

RAPPORT

Redovisning av uppdraget att förbereda för ett reformerat mottagningssystem (Ju2024/00608)

Dnr: 1.1.2-2025-513



Migrationsverket: Redovisning av uppdraget att förbereda för ett reformerat mottagningssystem (Ju2024/00608)

Framställd av: Kraftsamling reformerat mottagningssystem

Fastställd av: Maria Mindhammar, generaldirektör

Fastställsedatum: 2025-01-31

Handlagd av: Veronika Lindstrand Kant

Diarienummer: 1.1.2-2025-513

Sammanfattning

Migrationsverket har fått i uppdrag att förbereda ett reformerat mottagningssystem för att underlätta en effektiv asylprövning och ett effektivare återvändande. Uppdraget består av att planera och genomföra anpassningar av boendebeståndet från lägenheter till mottagnings- och återvändandecenter. Denna rapport utgör myndighetens redovisning av uppdraget.

Pågående reformarbete med lagstiftning och implementering av EU:s migrations- och asylpakt gör att det framtida antalet asylsökande och behovet av platser i boenden är svårbedömt. Detta kommer att vara en del av Migrationsverkets fortsatta prognosarbete. Behovet av platser i mottagnings- och återvändandecenter bedöms till cirka 11 000 under de kommande åren med mindre variationer.

Lokalisering av mottagnings- och återvändandecenter med asylprövning på eller i nära anslutning till centret kommer att inrättas i kommuner där denna verksamhet bedrivs redan idag. Boden, Stockholm, Sigtuna, Mölndal, Malmö och Burlöv är kommuner där dessa förutsättningar finns. Dessa lokaliseringar är också Migrationsverkets och Polismyndighetens inriktning för etablering av screening- och gränsförfarandeboenden enligt EU:s migrations- och asylpakt. Migrationsverkets övriga kollektiva anläggningar som saknar asylutredningsverksamhet i direkt anslutning, kommer också att användas som mottagnings- och återvändandecenter. Detta för att uppnå behovet av platser.

Arbete pågår med att anpassa Migrationsverkets anläggningar för att de ska leva upp till gällande och kommande regelverk, samt EU:s migrations- och asylpakt. Parallellt söker myndigheten efter ytterligare lokaler för framtida center samtidigt som lägenhetsboenden avvecklas successivt. Migrationsverket har under uppdragets gång fört dialog med berörda kommuner och regioner och andra myndigheter både kring lokalisering och utformning.

För tryggare och säkrare mottagnings- och återvändandecenter bör det vara möjligt att dela in centren i olika sektioner för olika grupper med olika behov, till exempel kvinnor med eller utan barn. Migrationsverkets slutsats är att särskilda center för olika behov inte är att föredra då det skapar för hög grad av differentiering och gör verksamheten mindre flexibel. Detta gäller även vid misskötsamhet. När det inte är möjligt att möta individuella behov vid ett boende i ett center, kommer boende i lägenhet vara en möjlighet också i framtiden.

Även arbetssätt är viktigt för att uppnå en trygg och säker boendemiljö. Migrationsverket ser därför över behovet att utöka tillgänglighet och service vid mottagnings- och återvändandecenter. Möjlighet till aktiviteter som samhällsintroduktion och tidiga insatser är också viktiga.

Innehållsförteckning

1	Inledning	6
1.1	Disposition	6
1.2	Bakgrund.....	6
1.2.1	Proposition 2024/25:49 En ny ordning för asylsökandes boende.....	7
1.2.2	SOU 2024:68 Mottagandelagen.....	7
1.2.3	Migrations- och asylpakten.....	7
1.2.4	Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud 8	
2	Syfte och avgränsningar.....	8
3	Genomförande av uppdraget.....	9
3.1	Samverkan med andra aktörer	9
4	Behov av boendekapacitet de närmaste åren	10
4.1	Ökat antal inskrivna i asylboende	10
4.2	Kapacitetsberäkning enligt nuvarande regelverk.....	11
4.3	Kapacitetsberäkning enligt förändrat regelverk.....	12
4.4	Screeningboenden och gränsförfarandeboenden	12
4.5	Kostnader inom ramen för tillgängliga medel	13
4.6	Förflyttning till center	13
4.7	Anskaffning av center	14
5	Lokalisering av center.....	15
5.1	Utgångspunkter för lokalisering	15
5.2	Mottagnings- och återvändandecenter med asylprövningsverksamhet 16	
5.3	Ytterligare mottagnings- och återvändandecenter	19
5.4	Undvika utsatta områden	19
5.5	Goda regionala arbetsmarknadsförutsättningar	20
5.6	Stegvis anpassning.....	20
6	Trygghet och säkerhet i mottagnings- och återvändandecenter.....	21
6.1	Utformning och arbetsätt.....	21
6.2	Misskötsamhet i mottagnings- och återvändandecenter	23
6.3	Vikten av aktiviteter på mottagnings- och återvändandecenter	24
7	Samverkan kring center	26
8	Effektivare asylprocess och återvändandearbete	28

8.1	Effektivare asylprocess och återvändandearbete	28
8.2	Motverkande av skuggsamhället.....	28
9	Diskussion och analys.....	29
9.1	Fortsatta förberedelser	31
10	Referenser	32

1 Inledning

Migrationsverket har fått i uppdrag att förbereda införandet av ett reformerat mottagningssystem för mottagande av asylsökande. Uppdraget innebär att planera och genomföra nödvändiga anpassningar av myndighetens boendebestånd samt beskriva hur det framtida behovet av boenden kan tillgodoses.

Syftet är att skapa förutsättningar för en mer effektiv asylprocess och ett förbättrat återvändandearbete. I arbetet ska hänsyn tas till de förslag som lämnats i delbetänkandet om ett ordnat initialt mottagande av asylsökande och det tilläggsdirektiv (dir. 2023:93) som regeringen gett utredningen. Uppdraget ska även beakta lagstiftningsarbetet inom EU kopplat till migrations- och asylpakten, inklusive gränsförfarandeförordningen och screeningförordningen.

Synpunkter från berörda myndigheter, som Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Skolverket och länsstyrelserna, berörda kommuner och Sveriges Kommuner och regioner ska också hämtas in inom uppdraget.

Uppdraget beslutades av regeringen den 7 mars 2024. Genomförandetiden har därefter förlängts till 31 januari 2025.

1.1 Disposition

Denna rapport utgör Migrationsverkets redovisning av uppdraget och innehåller enligt nedan.

- Beskrivning av de delbetänkanden och utredningar som ligger till grund för uppdraget, samt vilka avvägningar som har skett i förhållande till att migrations- och asylpakten ska träda i kraft under 2026.
- Analys och beräkning av boendeplatser under åren 2024–2028.
- Lokalisering, utformning och anskaffning av mottagnings- och återvändandecenter.
- Analys och redogörelse för trygghet och säkerhet i det reformerade mottagningssystemet.
- Hur myndigheten fört dialog och samverkat med andra aktörer som påverkas av reformeringen av mottagningssystemet.
- Övriga åtgärder som vidtagits för att förbereda det reformerade mottagningssystemet.

1.2 Bakgrund

I detta avsnitt beskrivs de olika lagförslag och utredningar som ligger till grund för ett reformerat mottagningssystem.

1.2.1 Proposition 2024/25:49 En ny ordning för asylsökandes boende

I september 2021 fick en särskild utredare i uppdrag att bland annat föreslå en ny ordning för det initiala mottagandet av asylsökande, en lagreglerad skyldighet att delta i samhällsintroduktion samt åtgärder vid misskötsamhet vid Migrationsverkets boenden. Utredaren lämnade ett delbetänkande under 2022. Efter att delbetänkandet varit ute på remiss har regeringen tagit fram en proposition med förändringar i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande med flera (LMA). Propositionen handlar bland annat om boende på asylboende, deltagande i samhällsintroduktion och polishandräckning när någon inte flyttar från ett boende frivilligt. Utgångspunkten är att asylsökande ska bo på Migrationsverkets boenden för att ha rätt till ekonomiskt bistånd under asyltiden. Migrationsverket får utökade möjligheter att kontrollera att de asylsökande bor på sina tilldelade boendeplatser och att betrakta en ansökan om uppehållstillstånd som återkallad om de asylsökande inte meddelat sin bostadsadress. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 mars 2025. Vissa övergångsbestämmelser gäller för de asylsökande som bor i eget boende vid detta datum.

1.2.2 SOU 2024:68 Mottagandelagen

Slutbetänkandet av uppdraget presenterades i oktober 2024. I betänkandet ingår översyn av LMA och gränsdragningen mot andra regelverk, förslag till åtgärder för ett ordnat mottagande av asylsökande och förslag för att den svenska regleringen av mottagningsvillkoren ska anpassas till miniminivåer enligt EU-rätten.

Migrationsverket har lämnat ett separat yttrande som remissinstans på betänkandet.

1.2.3 Migrations- och asylpakten

EU:s migrations- och asylpakt utgör en uppsättning nya regelverk och förfaranden för att effektivt och EU-gemensamt hantera migrationen och inrätta ett unisont asylsystem. Rättsakterna medför ett omfattande förändringsbehov avseende Sveriges migrations- och asylhantering. Innehållet i rättsakterna ska, med vissa undantag, vara implementerade till tillämpningsdatumet den 12 juni 2026.

För reformen av mottagningssystemet är det i första hand delarna kopplat till screeningförordningen, gränsprocedurförordningen och mottagandedirektivet i pakten som påverkar.¹ I dessa delar regleras hur varje medlemsstat ska agera i samband med att en irreguljär migrant påträffas och avger en viljeyttring om att

¹ [Official Journal L series daily view - EUR-Lex.](#)

söka asyl, hur de ska förses med relevant information och vilka rättigheter och skyldigheter de har i processen.

Migrationsverket har mellan april och november 2024 genomfört en förstudie för att analysera de huvudsakliga konsekvenserna och behoven kopplade till pakten. Resultat och inriktningar har löpande stämts av i förhållande till det arbete som bedrivits i uppdraget. Även Polismyndigheten har inlett en förstudie som kommer att avslutas april 2025.

1.2.4 Preskription av avlägsnandebeslut och vissa frågor om återreseförbud

En utredning tillsattes under 2022 för att se över delar av regelverket kopplat till återvändande. Utredningen lämnade delbetänkandet SOU 2024:10 i början av 2024. Utredningens förslag innebär att beslut om avlägsnande (utvisning eller avvisning) ska gälla så länge personen är kvar i landet och därefter som regel i fem år. Ett förändrat regelverk kan påverka myndighetens behov av boendeplatser. Den 17 december 2024 presenterade regeringen en lagrådsremiss utifrån delbetänkandet där lagförändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2025.

I november 2024 lämnade utredningen över sitt slutbetänkande, SOU 2024:80, till regeringen. Det innehåller förslag för att stärka återvändandeverksamheten för den som har ett verkställbart beslut om avvisning eller utvisning, samt en översyn av regelverket för inre utlänningskontroller. Betänkandet har sänts ut på remiss till bland annat Migrationsverket med svarstid till senast den 12 mars 2025.

2 Syfte och avgränsningar

Denna rapport utgör Migrationsverkets redovisning på uppdraget om att förbereda ett reformerat system för mottagande av asylsökande.

Parallellt med uppdragets genomförande har förslag till nationell lagstiftning inom området tagits fram och EU-gemensamma rättsakter har fastställts. Migrationsverkets uppdrag har förlängts för att kunna ta hänsyn till migrations- och asylpakten samt den förlängda tiden som givits till ovan nämnda utredningar. I denna redovisning tas hänsyn till förslag på nya bestämmelser som presenterats i utredningarna och i EU:s migrations- och asylpakt. Fokus i redovisningen kommer därför vara boendekapacitet och utformning av center där även screeningboenden och gränsförfarande kommer att beröras.

Migrationsverket har lämnat remissvar på utredningar och betänkanden och kommer under året att fortsätta arbeta med implementering av förändrad nationell lagstiftning och EU:s migrations- och asylpakt.

Redovisningen ska inte ses som myndighetens prognos även om delar av den bygger på simuleringar till densamma. I samband med att lagstiftningsprocessen och implementeringsarbetet fortskrider kommer myndighetens prognoser att uppdateras.

3 Genomförande av uppdraget

Uppdraget har genomförts som ett av flera kraftsamlingsområden inom myndigheten med samlad styrning ledd av överdirektören. En arbetsgrupp med kompetenser från flera delar av myndigheten har arbetat tillsammans under ledning av uppdragsledaren. Samverkan med andra aktörer har varit en viktig del i genomförandet.

3.1 Samverkan med andra aktörer

Mottagandet av asylsökande involverar flera aktörer i samhället. Migrationsverket har därför, inom ramen för uppdraget, inhämtat synpunkter från andra berörda myndigheter och organisationer. Särskilt utpekade är Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Skolverket, länsstyrelserna, Sveriges Kommuner och regioner (SKR), berörda regioner och kommuner samt utredningen av Ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända (dir 2024:22).

Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, länsstyrelserna och Sveriges Kommuner och regioner samverkar inom ramen för samverkansdelegationen, vars syfte är att underlätta asylsökandes och nyanländas mottagande och etablering i arbets- och samhällslivet. Information och förslag har därför löpande presenterats i samverkansdelegationen och en tillfällig arbetsgrupp tillsattes.

Migrationsverket och Länsstyrelsen har bjudit in till dialog med kommuner och regioner, där Migrationsverket har omfattande verksamhet och kollektiva boenden². Även SKR har deltagit. Dialogerna har behandlat uppdragets påverkan på deltagarnas verksamhet och framtida förändringar. Samverkan mellan Migrationsverket och länsstyrelserna bedöms som en väl fungerande modell när större förändringar ska genomföras. Som exempel kan nämnas anvisningarna av skyddsbehövande från Ukraina till kommunerna under 2022 och implementeringen av bosättningslagen från 2016. Länsstyrelserna har kontinuerliga dialoger och nätverk tillsammans med kommunerna i ett flertal frågor i länen. Det bidrar till en effektiv informationsöverföring och har underlättat att omhänderta kommunernas perspektiv.

² Region Stockholm, Region Västra Götaland, Region Skåne, Region Norrbotten, Stockholm stad och Sigtuna kommun, Mölndals kommun, Malmö stad och Burlövs kommun samt Bodens kommun.

I uppdraget har en nära samverkan skett med Polismyndigheten som bland annat avsatt särskilda resurser för att stödja Migrationsverket. Utifrån det pågående arbetet med att bland annat, analysera och implementera EU:s migrations- och asylpakt, utöka kapaciteten av förvarsplatser och motverka missbruk har också ett särskilt samarbetsorgan mellan myndigheterna etablerats för att underlätta strategiskt och taktiskt samarbete.

Under uppdraget har Migrationsverket också genomfört en webbsändning för att informera om hur framtidens mottagningssystem kan se ut. Sändningen gjordes i september 2024 och vände sig i första hand till kommuner, regioner, berörda myndigheter och frivilligorganisationer, men även myndighetens medarbetare deltog i stor utsträckning. Under februari 2025 planeras för ytterligare en webbsändning. Den uppföljande webbsändningen kommer att presentera en sammanfattning av denna redovisning och resultatet av myndighetens förstudie inför implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt.

4 Behov av boendekapacitet de närmaste åren

Utgångspunkten för de förslag som lämnats kring det reformerade mottagningssystemet är att asylsökande under hela eller delar av asyltiden ska bo i särskilda center. I uppdraget ombeds Migrationsverket ta fram två olika beräkningsalternativ. Det första utifrån gällande regelverk som innebär att rätten till bistånd i form av boende för vuxna utlänningar utan barn upphör när tidsfristen för frivillig avresa löper ut. Det andra utifrån att rätten till bistånd upphör först när utlänningen lämnar landet. Redovisningen ska också beakta de förslag som lämnas i delbetänkandet SOU 2024:10 från utredningen om stärkt återvändandeverksamhet samt påverkan av gränsförfaranden och screening enligt EU:s migrations- och asylpakt.

4.1 Ökat antal inskrivna i asylboende

Scenariot nedan visar antalet inskrivna i Migrationsverkets asylboenden fram till slutet av 2028, exklusive förvar. Antalet inskrivna bedöms vara omkring 8 000 personer under perioden. Ökningen av boende i asylboende under 2025 beror på de nya reglerna enligt propositionen när rätten till bistånd villkoras, vilket bedöms ge ett ökat antal boende i center. Efter sommaren förväntas även en ökning av antalet inskrivna i asylboende, då reglerna börjar gälla även för dem som redan är inskrivna i eget boende. I scenariot beräknas fördelningen av de inskrivna mellan asylsökande som väntar på beslut eller överprövning och

de som har fått ett avslagsbeslut vara relativt konstant och cirka 2 000 platser behöver användas som återvändandecenter och resterande platser kan användas som mottagningscenter.

Scenariot utgår från en årlig förlängning av tillstånd enligt massflyktsdirektivet. Förlängs de inte kan det skapa ett högre antal sökande under en begränsad period. Beroende på hantering och finansiering för myndigheten och Domstolsverket kan det därför innebära ett kortsiktigt behov av betydligt fler boendeplatser.

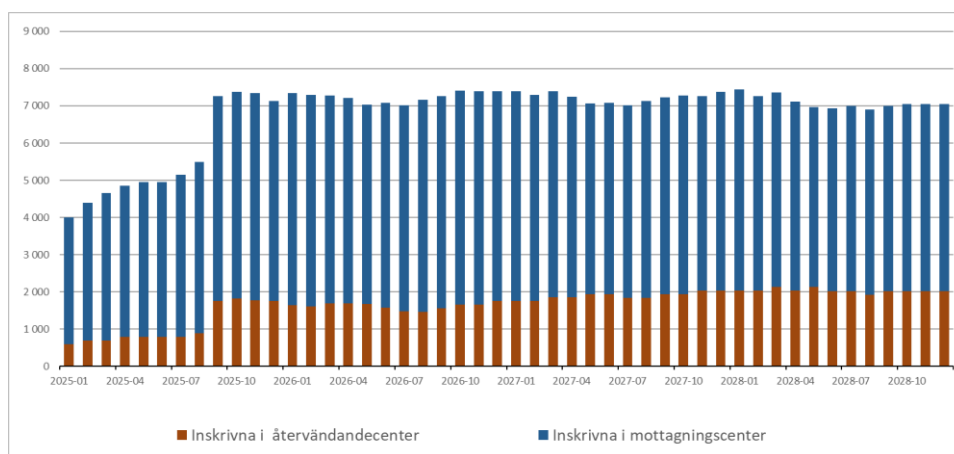


Diagram 1. Scenario över antal inskrivna i asylboende

4.2 Kapacitetsberäkning enligt nuvarande regelverk

Utifrån ett scenario med en ökad andel inskrivna i asylboende, cirka 8 000 inskrivna per år, med relativt små variationer, planerar myndigheten för en baskapacitet på cirka 11 000 platser under åren 2025–2028. Det är en minskning från tidigare 15 000 platser.

En sänkning av den långsiktiga kapaciteten till 11 000 platser minskar myndighetens möjlighet att hantera en snabb ökning av asylsökande. Samtidigt behöver myndigheten anpassa boendekapaciteten utifrån känt utfall, prognoser och antaganden om kommande år.

Med en baskapacitet på cirka 11 000 platser kommer beläggingsgraden att ligga på cirka 70 procent. Av dessa 11 000 platser är 3 000 så kallade reservplatser. Historiskt har beläggingsgraden varit cirka 70–80 procent i genomsnitt för samtliga boendeformer, samtidigt som den idag är avsevärt lägre. Beläggingsgraden tar höjd för naturliga variationer i antalet inskrivna och innehåller en viss beredskap om trenden för antalet inskrivna stiger. Myndigheten ges därmed möjlighet att kunna tilldela plats i asylboende även om antalet asylsökande är fler än vad som prognosticerats.

4.3 Kapacitetsberäkning enligt förändrat regelverk

Vid förändrat regelverk, då rätten till bistånd upphör först när utlänningen lämnar landet, kan det innebära att personer är inskrivna längre tid i mottagningssystemet. Därmed ökar behovet av platser. Ett förändrat regelverk kring preskription bedöms dock leda till färre ansökningar om asyl i Sverige. Det kan också leda till att fler personer lämnar Sverige i enlighet med sitt avlägsnandebeslut. Båda dessa omständigheter innebär ett minskat behov av platser.

Myndigheten bedömer därför att behovet av platser givet eventuella förändringar i regelverk om mottagandet och om preskription rymms inom den planerade nivån av baskapacitet om 11 000 platser. Denna bedömning bygger också på att tillstånd enligt massflyktsdirektivet förlängs.

4.4 Screeningboenden och gränsförfarandeböenden

Om myndigheten får i uppdrag att tillhandahålla platser i screeningboenden och gränsnära boenden bedöms det tillkommande behovet att rymmas inom kapaciteten på 11 000. Utifrån nu kända faktorer bedömer myndigheten att screeningsboenden kommer att utgöra en mindre andel av boendekapaciteten. Den bedömningen grundar sig på en inledande analys som Migrationsverket gjort tillsammans med Polismyndigheten och som pekar på ett platsbehov på cirka 20–100 platser.

Enligt EU-kommissionens genomförandebeslut 2024/2150 avseende adekvat kapacitet för medlemsstaterna ska Sverige årligen kunna pröva 54 ansökningar i gränsförfarande. Av Migrationsverkets förstudie framgår att asylprocessen regleras genom olika typer av förfaranden och kriterier som i vissa delar är obligatoriska att tillämpa för medlemsstaterna och i andra avseenden kan tillämpas utifrån nationella vägval. Bland annat den pågående utredningen om Anpassning av det svenska regelverket för beviljande av asyl och asylförfarandet till miniminivån enligt EU-rätten (Ju2023:18) analyserar vidare hur Sverige rättsligt ska hantera den möjlighet som ges inom asylgränsförfarandet, att pröva ansökningar i fler situationer än i de ärenden för vilka sådant förfarande är obligatoriskt. Väljer Sverige en väg där fler än enbart obligatoriska ansökningar ska hanteras inom gränsförfarandet, kan det innebära behov av fler platser.

Implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt och hur det påverkar antalet ansökningar om asyl i Sverige och behovet av boendekapacitet kommer att fortsätta analyseras av myndigheten.

4.5 Kostnader inom ramen för tillgängliga medel

En baskapacitet på 11 000 platser och en ökning av antalet platser som används som center ryms inom tilldelade medel för 1:2:3 anslaget för hela perioden (2025–2028). Det är viktigt att påpeka att kostnaden per boendeplats ökar i takt med att billigare lägenheter sägs upp och mottagnings- och återvändandecenter byggs ut. Detta syns i prognosens anslagsberäkningar för 1:2:3 anslaget.

När det gäller förvaltningsanslaget skiljer sig tilldelade medel och behov för 2027. Vid en finansiering under myndighetens behov kommer boendekapaciteten att behöva utökas på grund av ökade ledtider inom asylprocessen. Fördjupade resonemang finns i myndighetens prognoser och i myndighetens budgetunderlag. Myndighetens bedömning är att förvaltningsanslaget behöver förstärkas i takt med att andelen lägenheter minskar och andelen platser i center ökar. Anledningen till det är att platser i center är resurskrävande att hantera i form av service, aktiviteter, tillgänglighet och säkerhet.

4.6 Förflyttning till center

Uppdraget att förbereda för inrättandet av ett reformerat mottagningssystem innebär en förflyttning från boende i lägenheter till mottagnings- och återvändandecenter. Centren ska innehålla administrativa lokaler alternativt ska de administrativa lokalerna ligga i nära anslutning till boendet. I uppdraget anges också att övergången till kollektiva bostäder ska ske så skyndsamt som möjligt men med beaktande av kostnadseffektivitet och tillgängliga medel.

Myndigheten fastställde i oktober 2024 Nationell operativ plan för bostadslogistik för de kommande åren gällande bostäder.³ I planen beskrivs hur Migrationsverket ska minska beståndet av lägenheter, anskaffa och öka användningen av de kollektiva bostäderna i enlighet med regeringsuppdraget. Planen är myndighetens verktyg för att löpande styra och justera kapaciteten och användandet av asylboenden. Regelbunden uppföljning sker i förhållande till de prognoser som myndigheten tar fram och de förväntade effekter som förändrad lagstiftning förväntas medföra. Under det första kvartalet 2025 kommer planen revideras. Detta för att kunna spegla inrättandet av mottagnings- och återvändandecenter och effekterna av propositionen 2024/25:49 där bland annat rätten till eget boende begränsas. Enligt lagen ska nya asylsökande från den 1 mars 2025 som huvudregel tilldelas plats på mottagningscenter. Från och med den 1 september 2025 ska även personer som idag är inskrivna i mottagningssystem tilldelas plats på mottagnings- eller återvändandecenter.

³ (1.3.4-2024-2541, Nationell operativ plan bostadslogistik 2024-24, 2024).

Innehållet i planen för myndighetens bostäder beskriver också hur myndigheten ska minska antal platser i lägenheter utifrån det minskade antalet inskrivna i mottagningssystemet. Vid början av 2024 hade Migrationsverket cirka 10 000 platser i lägenheter. Fram till halvårsskiftet 2025 ska antalet platser i lägenheter minska till cirka 6 400 platser. Till 2028 ska lägenheter utgöra en liten andel motsvarande cirka 10–20 procent. Idag uppgår andelen lägenheter till cirka 65 procent. Under 2024 avvecklades cirka 1 800 lägenhetsplatser och det arbetet fortsätter under 2025. Myndighetens inriktning är att baskapaciteten ska bestå av minst 80–90 procent platser i kollektiva boenden.

Bostadsform	Antal platser 2024 januari	Antal platser 2024 Juli	Antal platser 2025 januari	Antal platser 2025 juli	Antal platser 2026 januari
Lägenheter	9 900	9 100	8 100	6 400	5 100
Kollektiva bostäder/center	4 500	4 500	5 000	5 900	5 900

Förändring av kapacitet i bostadsformer under 2024–2026, vilket är så långt som Migrationsverket har prognoser.

Parallellt med avvecklingen av lägenheter och anskaffning av kollektiva bostäder har fokus varit på att behålla befintliga kollektiva bostäder och se till att de lever upp till framtida krav. Projektering och hyresförhandlingar pågår i majoriteten utav anläggningarna för att de ska kunna leva upp till dessa krav och renoveras.

4.7 Anskaffning av center

Myndigheten har tidigare konstaterat att anskaffning av och anpassning till center kräver noggrann planering och kan vara tidskrävande.

I uppdraget framgår att innan beslut fattas om att center inrättas ska Migrationsverket föra dialog med Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen samt med berörd kommun och region. I de genomförda dialogerna med kommuner och regioner har de uttryckt önskemål om att de får komma in så tidigt som möjligt i anskaffningsprocessen för att bidra med lokalkännedom och för att kunna planera för sina ansvarsområden. Myndigheten justerar därför processen för anskaffning av lokaler genom att inkludera tidiga dialoger med berörda aktörer. Dessa justeringar syftar till att eventuella synpunkter beaktas innan avtal tecknas. Det pågår även ett flertal dialoger med kommuner för att utreda möjligheterna att använda objekt där det krävs förändrade bygglov.

De objekt som myndigheten nu koncentrerar sig på och söker efter skiljer sig åt jämfört med de objekt som tidigare varit aktuella för att bli kollektiva bostäder. De förändringar som föreslås i nya mottagandelagen och som behöver implementeras utifrån EU:s migrations- och asylpakt, påverkar hur centren ska utformas. Det innebär att det behövs utrymmen för administrativa ytor för

Migrationsverkets medarbetare i större utsträckning än idag, utrymmen för aktiviteter för de asylsökande och möjligheten för andra aktörer och myndigheter att ha tillträde till anläggningen. Myndigheten arbetar därför med att ta fram en standardiserad verksamhetsbeskrivning som ska underlätta anskaffning av ytterligare center och anpassning av befintliga.

Det kan nämnas att tillsammans med Skolverket har myndigheten diskuterat möjligheterna att erbjuda skolgång för asylsökande barn vid Migrationsverkets center. Skolverket har hittills konstaterat att befintligt regelverk inte ger den möjligheten. I detta läge anpassar därför Migrationsverket inte pågående anskaffningar för att kunna erbjuda tillgång till utbildningslokaler för asylsökande barn vid centren.

Migrationsverket har tidigare framförallt använt hyresavtal för att teckna upp till sex-åriga avtal för kollektiva bostäder. Vid tillfälliga behov har upphandlingar använts för att säkerställa tillräcklig kapacitet. Utifrån de investeringar och ändringar som kan bli aktuella för att inrätta och upprätthålla kvaliteten på center kan det bli nödvändigt att ingå avtal som sträcker sig längre än sex år. Längden på de avtal som behöver tecknas gör det utmanande att använda sig av upphandling när också mer omfattande verksamhet ska bedrivas i lokalerna. Det kan också bli aktuellt med nybyggnation av center utifrån de krav som ställs på screening- och gränsförfarandeboende. Myndigheten avser att återkomma i de fall det blir aktuellt.

5 Lokalisering av center

I uppdraget om att förbereda för ett reformerat mottagningssystem anges att det finns goda skäl att undvika placering av center, i eller nära områden där utanförskapet är stort. Även EU:s migrations- och asylpakts bestämmelser om screening- och gränsförfarande ska beaktas och långsiktiga regionala arbetsmarknadsförutsättningar ska vägas in. Inför inrättande av center ska Migrationsverket föra dialog med Polismyndigheten, Arbetsförmedlingen samt med berörda kommuner och regioner.

5.1 Utgångspunkter för lokalisering

Migrationsverket har idag asylprovning i Boden, Uppsala, Sigtuna (Arlanda), Sundbyberg, Göteborg, Mölndal och Malmö. Provning av asylärenden kräver hög kompetens och erfarenhet. Att bygga upp denna typ av verksamhet är både tids- och kostnadskrävande. Erfarenheter av att etablera asylprovningsverksamhet på nya orter i samband med det stora antalet asylsökande 2015 visar på flera utmaningar, där rekrytera och behålla rätt kompetens är den främsta.

För att samlokalisera center och asylprövningsverksamhet utan att behöva etablera ny asylprövningsverksamhet behöver därför mottagningscenter som utgångspunkt ha sin lokalisering kring de orter där asylprövning redan finns idag.

I Migrationsverkets förstudie avseende EU:s migrations- och asylpakt framgår att mottagande- och förvarsverksamheten behöver geografiskt och kapacitetsmässigt anpassas till rättsakterna inom gränsförfarandet, asylförfarandet och återvändandeförfarandet. Även screeningförfarandet som inte omfattar asylsökande behöver beaktas.

Screeningprocessen och gränsförfarandet för asyl och återvändande ska främst ske vid eller i närheten av yttre gräns eller transitområden. Detta innebär att Migrationsverket och Polismyndighetens verksamhet behöver lokaliseras gränsnära eller på andra lämpliga platser. Dessa ska vara godkända av Europeiska kommissionen. I Sveriges fall bedöms sådana platser främst vara vid internationella flygplatser, hamnar eller andra större landgränsövergångar.

Migrationsverkets och Polismyndighetens gemensamma inriktning är därför att etablera boende för screening och gränsförfarande där Migrationsverket har befintlig verksamhet idag och med geografisk spridning: Boden, Sigtuna/Stockholm, Mölndal och Malmö/Burlöv.

Innan lokalisering och dimensionering slutligen fastställs utifrån EU:s migrations- och asylpakt, finns det behov för en grundlig analys av förutsättningarna för ett ändamålsenligt och tillräckligt resurssatt mottagande, återvändande och förvar på angivna platser. Denna analys behöver ske i nära samarbete med ovanstående intressenter.

5.2 Mottagnings- och återvändandecenter med asylprövningsverksamhet

Implementeringen av EU:s migrations- och asylpakt och dess påverkan på kapacitetsbehovet och olika boendeformer är ännu inte klarlagt till fullo. Migrationsverket bedömer ändå att center i Boden, Stockholm/Sigtuna, Mölndal och Malmö/Burlöv kommer att kunna utgöra stommen i det reformerade mottagningssystemet. Migrationsverket avser därför fatta beslut i anslutning till fastställandet av denna redovisning att mottagnings- och återvändandecenter ska inrättas med befintlig boendekapacitet i:

Kommun	Antal platser
Boden	400
Sigtuna	500
Stockholm	200
Mölnadal	400
Burlöv	250
Malmö	500

Mottagnings- och återvändandecenter med asylprövningsverksamhet och antal platser.

Vid dessa center kommer asylprövning finnas på, eller i nära anslutning till, centret. Dessa kommuner är även myndighetens inriktning för etablering av gränsnära center med anledning av migrations- och asylpakten. Utgångspunkten är att centren inrättas i anslutning till att de förväntade förändringarna i LMA träder i kraft under 2025.

Boden

I Boden har myndigheten idag administrativa lokaler med asylprövningsverksamhet och befintliga anläggningar som kan användas som mottagnings- och återvändandecenter. Myndigheten ser över om avståndet mellan anläggningarna och den administrativa lokalen är tillräckligt nära eller om ytterligare anpassningar för administrativ kapacitet behöver ske. Inom ramen för uppdraget i regleringsbrevet om att utöka förvarskapaciteten ses möjligheter över att etablera förvar i Boden alternativt Luleå.

Sigtuna

Migrationsverket har sedan tidigare förvarsverksamhet och en anläggning som används som ett återvändandecenter i kommunen. På Arlanda flygplats finns även en asylprövningsenhet och en jourfunktion. Myndigheten förbereder nu för att kunna genomföra utredningar i nära anslutning till anläggningen. Avtalet för anläggningen är tidsbegränsat. Möjligheterna att lösa kapacitetsbehoven ses över inför att gällande avtal löper ut och för att kunna anpassa verksamheten inför implementeringen av migrations- och asylpakten och de krav som ställs där.

Stockholm

Myndigheten har idag ett ankomstboende och ett återvändandecenter i Stockholm. Tillsammans med Stockholms stad ses möjligheterna över att ersätta eller utöka antalet platser i kommunen.

Mölnadal

I Mölndal har Migrationsverket verksamhet sedan lång tid tillbaka. Här finns ett ankomstboende, ett återvändandecenter och ett förvar.

Asylprövningsverksamhet finns på plats. Ombyggnationer planeras för att utöka till cirka 700 platser och anpassa centret utifrån framtida krav.

Malmö och Burlöv

I Malmö har Migrationsverket också haft verksamhet sedan lång tid tillbaka. Här finns ankomstboende, asylprövning och återvändandecenter.

Ombyggnationer pågår sedan oktober och ytterligare planeras för att bättre möta framtida krav. I Burlöv finns i dag återvändandecenter.

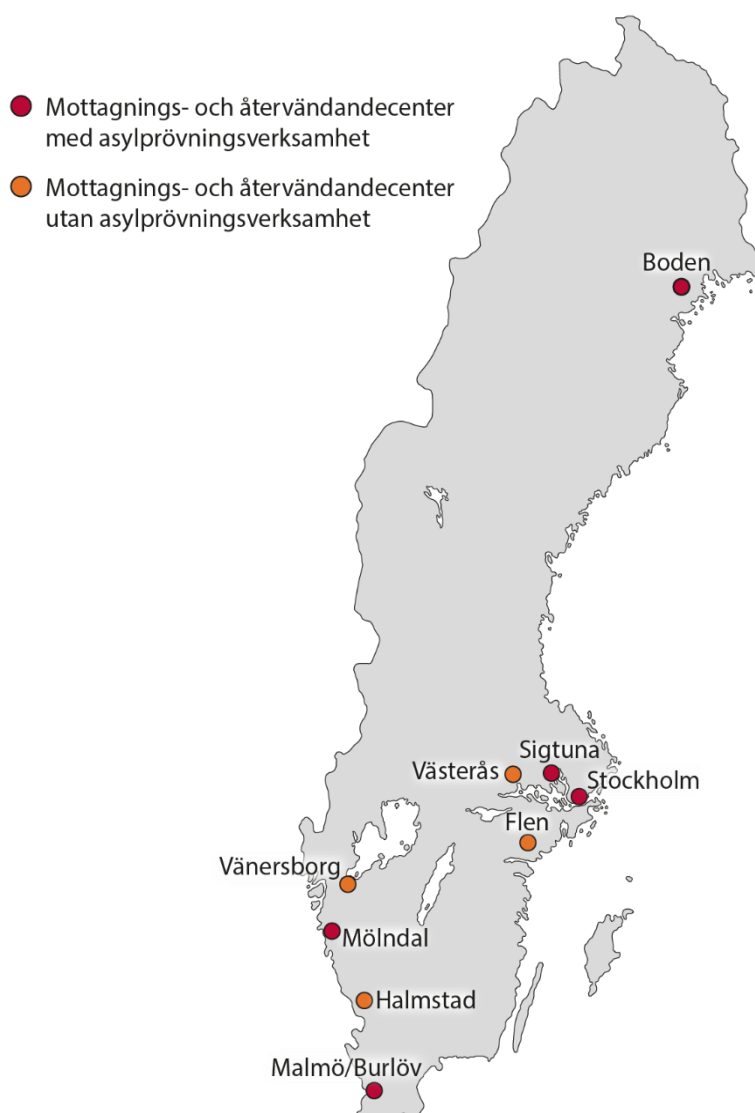


Bild 1. Lokalisering av Migrationsverkets mottagnings- och återvändandecenter i ett första steg

5.3 Ytterligare mottagnings- och återvändandecenter

Utifrån det beräknade kapacitetsbehovet som beskrivits i kapitel 4 behöver Migrationsverket även nyttja anläggningar som inte ligger nära in- och utreseorter. Det behöver därför även inrättas center i Migrationsverkets övriga anläggningar för att täcka kapacitetsbehovet.

Migrationsverkets har idag fyra anläggningar med kollektiva boenden i kommunerna⁴:

Kommun	Antal platser
Västerås	350
Flen	180
Vänersborg	1 100
Halmstad	600

Mottagnings- och återvändandecenter och platser

I dessa center kommer det även att ingå lägenheter i närheten där personer med särskilda behov kan tilldelas plats. Vid förändring av lagstiftningen i enlighet med förslagen i den nya mottagandelagen gällande bland annat närvarokontroll är det av vikt att de som tilldelats plats i lägenheter ändå ska kunna uppfylla närvaro- och boendekontroll, ha tillgång till aktiviteter och vara tillgängliga för myndigheten.

5.4 Undvika utsatta områden

I uppdraget framgår att centren som utgångspunkt inte ska placeras i, eller nära, områden som bedöms vara utsatta områden, riskområden eller särskilt utsatta områden i enlighet med Polismyndighetens lägesbild över utsatta områden.

I de dialoger som genomförts med kommuner har de påpekat att det även finns andra områden som kan betraktas som utsatta även om de inte ingår i Polismyndighetens lägesbild. Till exempel i Malmö ligger Migrationsverkets anläggning i närheten av stadsdelen Rosengård och i Sigtuna i närheten av stadsdelen Valsta.

Migrationsverkets inrättande av center kommer i detta skede att utgöras av myndighetens befintliga kollektiva anläggningar. Anläggningarna i Sigtuna och Malmö ligger, som ovan nämnts, i närheten av utsatta områden enligt Polismyndighetens definition. Migrationsverket instämmer i uppdragets utgångspunkt att center inte bör lokaliseras i eller i närheten av utsatta områden. Att avveckla befintliga anläggningar och anskaffa nya center på andra platser

⁴ Migrationsverket har även en anläggning i Gävle kommun som för närvarande inte används på grund av pågående avtalsförhandlingar.

skulle dock försvåra möjligheten att genomföra uppdraget då det vare sig är ändamålsenligt eller kostnadseffektivt. Inför inrättande av nya center blir frågan om att undvika de utsatta områdena däremot aktuell och möjlighet finns även att ta tillvara de kunskaper som kommunerna besitter om lokalområdet. Polismyndigheten uppdaterar sin lägesbild årligen varför kontinuerlig dialog behöver föras med dem inför anskaffning.

5.5 Goda regionala arbetsmarknadsförutsättningar

Planeringen av lokaliseringen av center ska även väga in de långsiktiga regionala arbetsmarknadsförutsättningarna för dem som sedan beviljas uppehållstillstånd. I dialog med Arbetsförmedlingen inom ramen för Samverkansdelegationen är den gemensamma bilden att inga hinder finns för att inrätta center på Migrationsverkets befintliga kollektiva anläggningar. Arbetsmarknadsförutsättningarna har störst relevans för dem som sedan beviljas uppehållstillstånd. Placeringen av centren bör dock ske med hänsyn till kommunens arbetsmarknadsförutsättningar när möjligheten finns för de asylsökande att arbeta.

5.6 Stegvis anpassning

Som beskrivits ovan har myndigheten idag kollektiva bostäder som kan anpassas till mottagnings- och återvändandecenter i enlighet med uppdraget. Förändringen behöver genomföras i olika steg innan myndigheten har center som uppfyller kraven i kommande lagstiftning och efter de krav som EU:s migrations- och asylpakt ställer, även om det redan har påbörjats.

I bilden nedan framgår hur anpassningen kan se ut. I ett utgångsläge bedöms de befintliga anläggningarna på de identifierade orterna med asylprövningsverksamhet kunna vara tillräckliga för att kunna implementera EU:s migrations- och asylpakt. I takt med att kraven tydliggörs kommer fortsatt anpassning av center att krävas. De boenden som är lokaliserade gränsnära och med asylprövningsverksamhet kan då företrädevis vara för ärenden som faller inom ramen för direktiven kring screening och gränsförfarande samt ärenden från säkra länder. Ärendehandläggning av ansökan och grundprövning sker här samt mottagnings- och återvändandehandläggning. Vistelsetiden är tänkt att vara upp till sex månader. På dessa boenden bör de administrativa faciliteterna finnas i centret. Dessa anläggningar är planerade för att ha en kapacitet mellan 500–800 platser.

De asylsökande som vistas längre tid i mottagningssystemet kommer att tilldelas plats i övriga mottagnings- och återvändandecenter.

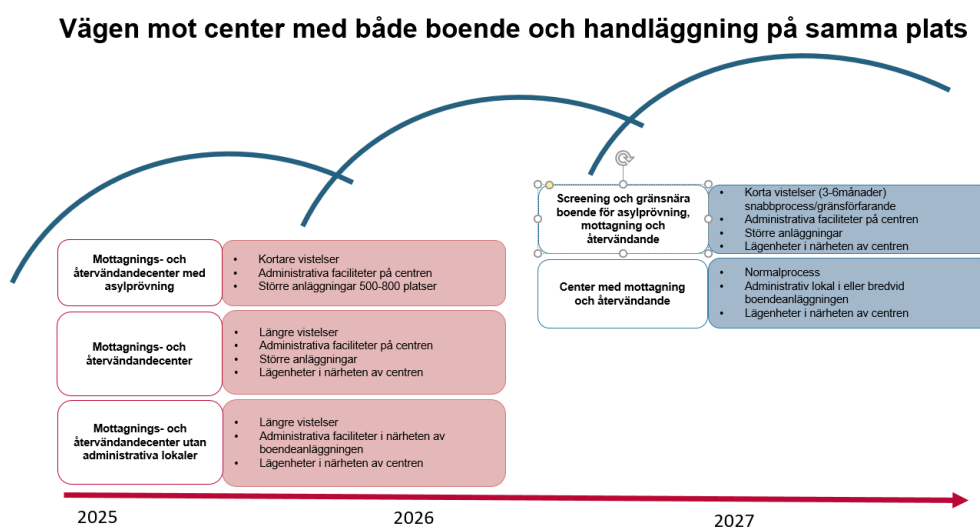


Bild 2. En succesiv förflyttning mot center med boende och handläggning på samma plats

6 Trygghet och säkerhet i mottagnings- och återvändandecenter

I uppdraget om att reformera mottagningssystemet ska Migrationsverket särskilt analysera och redogöra för hur trygga och säkra center kan inrättas som tillgodoser behov och rättigheter för utsatta grupper som barn, hbtqi-personer, funktionsnedsatta och personer som är utsatta eller riskerar att utsättas för våld.

I uppdraget ingår också att analysera om vissa grupper ska bo på särskilda center eller i delar av center samt om det finns behov av särskilda center för personer som på grund av misskötsamhet inte kan bo i ett vanligt center. Detta kan också avse personer som i allmän domstol dömts till utvisning på grund av brott.

6.1 Utformning och arbetssätt

På ett mottagnings- och återvändandecenter kommer det att vistas personer som inte har någon relation till varandra sedan tidigare och vars behov och förutsättningar kan skilja sig åt. Bland asylsökande finns personer med särskilda behov så som barn, hbtqi-personer, funktionsnedsatta och personer som riskerar att utsättas för våld till exempel i nära relationer. Särskild vikt behöver därför läggas vid att skapa trygghet och säkerhet vid inrättande av center.

Migrationsverket har rutin- och metodstöd för att upptäcka, förebygga och tillgodose särskilda behov och likvärdig behandling. Utgångspunkten är och kommer även fortsättningsvis vara att en individuell bedömning av en persons behov alltid ska ske inför en boendeplacering och vilka eventuella åtgärder som behöver vidtas.

I myndighetens förstudie avseende EU:s migrations- och asylpakt lyfts vissa förändringar angående det reviderade mottagandedirektivet. Det innebär att mottagandet kommer ha en alltmer central roll inom migrationshanteringen och integreras i screening, gränsförfarande, asylprövning och återvändande. Migranten kommer att behöva fysiskt flytta mellan boenden beroende på ärendets hantering och kan även komma att avskiljas med grund i kategoriindelning, såsom utifrån familjebehov, säkerhetsbehov eller individuellt behov kopplade till migrantens sårbarhet.

För att uppnå trygga och säkra center bedömer Migrationsverket att särskilda delar inom ett center ska kunna avdelas till specifika målgrupper, i form av sektionering. Sektionering innebär att ett specifikt utrymme på ett boende tillgängliggörs alternativt inte tillgängliggörs på individ eller gruppnivå. Det är inte möjligt att ha identiska ramar för samtliga center beroende på den fysiska utformningen av centren. Beroende på centrets utformning kan det röra sig om enskilda hus eller utvalda korridorer som avdelas. En grundläggande sektionering vid center kommer ske utifrån ensamstående kvinnor, med eller utan barn. Sektionering underlättar också en utformning av lokalerna för att tillgodose barns behov av lek och möjligheter för kvinnor och män att ha separata dusch- och hygienutrymmen.

Myndigheten bedömer däremot att det skulle begränsa användbarheten och flexibiliteten i för stor utsträckning om sektioneringen inom centermiljön skulle bli för omfattande eller särskilda center för olika målgrupper, som exempelvis center enbart för barnfamiljer. Detta då det är svårt att prognosticera sammansättningen av asylsökande.

Ett systematiskt arbetssätt för att identifiera behov hos och risker för utsatta grupper av sökande tillsammans med relevanta verktyg är en viktig del för att agera för trygghets- och säkerhetsskapande arbete inom center. Myndigheten arbetar kontinuerligt med såväl trygghetsskapande åtgärder och medarbetarskydd. Ett sätt att ytterligare stärka detta arbete kan vara att utöka service och tillgängligheten för dessa sökanden utanför kontorstid utöver den bevakningspersonal som redan idag finns. I de studiebesök som myndigheten genomfört i bland annat Nederländerna, Schweiz och Danmark, för att studera deras centerverksamhet, har bemanning utanför kontorsarbetstid funnits. Migrationsverket ser därför över behovet och möjligheterna att utöka bemanningen utanför kontorsarbetstid.

I dialogerna som genomförts med kommuner och regioner har de också framförts att utökad närvaro från Migrationsverkets sida är önskvärt då det bland annat skulle kunna minska risken för ordningsstörningar.

6.2 Misskötsamhet i mottagnings- och återvändandecenter

I delbetänkandet om ett ordnat initialt mottagande för asylsökande finns förslag på åtgärder för att motverka misskötsamhet på asylboenden. Ett av förslagen som presenterades och som Migrationsverket ombetts att se över i genomförandet av detta uppdrag är om särskilda center bör införas för personer som inte kan bo på ett vanligt mottagnings- och återvändandecenter för att de inte sköter sig och för asylsökande med beslut från allmän domstol om utvisning på grund av brott.

Storleksordningen avseende problem med misskötsamhet i befintlig mottagningsverksamhet uppskattas från verksamheten vara ett fåtal personer i månaden.

När asylsökande uppvisar tecken på misskötsamhet som inte är av brottslig karaktär har Migrationsverket framförallt två verktyg att nyttja sig av, samtal och flytt till andra boenden. I ett första skede genomförs samtal med personen för att tydliggöra att uppvisat beteende inte är accepterat och att de regler som finns på boendet är till för att skapa en trygg och säker miljö för alla. I de fall detta inte är tillräckligt kan en flytt av personen till ett annat boende bli aktuell. Om en asylsökande vägrar att flytta från sin tilldelade plats kan myndigheten vända sig till Kronofogden för att få hjälp med att verkställa flytten. De föreslagna ändringarna i propositionen om *En ny ordning för asylsökandes boende* där Migrationsverket kan vända sig direkt till Polismyndigheten för hjälp med handräckning att genomföra en flytt, bedöms underlätta. I de fall brottsliga handlingar begås polisanmäls dessa och om nödvändigt flyttas individen till ett annat boende.

I den nya mottagandelagen föreslås även att nedsättning av dagersättning kan komma i fråga i fall med upprepad misskötsamhet. Detta är ett verktyg som Migrationsverket bedömer kan ha effekt för att motverka misskötsamhet.

Som utvecklas nedan är möjlighet till aktiviteter och närheten till och relationsskapande med de boende en viktig del i verksamheten. En utökad närvaro och bemanningen ses därför över. Ett arbetssätt som bygger på tillgänglighet och service från myndighetens sida vid center kommer, utöver grundläggande god kompetens i bemötande och värdegrund, också behöva kompetensutveckling. Kompetensutvecklingen följs löpande upp med utgångspunkt i de erfarenheter ifrån den operativa miljö där verksamheten äger rum. Myndigheten utvecklar för närvarande också ett kompetensanalysverktyg

som kan skapa förutsättningar för denna typ av kontinuerligt och verksamhetsnära kompetensutvecklingsarbete.

Myndigheten arbetar kontinuerligt med medarbetarskydd och trygghetsskapande åtgärder för att skapa förutsättningar för god arbets- och boendemiljö på center. Myndigheten kommer även att se över andra möjligheter för att stävja misskötsamhet på center. Migrationsverkets rutiner som beskrivits ovan är under bearbetning med anledning av de förändringarna som föreslås i propositionen *En ny ordning för asylsökandes boende*. Framgent ser myndigheten att dessa rutiner och arbetssätt behöver utvecklas ytterligare för att tydliggöra bedömningsgrunder och åtgärder. Migrationsverket har vid besök i Nederländerna tagit del av hur detta kan utformas i form av bedömningsgrunder och en åtgärdstrappa utifrån grunderna till uppvisad misskötsamhet och personliga behov för individen.

Att inrätta ett särskilt boende för att motverka misskötsamhet innebär att myndigheten skulle placera individer med oönskade beteenden av olika skäl på ett och samma ställe. Konsekvenserna av att koncentrera dessa individer riskerar att kunna leda till att beteendena förstärks och att problemen även sprids till närsamhället. Risken för hot och våld mellan individerna och myndighetens medarbetare bedöms också öka.

Utifrån att det är ett begränsat antal personer det rör sig om och förändringar i lagstiftning väntas träda i kraft under 2025, bedömer Migrationsverket att det inte är aktuellt att inrätta särskilda boenden för misskötsamma i detta skede.

6.3 Vikten av aktiviteter på mottagnings- och återvändandecenter

Att de sökande har möjlighet att delta i aktiviteter är viktigt både för känslan av att tiden i mottagningssystemet är meningsfull, för att främja hälsa och för tryggheten i boendet. Aktiviteterna måste täcka in en bredd av behov och vara tillgängliga för alla boende, oavsett t.ex. ålder, kön, familjekonstellation eller eventuell funktionsnedsättning, samtidigt som de bör stödja de olika processtegen inom skyddsprocessen.

På kollektiva boenden finns idag aktiviteter av olika slag. Aktiviteterna anordnas av Migrationsverket, av civilsamhället och som en del i tidiga insatser för asylsökande (TIA).

Inför inrättandet av center ser Migrationsverket att aktiviteter kan delas in i fyra olika kategorier, baserat på utförare och regelverk

- Samhällintroduktion för asylsökande.
- Tidiga insatser för asylsökande (TIA) i länsstyrelsernas regi.
- Aktiviteter som civilsamhället bedriver exklusive TIA.

- Aktiviteter som Migrationsverket erbjuder.

Dessa beskrivs närmare nedan.

Samhällsintroduktion för asylsökande

Samhällsintroduktionen är en obligatorisk del av asylprocessen och ska ske i nära anslutning till att en asylansökan registrerats. Introduktionen syftar till att ge den sökande information om asylprocessens olika delar, rättigheter och skyldigheter som asylsökande, boende under asylprocessen och bistånd enligt LMA. De asylsökande ska också få grundläggande kunskap om det svenska samhället och dess lagar och regler för att kunna göra medvetna val. Samhällsintroduktionen innehåller också tidig information om återvändande.

Idag genomför Migrationsverket samhällsintroduktion för asylsökande och massflyktingar i enlighet med ett särskilt uppdrag i myndighetens regleringsbrev. Från och med 1 mars 2025 förväntas samhällsintroduktionen bli obligatorisk i lag och gälla för alla asylsökande och massflyktingar över 16 år med vissa undantag för synnerliga skäl.

Tidiga insatser för asylsökande

Länsstyrelserna har ett ansvar för tidiga insatser för asylsökande. I ansvaret ingår att verka för att det finns insatser till dem som ingår i målgruppen vuxna asylsökande, oavsett processtatus. Länsstyrelserna ska också verka för en jämn fördelning av likartade insatser i landet, med utgångspunkt i regionala och lokala förutsättningar. I tidiga insatser ingår verksamheter som syftar till att främja kunskaper i svenska språket, kunskaper om det svenska samhället och den svenska arbetsmarknaden eller hälsa.

När majoriteten av asylsökande förväntas bo i mottagnings- eller återvändandecenter i färre kommuner och län kommer behovet av insatser bli mer koncentrerat. Behovet av tidiga insatser och hur stora målgrupper som finns i olika län kommer att variera. Barn ingår dock inte i målgruppen för tidiga insatser. Vidare saknas utrymme enligt nu gällande regelverk att ge insatser som syftar till att främja kunskaper som är användbara inför ett återvändande. En förutsättning för att aktiviteter för barn och aktiviteter som främjar kunskaper om återvändande ska kunna erbjudas inom ramen för tidiga insatser, är att förordning (2016:1363) om länsstyrelsernas uppdrag avseende insatser för asylsökande och vissa nyanlända invandrare ändras, vilket bör ses över.

Aktiviteter som civilsamhället bedriver

Civilsamhället arrangerar idag aktiviteter på boendena. Det rör sig både om aktiviteter inom och utanför TIA-strukturen. Några exempel är fysiska aktiviteter, läxhjälp, aktiviteter för barn och så kallade språkcaféer. Organisationer i civilsamhället kommer fortsatt att vara viktiga samverkansparter för Migrationsverket i anslutning till mottagande- och återvändandecenter, inte minst när det gäller att erbjuda aktiviteter.

Aktiviteter som Migrationsverket ordnar

Inom ramen för organiserad sysselsättning enligt LMA kan Migrationsverket erbjuda aktiviteter som bidrar till att göra vistelsen meningsfull för den sökande. Exempel på aktiviteter är svenskundervisning, att delta i skötseln av boendet eller annan sysselsättning.

I propositionen 2024/25:49, En ny ordning för asylsökandes boende, föreslås att Migrationsverket bör ha möjlighet att anordna sysselsättning på asylboenden som ett komplement till TIA-insatser för att motverka passivitet och dess konsekvenser. Myndigheten kommer därför arbeta med organiserad sysselsättning enligt LMA. I ett första steg skulle det kunna vara fråga om att ge förutsättningar för fysiska aktiviteter och lek, aktiviteter som skapar trivsel i gemensamma miljöer och aktiviteter som kan stärka social sammanhållning.

7 Samverkan kring center

Mottagande- och återvändandecenter kommer att koncentreras till färre orter med kapacitet för mottagande av ett större antal personer. Detta kan medföra högre belastning på samhällsfunktioner som hälso- och sjukvård, skola och andra samhällsviktiga instanser som bibliotek och kollektivtrafik. Samverkan med andra aktörer är viktig för individen såväl som för aktörernas uppdrag. Detta har också framförts till myndigheten i de dialoger och den samverkan som skett under uppdragets genomförande. Kommunerna har särskilt fört fram utmaningarna med att anordna skolgång för asylsökande barn, där de förväntas ta emot nya elever med kort varsel på obestämd tid.

Därför arbetar myndigheten nu med att upprätta en samverkansstruktur som omfattar lokal, regional och nationell nivå. I de fortsatta förberedelserna kommer Migrationsverket se över strukturen för samverkan med civilsamhället.

Lokal samverkan

En överenskommelse om samverkan på lokal nivå är enligt Migrationsverket ett viktigt verktyg utifrån inrättandet av center och inför framtida förändringar

av nationell lagstiftning och EU:s migrations- och asylpakt. För att underlätta genomförandet av respektive parts uppdrag och implementering av förändringar ses tecknade överenskommelser med berörda parter som ett sätt att skapa struktur och kontinuitet i samverkan. Migrationsverket har i genomförda besök och erfarenhetsutbyten med andra länder sett att formaliserad samverkan med andra aktörer skapar goda förutsättningar för dialog och för att lösa gränssnittsproblematik och överlämningar av frågor.

Överenskommelsen är ett dokument som ska spegla aktörernas vilja att samverka kring mottagande- och återvändandecenter, de asylsökandes mottagande samt ett effektivare återvändande. Den är inte avsedd att vara ett avtal i juridisk mening. Överenskommelsen utgår från respektive parts uppdrag och tydliggör ansvarsfördelning, roller, rutiner samt gemensamma insatser och processer. Samverkan är parternas gemensamma forum för att dela lägesbilder och förståelse för varandras uppdrag.

I de dialoger som genomförts med kommuner och regioner har de ställt sig i huvudsak positiva till att ingå överenskommelser. Myndigheten strävar därför mot att teckna överenskommelser på samtliga orter där center inrättas under 2025. Skolverket har i dialogen med Migrationsverket också pekat på vikten av att Migrationsverket för en regelbunden dialog med berörda kommuner där center inrättas.

Samverkande parter är främst kommuner, regioner, länsstyrelser och Polismyndigheten.

Regional samverkan

Migrationsverket deltar i regional samverkan som anordnas av länsstyrelserna. Länsstyrelserna ansvarar för beredskap och kapacitet och arbetar med integration på regional nivå. Samverkan kan ske på olika sätt utifrån behov och förutsättningar, gemensamt är att syftet med den regionala samverkan ska stärka och utveckla arbetet inom migrations- och integrationsområdet.

Nationell samverkan

Genom samverkan nationellt ökar parternas förmåga att arbeta effektivt och bidrar till ett enhetligt arbetssätt och gemensamt lösa utmaningar på strategisk nivå. Denna typ av samverkan bedöms kunna fortsätta ske inom ramen för samverkansdelegationen och via det särskilda forum som inrättats med Polismyndigheten och Kriminalvården.

8 Effektivare asylprocess och återvändandearbete

Uppdraget till myndigheten om att förbereda ett reformerat mottagningssystem ska bidra till regeringens mål om en effektivare asylprocess och ett effektivare återvändandearbete, samtidigt som det så kallade skuggsamhället motverkas. Utgångspunkten i det reformerade mottagningssystemet är som tidigare nämnt att alla asylsökande ska bo i Migrationsverkets boende, s.k. mottagnings- och återvändandecenter. Syftet med reformen är bl.a. att öka tillgängligheten mellan den sökande och Migrationsverkets personal för att verket ska kunna nå den sökande för att kunna genomföra utredningsåtgärder.

8.1 Effektivare asylprocess och återvändandearbete

Med fler asylsökande som bor i asylboende och center kommer arbetssätt och processer att förändras. Förändringen kommer bland annat innebära bättre möjligheter att ge tydlig information tidigt i skyddsprocessen, exempelvis vad som gäller vid ett återvändande och om en sökande inte dyker upp på ett samtal. Arbetet med att effektivisera återvändandet är ett område som Migrationsverket kraftsamlar kring och en nationell handlingsplan har tagits fram. Nya verktyg och insatser testas som till exempel en regressiv modell (inom ramen för EU Reintegration Programme) för att premiera individer som återvänder tidigt i processen.

Migrationsverket har i samband med genomförandet av uppdraget också sett över möjligheterna att använda videolänk vid utredningar i större utsträckning än idag. Att använda videolänk skulle underlätta möjligheterna att utföra utredningar vid samtliga center som inrättas. Idag genomför myndigheten asylutredningar som utgångspunkt på plats i verkets lokaler, men möjligheten finns att genomföra utredningar via videolänk om det bedöms lämpligt i det enskilda ärendet, exempelvis om den asylsökande skulle ha en lång resväg till utredningsorten eller lider av en sjukdom.

Användande av videolänk vid utredning regleras i EU:s migrations- och asylpakt. Asylprocedurförordningen anger att intervjuer företrädesvis bör ske med fysisk närvaro av den sökande och att videoutredningar även fortsättningsvis bör ske undantagsvis. Det innebär att använda videolänk i större utsträckning än vad som sker idag bedöms inte möjligt.

8.2 Motverkande av skuggsamhället

Med förändrad lagstiftning som innebär att färre asylsökande bor i eget boende finns möjligheter att motverka skuggsamhället. Men Migrationsverket har

också, i egenskap av central utlänningsmyndighet, samhällsbärande uppgifter att säkerställa migrationssystemets pålitlighet. Utlännings- och förvaltningslagstiftningen ställer höga krav på myndigheten att utreda och fatta beslut i ärenden med hänsyn till komplexa omständigheter. Samtidigt har möjligheterna att säkra och verifiera uppgifter ofta varit begränsade, framförallt inom asylområdet. Parallellt har den organiserade brottsligheten etablerat sig och Sveriges nationella säkerhet försämrats. Det rör sig både om framväxten av en kriminell ekonomi och om livsstilskriminalitet som fått fäste i delar av samhället. Hotet från ideologiskt motiverade aktörer eller stater som vill hota Sveriges nationella säkerhet har tilltagit.

En uppdragsledare på myndigheten har därför fått i uppdrag att kraftsamla arbetet för att förebygga och motverka missbruk, säkerhetshot, välfärdsbrott och grov organiserad brottslighet. Syftet är att öka förmågan att motverka registrering av felaktiga uppgifter om identiteter och felaktiga utbetalningar. Detta för att bidra till att skydda Sverige mot säkerhetshot, välfärdsbrott och grov organiserad brottslighet. Identitetsfrågan är central i detta avseende och den behöver omhändertas av Migrationsverket i samverkan med bland andra Polismyndigheten och Skatteverket i ett perspektiv som är gemensam för alla utlänningsprocesser. De tre regeringsuppdragen inom identitetsområdet^{5 6 7} handlar bland annat om detta.

I en intern rapport⁸ sammanfattas de åtgärder som myndigheten vidtar, bland annat inrättandet av en kontrollorganisation. Kontrollorganisationen syftar till att säkerställa en reaktiv förmåga att omhänderta tips och impulser som inkommer. Myndigheten ska även säkerställa att processen för identifiering och åtgärder tillämpas i alla delar av verksamheten och genomföra en kartläggning av risker för missbruk och samhällshot genom ärendeprocesserna.

9 Diskussion och analys

Den pågående reformeringen av mottagandet av asylsökande är ett omfattande uppdrag. Migrationsverket står därmed inför en stor uppgift i att ställa om verksamheten för att kunna omhänderta förändringarna. Förändringen av mottagandet inleddes redan genom etableringen av återvändandecenter och

⁵ (Fi2024/02213 Uppdrag att säkerställa att information från folkbokföringen och information om samordningsnummer används ändamålsenligt, u.d.).

⁶ (Fi2024/02214 Uppdrag att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk, u.d.).

⁷ (Fi2024/02214 Uppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor, u.d.).

⁸ (1.3.4-2024-14602, Migrationsverkets inriktning för att upptäcka, förhindra och åtgärda missbruk, 2024).

fortsätter nu genom inrättandet av mottagningscenter och avvecklandet av lägenheter. Förslag till lagstiftning och implementering av migrations- och asylpakten kommer att processas vidare under de kommande åren men myndigheten har vidtagit nödvändiga förberedelser.

Att anskaffa rätt typ av lokaler är dock en tidskrävande och utmanande process. Att samlokalisera boendeplatser och aktivitetsytor samt administrativa lokaler för myndighetens medarbetare gör att kravställningen jämfört med tidigare har förändrats och komplicerats. Befintliga boenden har idag förutsättningar för att kunna inrätta center, men möjligheten att etablera verksamhet på nya platser utesluts inte framgent, men det är en flerårig process.

De ackumulerade effekterna av förändrad lagstiftning och införandet av migrations- och asylpakten är svåra att bedöma när det gäller vad det kommer att innebära för antalet asylsökande som kommer att vara inskrivna i mottagningssystemet. Nuvarande trend, innan förändrad lagstiftning, och som myndighetens senaste prognoser pekat på indikerar att antalet asylsökande och inskrivna minskar de kommande åren. Innan förändringarna träder i kraft och effekterna kunnat observeras behöver myndigheten därför en planering som möjliggör flexibilitet för att kunna möta olika scenarion. Den flexibilitet som myndigheten haft för att med kort varsel minska och öka kapaciteten av bostäder för asylsökande med hjälp av lägenheter och upphandlade anläggningar kommer att begränsas med de föreslagna ändringarna. Migrationsverket kommer dock i sin fortsatta planering att ta höjd för detta.

Utgångspunkten för antalet platser som tilldelas asylsökande kommer att vara i förhållande till de prognoser som myndigheten lämnar och de 11 000 platser som beskrivs i denna redovisning. Dessa platser bedöms vara tillräckliga. De bedöms ge myndigheten den flexibilitet som behövs för att omhänderta kommande förändringar i lagstiftning och implementering av EU:s migrations- och asylpakt. Mindre skiftningar i antalet personer som söker asyl i förhållande till prognosen kommer också att kunna omhändertas. Samhällets beredskap att hantera olika nivåer av antal asylsökande över tid kan dock komma att behöva stärkas. En möjlig risk med att center koncentreras till färre orter kan vara att den kompetens som byggts upp i övriga kommuner tappas. Beredskap för att hantera ökat antal asylsökande, nationellt och inom EU är en del inom det fortsatta arbetet med EU:s migrations- och asylpakt.

I de kommuner och regioner där center inrättas finns en risk för ökad belastning på till exempel skolor och vårdinrättningar. Migrationsverket konstaterar att vid samtliga dialoger med kommuner och regioner som genomförts inom ramen för uppdraget har frågan om storleken på statliga ersättningar lyfts. Samverkan mellan Migrationsverket och andra aktörer i samhället, som kommuner, regioner och Polismyndigheten är överlag god, och det kommer vara viktigt att fortsätta utveckla formerna för samverkan. En fördjupad samverkan och dialog

inför och under ett centers inrättande med hjälp av överenskommelser bedöms kunna underlätta kommunernas planeringsförutsättningar.

Överenskommelserna som sluts i kommuner med center kommer att utgöra en grund att bygga vidare på som också kan underlätta implementering av förändrad lagstiftning.

9.1 Fortsatta förberedelser

Reformeringen av mottagandet av asylsökande består av ett flertal förslag och förändringar. De kan i huvudsak delas in i tre olika faser

- mars 2025: förändringarna i LMA enligt propositionen En ny ordning för asylsökandes boende förväntas träda i kraft
- juni 2026: EU:s migrations- och asylpakt börjar gälla
- oktober 2026: Den nya mottagandelagen föreslås träda i kraft.

Tillsammans innebär dessa förändringar att Migrationsverket behöver se över arbetsätt, processer och IT-system för att få en verksamhet som stödjer dessa. I flera fall är förändringarna dock beroende av lagstiftning för att kunna genomföras. Migrationsverket utvecklar därför flexibla lösningar som ska kunna utvecklas i takt med att ytterligare förändringar blir aktuella.

Myndigheten har inför den 1 mars ett pågående arbete med att uppdatera rutiner, processer samt förbereda kommunikation för att kunna omhänderta de föreslagna förändringarna. I arbetet ingår hur tilldelning av platser ska ske, som utgår från användandet av center. Detta är också en av de delar som är tänkt att presenteras i den webbsändning som ska genomföras under februari 2025.

10 Referenser

1.3.4-2024-14602, (2024). *Migrationsverkets inriktning för att upptäcka, förhindra och åtgärda missbruk.*

1.3.4-2024-2541, (2024). *Nationell operativ plan bostadslogistik 2024-24*

Fi2024/02213 Uppdrag att säkerställa att information från folkbokföringen och information om samordningsnummer används ändamålsenligt. (u.d.).

Hämtat från [regeringen.se](https://www.regeringen.se):

<https://www.regeringen.se/contentassets/fc6824ad7e1b474798915e2c400c527a/uppdrag-att-sakerstalla-att-information-fran-folkbokforingen-och-information-om-samordningsnummer-anvands-andamalsenligt.pdf>

Fi2024/02214 Uppdrag att stärka samarbetet för att upprätthålla och sprida kompetens om identitetsfrågor. (u.d.). Hämtat från Regeringen.se:

<https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2024/12/uppdrag-att-starka-samarbetet-for-att-uppratthalla-och-sprida-kompetens-om-identitetsfragor/>

Fi2024/02214 Uppdrag att utveckla det operativa samarbetet för att motverka identitetsmissbruk. (u.d.). Hämtat från [regeringen.se](https://www.regeringen.se):

<https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2024/12/uppdrag-att-utveckla-det-operativa-samarbetet-for-att-motverka-identitetsmissbruk/>