer:

1. Varje barn har samma rättigheter och lika värde

2. Barnets bästa skall beaktas vid alla beslut som rör barn
3. Varje barn har rätt till liv och utveckling
4. Varje barn har rätt att uttrycka sin mening och få den respekterad

För de barn som bor på återvändandecenter innebär detta att de har rätt till skola och vård på samma villkor som andra barn, att lokalerna och dess omgivningar ska kunna tillgodose deras grundläggande behov av lek, vila, fritid och säkerhet och att barn ska vara delaktiga i och väl informerade om själva återvändandeprocessen.

Att samla återvändandearbetet vid ett mindre antal boenden kan möjliggöra förbättrad synlighet för barn i processen och ökad kunskap och specialisering om barn hos personalen.

8.3.1 Lokalernas utformning utifrån barnrättsperspektivet

Vid utformning av lokalerna behöver Migrationsverket tillse att alla barn har egna utrymmen där de kan vila och vara säkra, och att de gemensamma utrymmena också är det. Familjekorridorer behöver vara separata från de korridorer där enskilda vuxna bor.

Utomhusmiljön bör ge möjlighet till lek och stimulans vid eller i anslutning till boendet. De som bor i återvändandecenter är fria att röra sig i samhället, varför de också kommer att kunna röra sig i närområdet och använda sig av offentliga utrymmen som lekparker, idrottsanläggningar och friluftsområden på samma sätt som andra. I dialogerna med SKR har fråga om ett schablonbelopp för detta lyfts.

8.3.2 Verksamhetens utformning utifrån barnrättsperspektivet

Verksamheten vid centren fokuserar framförallt på att de boende ska återvända. Att samla personer i återvändandeprocessen vid ett fåtal boenden ger möjlighet att ha specialiserad personal och insatser och aktiviteter från frivilligorganisationer och andra aktörer. Barn som befinner sig i återvändandeprocessen ska bli väl informerade utifrån sina förutsättningar och har rätt att höras, även om beslut fattas av myndigheter och vårdnadshavare. Barn, och deras vårdnadshavare, bör ha möjlighet att på enkla sätt lämna synpunkter på och önskemål om verksamheten.

8.3.3 Skola för barn

Rätten till skola för barn som bor i återvändandecenter är absolut men de omfattas inte av skolplikt. Utifrån Migrationsverkets perspektiv skulle det vara möjligt att ha lokaler för skolverksamhet i återvändandecentren. En sådan lösning skulle kunna avlasta reguljära skolor och deras planering, vilka annars skulle riskera att påverkas oproportionerligt av etableringen av återvändandecenter i en kommun. Detta skulle dock kräva lagstiftningsändringar.

De barn som inte går i skola kan behöva särskild tillsyn för att motverka psykisk ohälsa. Migrationsverket behöver samverka med berörda skolor övergripande och ibland i de enskilda ärendena. Övergripande handlar det om att etablera kontaktvägar och skapa förståelse för varandras verksamheter och förutsättningar. Vad gäller enskilda elever är det främst upp till vårdnadshavaren att ha kontakt

med skolan, men Migrationsverket kan bistå vid planering av återvändandet och hur det kan påverka skolgången.

Migrationsverket har under projekttiden fört dialog med Skolverket, SKR och Länsstyrelserna och där sett att nedanstående frågor behöver ses över fördjupat av regeringen och berörda myndigheter.

- Behov av resurser för beredskap hos enskilda skolor att ta emot elever på kort varsel. I och med att elever kommer att flytta under pågående termin och mottagande skola behöver ha beredskap för att det kommer nya elever kan eventuell ny statlig ersättning utredas för kommuner där återvändandecenter placeras.
- Berörda skolor behöver ta hänsyn till behoven både hos de som bor på återvändandecenter och hos övriga elever. Återkommande in- och utflyttar i klasser kan påverka studieron samtidigt som eleverna som bor i återvändandecenter bör ha en så normal skolgång som möjligt. Riktlinjer och rekommendationer kan utarbetas för detta.
- Gymnasieskolor har normalt sett enbart antagning vid terminsstart. Det kan behöva utredas vilka möjligheter det finns att byta gymnasium under pågående termin.
- Om regeringen ser att skolverksamhet ska kunna bedrivas i återvändandecentren och att Migrationsverket ska ställa lokaler till förfogande kräver detta lagstiftnings- eller regeländringar. Detta gäller även om särskild timplan eller ämnesupplägg ska införas.
- Betyg sätts i slutet av terminen, för att de som flyttar under pågående termin ska kunna få rättvisande betyg kan det behövas lagstiftningsändringar.
- Elevhälsovården svarar för att förebygga ohälsa och kan i det arbetet behöva särskilda kunskaper om målgruppen och deras särskilda förutsättningar. Detta kan lösas lokalt på respektive skola, men kan även samordnas nationellt av berörda aktörer.

8.4 Socialtjänst

LMA ger Migrationsverket en absolut skyldighet att erbjuda boende för målgruppen, men det är oklart i vilken utsträckning som det ger ett socialt ansvar i boendet. Migrationsverket och SKR har inte samsyn i gränsdragningarna mellan socialtjänstlagen och LMA. Migrationsverket bedömer sitt uppdrag vara begränsat till att erbjuda boende som i viss grad kan vara anpassat utifrån den enskildes situation medan eventuella omvårdande eller motsvarade insatser i boendet är kommunens ansvar. SKR driver att Migrationsverkets ansvar är mer långtgående. Ett tydliggörande i denna fråga skulle underlätta arbetet med personer med särskilda behov.

Oklarheten gör sig också påmind där det finns särskilda sociala eller säkerhetsmässiga behov att ta hänsyn till, till exempel behov av skyddat boende.

Här har Migrationsverket som rutin att först och främst omplacera personer inom sitt ordinarie boendebestånd. I de fall detta inte är tillräckligt bedömer myndigheten att ansvaret är kommunernas utifrån Socialtjänstlagen.

Vid farhåga om att barn far illa är Migrationsverkets personals anmälningsplikt liksom kommunens ansvar tydligt formulerad. Däremot råder inte samsyn kring ansvaret för själva insatserna till följd av en anmälan och eventuell utredning.

9. Samverkan

Under arbetets gång har Migrationsverket inlett samverkan med ett antal myndigheter, kommuner och organisationer.

Samverkan med kommuner har främst varit riktad till de kommuner där Migrationsverket inrättat återvändandecenter i befintliga boenden. Denna samverkan har skett lokalt och regionalt med respektive kommun. Berörda kommuner har förmedlat att de ser svårigheter i sitt uppdrag när Migrationsverket inrättar återvändandecenter i kommunen. När många människor koncentreras till samma plats blir belastningen på kommunens verksamheter stor och svår att hantera. Frågan blir särskilt aktuell vid inrättande av stora center.

Samverkan har även skett med SKR, Länsstyrelserna, Socialstyrelsen och Skolverket i form av tematiska möten kring exempelvis statliga ersättningar, skola med mera. I början av november genomfördes ett möte på initiativ av SKR där företrädare för Migrationsverket liksom företrädare för de fem direkt berörda kommunerna deltog.

I början av november hölls ett särskilt möte kring återvändandecenter dit företrädare för frivilligorganisationer bjöds in. Vid mötet representerades Svenska Röda Korset, UNHCR, RFSL Ungdom, RFSL, Caritas, Stockholms Stadsmission, Asylrättscentrum, Civil Rights Defenders, FARR, Svenska kyrkan och Rädda barnen. Mötet hölls i syfte att lyssna på deltagarnas tankar och funderingar kring uppdraget och även diskutera deras intresse för att bedriva verksamhet i anslutning till återvändandecentren.

9.1 Polisen

Polisen är den samverkanspart som nämns särskilt i regeringsuppdraget. Samverkan med Polisen sker inom ett stort antal olika områden, både centralt och regionalt liksom både inom migrationsprocessen och inom upprätthållande av ordning och brottsbekämpande.

I själva återvändandeprocessen lämnas ett verkställbart beslut över från Migrationsverket till Polisen när Migrationsverket uttömt sina möjligheter att verkställa beslutet självmant. Överlämnande kan ske antingen när tvång bedöms vara nödvändigt för att personen ska återvända eller ifall personen har avvikit och

håller sig borta från myndigheternas åtgärder. Polis och Kriminalvård bistår även vid handräckning för förvarstaging.

Under arbetet med uppdraget har Migrationsverket och Polisen haft samverkansmöten på central nivå liksom lokalt och regionalt om de enskilda centren. Centralt har frågorna framförallt handlat om hur centren och deras placering påverkar Polisens ärendeflöden och planering. I ett första steg etableras nu återvändandecenter i anslutning till Stockholm, Göteborg och Malmö, och även Polisens ärenden som omfattas av LMA ingår i målgruppen för centren. Dialog pågår med Polisen om hur deras ärenden där personen bor i anläggningsboende kan flyttas till återvändandecenter utan att handläggningen försenas.

Placeringen av återvändandecenter väntas främst bli i storstadsregionerna varför en större andel återvändandeärenden kommer att hanteras där. Resursallokering för både Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården behöver därför analyseras ytterligare utifrån myndigheternas planeringsbehov. Detta särskilt ifall fler ska komma att omfattas av LMA och ifall även Polisens övriga ärenden (personer som inte omfattas av LMA) eventuellt ska kunna erbjudas plats i återvändandecenter. Migrationsverket och Polisen har nyligen kommit överens om en testverksamhet för samlokalisering i Migrationsverkets lokaler för administrativ verksamhet. Polisens möjlighet att arbeta med sina ärenden i verkets lokaler kan behöva utredas närmare. Lokalt ska rutiner utarbetas för hur olika arbetsmoment som handräckning och förvarstaging kan utföras på bästa sätt.

9.2 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna samordnar regional samverkan mellan Migrationsverket, kommuner och regioner. Länsstyrelserna har även kunskap kring utsatta grupper, barn och säkerhetsfrågor, vilket kan bli aktuellt för Migrationsverket och andra aktörer att ta stöd av.

9.3 Kommunerna

I dialogerna med SKR och enskilda kommuner har det framkommit att uppdraget att inrätta återvändandecenter väckt farhågor. För målgruppen är kommunen relevant framförallt vad gäller skola, socialtjänst och fritid. När centren koncentreras till ett fåtal kommuner behöver påverkan på dessa analyseras fördjupat. Det kan göra att enskilda skolor påverkas oproportionerligt mycket. SKR har därför efterlyst större samverkan och dialog inför upphandling av boenden och planering av centren. Det kan innebära dialoger vid utformning av upphandlingsunderlag, till exempel om att undvika att placera center i socialt utsatta områden eller på andra mindre lämpliga platser. Det kan också innebära tät samverkan efter tilldelningsbeslut för att underlätta för de boende och för verksamheten.

Denna ökade belastning på enskilda skolor och socialtjänstkontor riskerar att påverka kommunernas förmåga att utföra sitt uppdrag, liksom deras ekonomiska förutsättningar. Även om ett system för statliga ersättningar riktat mot dessa skulle

utarbetas kommer riskerna att kvarstå i form av möjligheterna att rekrytera rätt kompetens och att kunna erbjuda anpassad verksamhet.

När statlig verksamhet koncentreras till enskilda orter riskerar övriga landet att tappa i kompetens och vana att hantera målgruppen, en dimension att ta hänsyn till i samhällets beredskap att hantera olika nivåer av antal skyddsökande över tid.

9.4 Regionerna

Liksom inom kommunerna kan påverkan på verksamheter inom sjukvården uppstå i och med inrättandet av återvändandecenter. De som omfattas av LMA har rätt till vård som inte kan anstå och regionerna kan ersättas för särskilt kostnadskrävande vård där vårdkostnaderna för enskilda individer överstiger ett visst belopp. Däremot finns inget system för att ersätta ökad lokal koncentration av personer i målgruppen och därmed en generell ökning av efterfrågan på en plats.

SKR har efterlyst så goda planeringsförutsättningar som kan ges både för kommunerna och för regionerna, både vad gäller etablering av enskilda center och förändringar i demografin som omfattas av LMA.

Även om målgruppen väntas ha en högre grad av psykisk ohälsa än befolkningen i övrigt är det oklart om de kommer att nyttja vården i motsvarande utsträckning i och med att de enbart har rätt till vård som inte kan anstå.

Även inom detta område påverkar oklarheterna i gränsdragningen mellan socialtjänstlagen och LMA. Det är inte ovanligt att sjukhus bedömer att de inte kan skriva ut medicinskt färdigbehandlade patienter till Migrationsverkets boenden då där inte erbjuds någon omvårdande eller stödjande verksamhet och SKR inte ser att det är kommunens uppgift för målgruppen. Flera regioner har i dialoger lyft detta som ett vanligt förekommande problem.

Fråga om närvaro av hälsovårdspersonal i återvändandecenter har kommit upp och skulle kunna utredas närmare.

9.5 Frivilligorganisationer

Frivilligorganisationerna besitter många olika kunskapsområden som kan vara till nytta i återvändandecentren och ha en positiv inverkan för de boende. Det kan även handla om konkreta insatser i samband med återvändandearbetet, till exempel eftersökning av anhöriga.

Inom ramen för Migrationsverkets ordinarie samverkan med ett antal frivilligorganisationer har intresse uttryckts för att bedriva verksamhet både i och utanför boendena. Det rör sig om social verksamhet, sysselsättning, samtalsstöd, rådgivning och annat stöd. Verksamheterna kommer att variera över landet utifrån organisationernas närvaro och resurser och de enskilda centrens utformning. Migrationsverket avser att se över möjligheten att erbjuda samtalsrum och

samlingslokaler i eller i anslutning till boendena som både myndigheten och frivilligorganisationerna kan nyttja.

För att arbetet med frivilliga krafter inom återvändandecentren ska fungera väl behöver samverkansforum etableras och regler och förutsättningar för deras verksamhet i centren tas fram. Hänsyn behöver tas till de boendes behov av aktiviteter och umgänge men även till deras rätt till privatliv. Verksamheten behöver därför vara öppen men inte påtvingad. Även medarbetarnas och de boendes säkerhet behöver vägas in liksom lokalernas lämplighet.

Flera av organisationerna har uttryckt resursbehov för sin verksamhet, vilket några av dem har löst genom finansiering från bland annat EU:s asyl-, migrations och integrationsfond, AMIF. Det har också diskuterats möjligheten att använda de medel avsedda för tidiga insatser för asylsökande som länsstyrelserna fördelar till olika aktörer för olika aktiviteter som framförallt riktar in sig på integration.

10. Eventuella behov av författningsändringar

Av regeringsuppdraget att inrätta återvändandescener framgår också att Migrationsverket, med förbehåll för riksdagens beslut i nödvändiga delar, ska förbereda för att kunna utöka antalet platser i återvändandecentren om ytterligare medel tillförs eller om LMA ändras. Migrationsverket ska även redovisa eventuella behov av författningsändringar. Nedan lyfts konsekvenser av och en problematisering kring nuvarande författningar jämte resonemang framåt. Myndigheten är medveten om att flera av frågeställningarna för närvarande utreds.

10.1 Personer som kan erbjudas plats i ett återvändandecenter

En förutsättning för att Migrationsverket ska erbjuda bistånd i form av boende är att personen omfattas av LMA. För en vuxen utlänning som inte bor tillsammans med barn får ett av- eller utvisningsbeslut upphöra rätten till bistånd, vilken innefattar rätt till boende, när utlänningens tidsfrist för löper ut. När sådan tidsfrist för avresa inte finns angiven upphör rätten till bistånd redan när utlänningens avlägsnandebeslut vinner laga kraft. Rätten till bistånd upphör dock inte om det skulle vara uppenbart oskäligt. Så kan till exempel vara fallet när verkställighet inte kan ske trots att personen har visat att han eller hon fullt ut har verkat för att verkställighet ska kunna ske eller om verkställighet inte kan ske på grund av allvarlig sjukdom av tillfällig karaktär.

När det gäller vuxna personer utan barn är det med nuvarande regelverk därmed endast de som fullt ut medverkar till verkställighet som efter denna tidpunkt kan ha rätt att bo kvar i ett återvändandecenter. Om rätten till bistånd enligt LMA istället skulle kvarstå till dess att personen lämnar landet, alternativt att annan lagstiftning

införs i denna del, kan alla vuxna med verkställbara avlägsnandebeslut, det vill säga även de som inte sammanbor med barn, erbjudas plats i ett återvändandecenter och fram till verkställighet av beslut bo kvar där. En ändring skulle underlätta återvändandearbetet och förmodligen öka antalet utresor då personen skulle vara mer tillgänglig för deltagande i återvändandeprocessen om denne bor kvar i anläggningsboende. Att istället tillämpa förvarsinstitutet är inte alltid aktuellt i dessa ärenden. Trots att utresa ännu inte skett är det inte säkert att det finns grund för förvar.

Utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd på annan grund än asyl eller tillfälligt skydd, exempelvis anknytning eller arbete, omfattas inte heller av LMA. Detta gäller också utlänningar som avvisas av Polismyndigheten eller utvisas av allmän domstol utan samband med en ansökan om uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov. Dessa kategorier av utlänningar som har verkställbara beslut kan därmed inte erbjudas plats i ett återvändandecenter. Om skäl skulle anses föreligga enligt resonemang ovan att utvidga personkretsen som kan erbjudas en plats i ett återvändandecenter till andra kategorier av tillståndssökande eller utlänningar som inte ansöker om tillstånd men har fått ett beslut om avlägsnande krävs en ändring av LMA alternativt att annan lagstiftning införs.

Både de personer som bor i Migrationsverkets anläggningsboenden och de som bor i eget boende ska erbjudas en plats i ett återvändandecenter. När personen bor i ett anläggningsboende blir följden att Migrationsverket inte längre kommer att tillhandhålla en plats i detta boende. Det finns dock inget som hindrar personen från att tacka nej till den erbjudna platsen i ett återvändandecenter och istället välja att ordna sitt boende på egen hand, vilket vi har sett hända i en del ärenden och då framförallt barnfamiljer som vistats länge i landet. För den som bor i eget boende finns inte några direkta incitament att tacka ja till en plats i ett återvändandecenter, eller konsekvenser om personen tackar nej. En begränsning av möjligheterna att välja eget boende, till exempel i form av en skyldighet för utlänningar som har rätt till bistånd enligt LMA att bo i det boende som erbjuds av Migrationsverket, skulle kunna säkerställa att personerna i målgruppen flyttar till återvändandecenter i större utsträckning. Det skulle i så fall även kunna övervägas ifall vägran att flytta till återvändandecenter skulle bli en omständighet att beakta vid bedömningen av om det finns grund för verkställighetsförvar. Detta skulle öka tillgängligheten av aktuella personer i återvändandeprocessen.

Enligt nuvarande bestämmelser i LMA är det en kommun som ska ordna boende för ett ensamkommande barn. Om ensamkommande barn istället skulle ingå i de kategorier av personer som ska erbjudas plats i Migrationsverkets återvändandecenter behöver detta således regleras särskilt. Det torde också kräva helt andra resurser och en helt annan uppbyggnad än de återvändandecenter som nu tas i drift.

10.2 En trygg boendemiljö

Om den möjlighet att sätta ned dagersättningen för personer som gör sig skyldiga till allvarlig misskötsamhet på boenden som föreslagits i betänkandet En ny

ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:64) införs, skulle Migrationsverkets arbete med att skapa en trygg boendemiljö på återvändandecentren stärkas upp.

10.3 Incitament i återvändandearbetet

I Danmark används ekonomiska incitament i flera steg av processen. Redan efter ett första avslagsbeslut har personen möjlighet att nöjdförklara sig med beslutet och därigenom få en totalt sett högre ekonomisk ersättning än om de överklagar avslagsbeslutet. Inför en utresa finns även möjlighet att få ytterligare ekonomisk ersättning samt erhålla reintegreringsinsatser på plats i landet personen återvänder till. En motsvarande ersättning vid nöjdförklaring skulle kunna bidra till ett ökat återvändande.

10.4 Polishandräckning i samband med flytt från anläggningsboende

En person som bor i Migrationsverkets anläggningsboende har inte rätt att välja vilken anläggning som personen bor i. För närvarande kan Migrationsverket begära handräckning från Kronofogdemyndigheten om en person inte frivilligt lämnar sitt nuvarande anläggningsboende. En bestämmelse som innebär att Migrationsverket istället kan begära polishandräckning när en utlänning som ska flytta till ett annat boende inte lämnar sitt tidigare boende frivilligt, i enlighet med förslaget i det ovan nämnda betänkandet (SOU 2022:64), skulle medföra att verket inte är beroende av den betydligt mera tidskrävande processen att begära och få handräckning av Kronofogdemyndigheten.

10.5 Skola och sjukvård

Ovan har diskuterats om skolverksamhet ska bedrivas i eller i anslutning till boendena. Migrationsverket ser att det finns för- och nackdelar med en sådan lösning men det skulle behöva utredas och vill framförallt understryka vikten av att huvudmannskapet inte läggs på myndigheten. Om det finns en politisk vilja att anpassa läroplanen till målgruppen, till exempel begränsa skolan till vissa ämnen som kan vara av nytta efter återvändandet, krävs lagändring.

Ifall regeringen ser att det ska finnas tillgång till vård eller omvårdande insatser i boendena behöver ansvaret klargöras mellan LMA och socialtjänstlagen liksom i regelverken om sjukvård. Här kan även regelverk kring upphandling och inköp av sådana tjänster behöva en översyn då statliga myndigheter inte får köpa tjänster av kommuner. På många ställen i landet finns privata utförare som skulle gå att upphandla ifall det skulle hamna inom myndighetens ansvarsområde, men i många kommuner finns enbart offentliga utförare.

10.6 Statlig ersättning

Både enskilda kommuner och regioner kommer att beröras särskilt av etablering och drift av enskilda återvändandecenter. Specifikt väntas ökad efterfrågan av skola och primärvård i närområdet vara markant, men även ökat användande av

övrig offentlig verksamhet såsom lokaltrafik, bibliotek, idrottsanläggningar och friluftsinfrastruktur.

Nya regler för statliga ersättningar kan därför övervägas både för skola och för sjukvård, men kan även övervägas till kommunerna för placeringen av återvändandecentret i sig. Även detta resonemang bör sättas i relation till betänkandet En ny ordning för asylsökandes boende (SOU 2022:64), utifrån vilket det kan komma att etableras mottagningscenter som väntas skapa motsvarande utmaningar.

11. Erfarenheter från andra länder

Inom EU är systemet med återvändandecenter fortfarande relativt sällsynt och obeprövat. Migrationsverket har inhämtat information från tre andra medlemsstater som bedriver liknande verksamhet.

11.1 Danmark

Migrationsverket har inom ramen för uppdraget genomfört en informationsinhämtningsresa till Hjemrejse- och Udlændigestyrelsens återvändandecenter i Danmark.

I Danmark finns ett återvändandecenter som drivs av Röda Korset och två som drivs av kriminalvården. För närvarande är 424 personer inskrivna i dessa center.

Utformningen av återvändandecenter anpassas medvetet för att inte göra boendet alltför attraktivt utan istället görs det till en del av signalvärdet om att det är bättre att resa hem. Boendet för familjer har en högre standard för att säkerställa det barnrättsliga perspektivet och för att ha förmågan att husera familjer under längre tidsperioder.

Danska myndigheter arbetar med att motivera till återvändande genom ekonomiska incitament. En person som nöjdförklarar sig med ett avslagsbeslut får 20 000 DKK samt ytterligare 20 000 om personen återvänder. Uppskattningsvis 8-10% av de som får ett avslagsbeslut väljer att nöjdförklara sig inom 14 dagar från underrättelsetillfället.

Det är straffbart att inte följa ett beslut om vistelse i återvändandecenter om en person inte medverkar till verkställighet. När Hjemrejsestyrelsen i ett förvaltningsrättsligt beslut bedömt att en person inte medverkar till verkställighet så inträder vissa restriktioner i boendet. Man är då tvungen att bo i ett återvändandecenter och eget boende inte längre möjligt, man får då inte heller lämna centret nattetid. Även dagersättningen upphör. Skulle man inte följa beslutet om att bo i ett center finns straffrättsliga åtgärder som kan leda till fängelsestraff.

Det familjeinriktade boendet drivs av Röda Korset och har ett femtiotal anställda som är utbildade socionomer, psykologer, sjukvårdspersonal eller pedagoger. Utöver dem finns Hjemrejsestyrelsens personal som arbetar med själva återvändandet.

I centret finns aktiviteter främst riktade till barn, barnsomsorg, fritidsverksamhet samt skolundervisning. Undervisningen likställs med annan undervisning i Danmark och lärarna har samma kompetens. Röda Korset har även sin egen sjukvårdspersonal på plats i särskilda sjukvårdslokaler och enbart vid behov av specialistvård får man remiss till vård utanför boendet efter att Udlaendingestyrelsen godkänt kostnaden.

I Kriminalvårdens boenden arbetar myndighetens personal och de boende får oftast dela rum med 1-2 andra. Lokalerna är utpräglade enkla utan mycket mer än det absolut nödvändigaste. Sysselsättningen på boendet är på miniminivå och det är inte tillåtet att laga sin egen mat utan man är hänvisad till matbespisningen på boendet.

Danska myndigheter har inte lämnat ut några uppgifter om genomsnittliga ledtider eller uppskattad vistelsetid i boendena då detta, enligt uppgift, inte mäts. Det finns personer som bott i boendesystemet i upp till 10 år medan andra har korta vistelser.

Återvändandearbetet bedöms av de danska myndigheterna fungera väl, med goda kontakter med berörda utländska beskickningar. I Danmark finns en särskild återvändandeambassadör som är placerad på UD som Hjemrejsestyrelsen har nära kontakt med.

11.2 Belgien

Migrationsverket har haft ett digitalt möte med företrädare för belgiska myndigheter.

Belgien har drivit fem center för mottagande och återvändande de senaste tio åren, och det senaste året har de även etablerat ett Dublincenter. Centren drivs av Fedasil och Immigration Office tillsammans, två statliga myndigheter som ansvarar för dels det frivilliga återvändandet, och dels prövning av ansökan. Det är Fedasil som ansvarar för driften av centren, medan Immigration Office ansvarar för samtal och rådgivning.

Alla med lagakraftvunna beslut om utvisning erbjuds plats på ett center, och om erbjudandet inte accepteras erbjuds inget alternativt boende. Centren är öppna och det finns inga begränsningar vad gäller rörelsefriheten. Det finns ingen säkerhetspersonal, utan det är personal från Fedasil som bemannar receptionerna, dygnet runt, för att kontrollera att de som kommer har rätt att vistas där. Totalt har centren 300 platser nationellt, och för närvarande är 74 % av platserna belagda. Särskilda handläggare informerar om själva återvändandet på centren, men om någon frivilligt vill återvända hänvisas till särskilda ”return desks” som hanteras av

Fedasil, och som ligger utanför centren. Där matchas personen med tillgängligt och lämpligt återintegreringsstöd.

Centren hanterar både ensamstående, familjer med barn och personer med särskilda behov, men de bor i olika avdelningar i centren. Det vanligaste är att mat serveras i matsalar, även om det finns exempel på självhushållning, som enligt deras erfarenhet är bättre sett till att det ger färre incidenter och bättre psykisk hälsa. Det finns även organiserad sysselsättning i form av olika dagliga aktiviteter, vilket kan förklaras med att centren kombineras med mottagande av asylsökande. Barn går i vanliga skolor utanför centren.

Det Dublincenter med 360 platser som etablerades för ett år sen motiverades med att det var svårt att kombinera verksamheten med personer som ska återvända till sitt ursprungsland och de som ska överföras till ett annat Dublinland. Dublincentret drivs enbart av Immigration Office, utan inblandning av Fedasil, och personalen får använda tvång vid överföringar.

Jämfört med systemet som fanns i Belgien för tio år sen är dagens center en klar effektivisering trots det låga antalet platser, och trots att endast 15 % accepterar erbjudandet om plats. Dublincentret har utvärderats och anses ge en betydande effektivisering av processen kring överföringar, särskilt avseende tidsaspekten.

11.3 Nederländerna

Liksom med Belgien har Migrationsverket haft ett digitalt möte med företrädare för nederländska myndigheter.

Nederländerna är ett av få länder inom EU, utöver Danmark, som har särskilt boende för familjer i återvändandeprocessen. I Nederländerna får asylsökande som fått avslag stanna upp till 28 dagar på ett mottagningscenter för att förbereda sin avresa från Nederländerna. Barn under 18 år har fortfarande rätt till omsorg även efter avslag på asylansökan, och detta inkluderar deras föräldrar och syskon. Dessa familjer med minderåriga barn inkvarteras i familjecenter. De behöver lämna centret så snart det yngsta barnet har nått vuxen ålder. Familjerna ska därutöver sakna tillgång till alternativt boende och bedömningen ska vara att det saknas utsikter för avresa från Nederländerna inom 12 veckor. Återvändandecenter i Nederländerna är därför inte huvudregel vid återvändande varken för vuxna eller för barnfamiljer, utan används när inga andra alternativ står till buds. Den 1 augusti 2023 var 586 personer placerade i familjecenter.

Boendet i ett familjecenter omfattas av relativt strikta regler. Vuxna som bor där har begränsad rörelsefrihet och får inte röra sig utanför kommungränserna och de har registreringsplikt fem dagar i veckan. Föräldrar får enbart bidrag för mat medan minderåriga får levnadsbidrag ut över matpengar. Rådgivningen i återvändandecentret är inriktad på att kunna verkställa hemresa. För barn är faciliteterna desamma som i övriga center, de har rätt till skola. I centren finns lekplats och en rad sport-, spel-, konst- och musikaktiviteter.