



**SWEDEN RESEARCH**

# **HUR KAN SVERIGES KOMMUNER FÖRBEREDA SIG FÖR NÄSTA FLYKTINGTOPP?**

*Erfarenheter, slutsatser och idéer från 37 svenska kommuner*

## **SAMMANFATTNING**

<b>Slutsatser efter flyktingtoppen</b>	<b>2</b>
<b>Fyra centrala frågor och svar på dem</b>	<b>3</b>
<b>Hur kan Sveriges kommuner förbereda sig för nästa flyktingtopp?</b>	<b>5</b>

## **SLUTSATSER**

<b>Det var ingen systemkollaps - kommunerna har kapaciteten att ta emot det antal asylsökande som kom hösten 2015</b>	<b>6</b>
<b>Civilsamhället spelar en viktig roll</b>	<b>6</b>
<b>God kommunikation med statliga aktörer är nödvändig både innan, under och efter en kommande flyktingtopp</b>	<b>7</b>
<b>Beständigheten är central för kommunerna inför framtida flyktingmottagande</b>	<b>8</b>
<b>Liksom för de asylsökandes etablering i sin nya hemkommun</b>	<b>8</b>
<b>Ökad förutsägbarhet förenklar</b>	<b>9</b>
<b>Etablerad förståelse i organisationen för att det blir en ny flyktingtopp hjälper</b>	<b>10</b>

## **FRÅGOR MED SVAR**

<b>Hur kan vi ha en kapacitet för en plötslig ökning?</b>	<b>11</b>
<b>Hur kan vi få asylsökande att bo kvar när de får uppehållstillstånd?</b>	<b>12</b>
<b>Hur kan vi bättre förutsäga vad som sker i vår kommun vid en ny topp?</b>	<b>13</b>
<b>Hur etablerar vi kunskap i våra organisationer om att en ny flyktingtopp kan komma?</b>	<b>14</b>

<b>FÖRBEREDELSE FÖR NÄSTA FLYKTINGTOPP PÅ NATIONELL OCH REGIONAL NIVÅ</b>	<b>15</b>
---	-----------

<b>SLUTKOMMENTAR</b>	<b>17</b>
----------------------	-----------

<b>REFERENSER</b>	<b>18</b>
-------------------	-----------

# Slutsatser efter flyktingtoppen

*Sammanfattning. Utförlig beskrivning från och med sidan 6.*

Det var ingen systemkollaps. Kommunerna har kapacitet att ta emot det antal asylsökande som kom hösten 2015. De lyckades då på kort tid och under press bygga upp sin organisation så att den klarade av mottagandet. Ingen av de involverade kommunerna menar att de var med om en systemkollaps.

Civilsamhället spelar en viktig roll. Engagemanget från både organisationer och kommuninvånare som agerar själva eller i nätverk blir mer beständigt och genererar mer värden för de asylsökande och för kommunen, om de asylsökande de byggt relationer med får bo kvar i samma kommun när de får uppehållstillstånd.

God kommunikation med statliga aktörer är nödvändig både innan, under och efter en kommande flyktingtopp. När läget är förhållandevis lugnt behöver kommunerna information om fler potentiella scenarion att förbereda sig på. När en flyktingtopp inträffar behöver de kunna komma i kontakt med relevanta myndigheter som också då svarar på deras frågor. Efter toppen behöver det finnas en tätare dialog och lyssnande mellan kommuners flyktingsamordnare och myndigheterna.

Beständigheten är central för kommunerna inför framtida flyktingmottagande. Precis som en expanderad mottagarkapacitet kan få kvarstå, vill kommunerna också ha beständighet i ersättningar och regler. Särskilt vid en framtida flyktingtopp då snabba beslut som blir bestående måste fattas givet befintliga regelverk, är det centralt att dessa regelverk inte ändras kort därpå.

Liksom för de asylsökandes etablering i sin nya hemkommun. Asylsökande tenderar att utveckla relationer med tidigare kommuninvånare. Relationerna för dem närmare bostad och arbete livkväl som trygghet, social tillhörighet och lokal identitet. Kan de asylsökande bo kvar i kommunen efter erhållet uppehållstillstånd, kan naturligtvis dessa relationer och därmed etableringen stärkas.

Ökad förutsägbarhet förenklar. Kommunerna är betjänta av statistiska analyser som kan ge en fingervisning om hur stor andel av de som kommer till Sverige nästa gång antalet asylsökande ökar plötsligt, som kan komma att bo hos dem under tiden de väntar på besked om uppehållstillstånd. Följt av en fingervisning om hur många av dessa som kan komma att bo kvar i kommunen efteråt, samt vilken ytterligare migration som kan antas följa som en effekt av denna ökning. Framförallt av anhöriga men också genom nätverkseffekter. Kommunala funktioner och bostadsbolag kan då när det sker en ökning av antalet asylsökande planera för ökad efterfrågan på bostäder, skolplatser, och så vidare, med en längre tidshorisont för ögonen.

Etablerad förståelse i organisationen för att det blir en ny flyktingtopp hjälper. Då en framtida flyktingtopp kommer att inträffa, och då påverka alla kommuner oavsett storlek, är en kunskap som behöver få bäring inom hela den kommunala organisationen. På olika sätt påverkas alla, från jurister till förskolepersonal. En förvaltningsövergripande beredskap, om än bara mentalt, kan skapa bättre förutsättningar för att beslut som då behöver fattas snabbt blir så bra och kostnadseffektiva som möjligt.

# Fyra centrala frågor och svar på dem

*Sammanfattning. Utförlig beskrivning från och med sidan 11.*

## Hur kan vi ha en kapacitet för en plötslig ökning?

Ett konkret förslag är att varje förvaltning i en kommun i sin verksamhetsplan kan ange vad de skulle behöva göra om antalet asylsökande skulle öka under det kommande året.

Förvaltningarnas beredskapsplan skulle kunna inkludera en kalkyl över extra kostnader det skulle medföra för förvaltningen. På så vis kan också kommunstyrelsen ha en uppfattning om kommunens totala kostnader vid en ny flyktingtopp av anedd dimensionen och planera för hur det kan tillgängliggöras medel i paritet när det inträffar. Civilsamhället bör vara inkluderat i kalkylen, utifrån ekonomiskt stöd och annat stöd de kan behöva för att bidra vid en ny topp.

Processen att förbereda att förvaltningar och funktioner går i gemensam riktning vid nästa flyktingtopp kan också vara ett sätt att nära relationen som finns eller funnits mellan kommuner, frivilliga och andra aktörer.

Kommunerna skulle vara behjälpta av att besluta om en nivå eller gräns på antal asylsökande som kommer då det blir sanktionerat uppifrån att vid en plötslig ökning av asylsökande tillfälligt kunna frånga exempelvis boendenormer eller begränsningar i vilka arbetena anställd av kommunen får ägna sig åt.

## Hur kan vi få asylsökande att bo kvar när de får uppehållstillstånd?

Det finns behov av att förändra tänkandet om flyktingmottagandet som något övergående till något normalt, som kontinuerligt innebär både kortsiktig och långsiktig planering.

Konkret skulle kommuner kunna utveckla former och avtal för bostäder där asylsökande kan bo i väntan på uppehållstillstånd, och där de vid positivt besked kan bo kvar som en långsiktig lösning. Kommuner som vill ta emot fler än de får tilldelade eller som kommer frivilligt, kan också i högre grad samarbeta med kommuner som har svårt att tillgodose exempelvis behovet av bostäder.

Ansvariga för flyktingmottagandet på kommunen kan disponera större del av sin tid till att stötta andra centrala aktörer i mottagandet – potentiella hyresvärdar, arbetsplatser eller butiker som kommer att möta nyinflyttade asylsökande – snarare än att själv ansvara för att de asylsökande får allt ordnat.

Barnperspektivet är centralt – kontinuiteten i skolgången är ett av huvudskälen till att möjliggöra för fler att bo kvar där de hamnat under väntan på uppehållstillståndet.

## **Hur kan vi bättre förutsäga vad som sker i vår kommun vid en ny topp?**

Kommuner med tidigare erfarenhet av flyktingmottagning hade en fördel vid mottagandet 2015. Att hålla den erfarenhet och kompetens som personal utvecklade från 2015 och framåt levande genom ett fortsatt kontinuerligt mottagande blir därför relevant inför nästa flyktingtopp.

En del i att ha beredskap inför en ny topp är att kartlägga vilken extra personal som behövs inom respektive profession, när det blir en ny ökning. Erfarenheter och statistik från 2015-2016 kan användas till detta. En samordning med länsnivån i planeringen är också önskad av kommunerna.

Målgruppen i kommunen som behöver extra stöd kan komma att variera behovsmässigt i framtiden, vilket medför behov av en mer flexibel organisation och kompetensutveckling för personalen.

Att mottagande i ordinarie verksamhet ska ses som en normal situation, förenklar också att det vid en topp kan skalas upp.

Att ta tillvara på civilsamhällets erfarenheter och kraft, med liknande utvärdering och framåtblickande förberedelsearbete.

Migrationsverket vill också förfinas sina prognoser så att kommuner kan vara mer betjänta av dem. Det finns också en tanke om att de aktörer som på olika håll arbetar med prognoser, som Försvaret eller länsstyrelserna, skulle kunna samarbeta i högre grad sinsemellan och med kommunerna.

## **Hur etablerar vi kunskap i våra organisationer om att en ny flyktingtopp kan komma?**

Att ha kompetensutvecklingsprojekt för personalen, där personal från olika förvaltningar både får information och kunskap och får utveckla idéer på vad de kan göra för att vara beredda nästa gång det blir en topp.

Också återkoppla till frivilligorganisationerna om deras betydelse, bjuda in till samtal och kompetensutveckling även för dem.

Vikten av organisation i de olika kommunerna, att se till att det inte uppstår förvirring över en känsla av att "alla ska jobba med integration".

Även i denna frågeställning lyftes bättre kunskap från Migrationsverket som önskad. Både att den befintliga kunde tillgängliggöras mer till kommunerna och också att deras prognos- och scenarioarbete kan förfinas.

# Hur kan Sveriges kommuner förbereda sig för nästa flyktingtopp?

Den grundläggande frågan är hur Sveriges kommuner kan förbereda sig inför nästa tillfälle då antalet människor som söker asyl i Sverige går upp. Den här rapporten är ett steg på vägen till att besvara den.

Sammanlagt 37 kommuner har varit delaktiga i möten och korrespondens som denna rapport insikter samlats ifrån. Sweden Research kontaktade initialt ansvariga för flyktingmottagning i alla kommuner där det gick att hitta fram till en sådan. De kommuner som sedan valt att vara aktiva i processen har bidragit med tankar och idéer och svarat på frågor mejlledes och majoriteten har också deltagit i möten som anordnats i Kalmar, Göteborg, Lund och Stockholm. Dessutom har anställda på ett kommunförbund och flera länsstyrelser deltagit. Dialogen har varit halvstrukturerad med rubrikens fråga som vägledning, men öppen för deltagarna att tänka vidare från. En längre workshop anordnades mot slutet av processen för att sammanfatta insikterna. Där deltog också personal från Migrationsverket, Skattverket, Kungliga biblioteket och Historiska museet tillsammans med kommuners representanter. Även Röda Korset hade en representant med vid detta tillfälle. Dialogen har pågått mellan september 2017 och februari 2019.

Sammanställningen i den här rapporten redogör för de reflektioner, tankar och erfarenheter som varit mest frekventa under dialogprocessen, hos dess deltagare. Dessa redovisas som slutsatser i rapportens första del. Därpå kommer de fyra centrala frågorna som nämnts och de svar som konkretiserades för det framtida arbetet med att som kommun förbereda för nästa flyktingtopp. För att sätta kommunernas bild i det större sammanhanget sammanfattas avslutningsvis utvärderingar från mottagandet hösten 2015 som tagits fram på nationell och regional nivå. Det här är inte en rapport som redogör för resultat från en vetenskaplig studie, men struktur för möten och frågeställningar, liksom protokoll och sammanfattningar har arbetats med systematiskt för att få jämförbarhet och kunna dra preliminära slutsatser av materialet.

Antagandet att det kommer en ny flyktingtopp bygger på två faktum: Dels att konsensus i forskningen kring prognostisering av flyktingrörelser är att det inte går att prognostisera vare sig när de ökar eller hur mycket de då ökar, det är alltför oförutsägbart (Bijak et al 2019). Samtidigt visar historisk empiri att en uppgång följs av åtstramningar i mottagarländerna, vilket leder till en nedgång. Den nedgången vänder dock alltid igen, antalet som söker börjar åter gå upp när migranter börjar hitta vägar runt nya regler eller kontroller. Alla nedgångar som följt åtstramningar som till exempel Frontex eller Sveriges Luciabeslut 1989, har vänt till uppgångar där tidigare nivåer så småningom passerats.

Givet att flyktingmottagandet i likhet med andra delar av kommunens verklighet blir bättre av ett förutseende, planering och förberedelse, är utgångspunkten att det är att föredra att ha en beredskap för den flyktingtopp som någon dag kommer, än att inte ha det.

Personerna som deltog i denna mötesserie och vars tankar, erfarenheter och idéer utgör underlaget i sammanfattningen som följer var från kommunerna Borås, Botkyrka, Emmaboda, Falkenberg, Gnesta, Halmstad, Hässleholm, Kiruna, Klippan, Krokomb, Laxå, Lindesberg, Luleå, Lund, Lysekil, Nacka, Nässjö, Oskarshamn, Oxelösund, Simrishamn, Skellefteå, Solna, Stockholms stad, Strömstad, Sundsvall, Sunne, Södertälje, Tjörn, Tranemo, Trelleborg, Umeå, Ystad, Värmdö, Årjäng, Älvdalen, Öckerö och Örnsköldsvik. Länsstyrelserna som deltog var de från Kalmar län, Stockholms län och Örebro län.

# Det var ingen systemkollaps - kommunerna har kapaciteten att ta emot det antal asylsökande som kom hösten 2015

Kommunerna lyckades hösten 2015 på kort tid och under press bygga upp sin organisation så att den klarade av mottagandet av människorna som sökte asyl i Sverige.

Tjänstepersoner från olika kommuner återger ett händelseförlopp där den första överrumplingen krävde snabba beslut och en stor oplanerad arbetsinsats med många inblandade i organiserandet av mottagandet av det höjda antalet asylsökande, i synnerhet de ensamkommande. De berättar hur denna arbetsinsats genomfördes effektivt, så tillvida att ett stabilt system för att ta emot det antalet som hade börjat komma byggdes upp inom loppet av ungefär två månader. När kapaciteten väl var utbyggd kom Regeringens regeländringar och förändringar som minskade möjligheterna för asylsökande att komma till Sverige.

Den hastiga vändningen påverkade kommunerna på olika sätt. En del kommuner hade helt enkelt styrt upp en organisation som de nu fick avveckla istället för att fortsätta nyttja, andra kommuner hade låst upp kontrakt över längre perioder, som nu inte behövdes men blev en ekonomisk kostnad.

*”Vi hade kunnat fortsätta ta emot lika många om inte regeringen hade dragit i handbromsen”*

Simrishamn återgav till exempel hur de hade runt 1500 asylsökande som kom till kommunen hösten 2015, ett antal som motsvarande 7-8 procent av befolkningen. Enligt deltagande flyktingsamordnare hade dessa gott kunnat bo kvar i kommunen, men de blev anvisade därifrån av Migrationsverket. Vid det laget hade civilsamhället byggt relationer med dem och de hade påbörjat en etablering i kommunen som var gynnsam. Det är ett av flera exempel som återkom rörande just att det för alla inblandade, men inte minst för människorna som kom, blev en onödig utmaning att inte veta säkert vart de skulle komma att bo.

*”Jag upplever absolut inte att ordet systemkollaps är rätt ord för att beskriva situationen 2015-2016. Det var en utmanande tid för oss som jobbade inom området, men utmaningen var mer kopplad till svensk byråkrati och svenskt regelverk än att det kom fler flyktingar än normalt.”*

# Civilsamhället spelar en viktig roll

Engagemanget från både organisationer och kommuninvånare som agerar själva eller i nätverk blir mer beständigt och genererar mer värden för de asylsökande och för kommunen, om de asylsökande de byggt relationer med får bo kvar i samma kommun när de får uppehållstillstånd.

Alla tjänstepersoner från kommunerna vittnar om ett civilsamhälle som engagerade sig med mycket energi hösten 2015, och fortsatt sitt engagemang sedan dess. I en av de deltagande kommunerna där en större andel röstade på Sverigedemokraterna i senaste valet var mönstret detsamma. Negativa kommuninvånare har även där lyst med sin frånvaro.

I flera av mötena kom idéer upp om att utforska möjligheter att utveckla möjligheterna för egenboende (EBO) proaktivt i samarbete med civilsamhället och genom en ny struktur eller ändrade regleringar. De varianter på detta som uppstod reaktivt, kan tjäna som underlag för att se hur en proaktiv modell kan utvecklas.

Här fanns också ett exempel från en kommun där de som kom fick bo i självhushållsboende, med stöd från människor i civilsamhället som stöttade med praktiska saker och förståelse för blanketter och procedurer. De flesta i självhushållen har då så småningom valt att bo kvar.

## En god kommunikation med statliga aktörer är nödvändig både innan, under och efter en kommande flyktingtopp

När läget är förhållandevis lugnt behöver kommunerna information om fler potentiella scenarion att förbereda sig på. När en flyktingtopp inträffar behöver de kunna komma i kontakt med relevanta myndigheter som också då svarar på deras frågor. Efter toppen behöver det finnas en tätare dialog och lyssnande mellan kommuners flyktingsamordnare och myndigheterna.

Flera kommuner vittnar om hur de reagerade både på den första nedskrivna prognosen våren 2015, då Migrationsverket till flera kommuner signalerade att flyktingtoppen 2014 var över. En del tjänstepersoner ifrågasatte nedskrivningen på våren och antog att det kunde bli annorlunda, men en del upplevde ingen orsaka att ifrågasätta Migrationsverkets information.

Flera vittnar om att det inte gick att komma fram till Migrationsverkets personal när det som mest fanns behov av frågor när antalen som kom började öka plötsligt och hastigt. En tanke bland deltagarna var att Migrationsverket minskade på arbetet med information när de blev överbelastade, vilket då kunde kännas som en rimlig prioritering. Men i efterhand genererade detta frustration hos kommunerna.

Det framkommer en stark önskan om att få till dialog med staten och de statliga myndigheterna, framförallt Migrationsverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Det finns också en önskan om att göra gemensam sak i dialogen med staten, utifrån detta, att tillsammans påverka. Där kom Sveriges kommuner och landsting, SKL, upp som en aktör som skulle kunna göra mer. Med ett undantag har ingen av de deltagande flyktingsamordnarna, kommuncheferna eller andra tjänstepersonerna något




sådant forum för dialog. Undantaget var en av kommunerna där det finns en regelbunden mer organiserad dialog, samverkan och löpande ansvarsfördelning. En samverkansgrupp med civilsamhälle, kommun och myndigheter träffas där varannan vecka för information, uppdatering och fördelning av ansvar över det som behöver göras.

## Beständigheten är central för kommunerna inför framtida flyktingmottagande

Precis som en expanderad mottagarkapacitet kan få kvarstå, vill kommunerna också ha beständighet vad gäller statliga ersättningar och regler. Särskilt vid en framtida flyktingtopp då snabba beslut som blir bestående måste fattas givet befintliga regelverk, är det centralt att dessa regelverk inte ändras kort därpå.

Under de två år som antalet asylsökande barn och vuxna i de olika kommunerna minskat till mindre än hälften, har också ett antal regler och ansvar skiftat på nationell nivå. Allt från ersättningarna till kommunerna, till det faktum att ansvaret för etableringen byttes mellan Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, varpå färre asylsökande blivit kommunanvisade till den kommun de bodde i under tiden de väntade på besked.

Kommunerna uttrycker en vilja att vid en framtida topp kunna lita på det nationella systemet. Och att det systemet genom en rättvis fördelningsmodell eller nya incitament leder till en mer jämn fördelning mellan kommunerna, där alla delar på ansvaret.



*”En fördelningsmodell som man visste höll, en struktur som man litar på.”*

## Liksom för de asylsökandes etablering i sin nya kommun

Asylsökande tenderar att utveckla relationer med andra kommuninvånare. Relationerna för dem närmare bostad och arbete livkväl som trygghet, social tillhörighet och lokal identitet. Kan de asylsökande bo kvar i kommunen efter erhållet uppehållstillstånd, kan dessa relationer och därmed etableringen stärkas.

Ett återkommande vittnesmål är att en viss besvikelse börjar kännas bland engagerade kommuninvånare, där flera känner att de gjort saker förgäves när de asylsökande flyttar vidare.

Upplevelsen är kopplad till de nämnda förändringarna, där de som bott i kommunen under tiden de sökt asyl blivit mottagna av civilsamhället, både i organiserad form och av kommuninvånare som engagerat sig i mottagandet som god man, genom att ha inneboende eller helt enkelt byggt vanliga relationer med de som kom 2015-2016. De upplever nu en besvikelse över att deras nya medinvånare lämnar kommunen och möjligheterna relationerna kunde ge upphov till blir obsoleta.

En tanke som återkommer är att det är skillnad på engagemanget kommuninvånare genererar för att ta emot kommunanvisade, och engagemanget som uppstod bland människor som blev ”den första svensk” de som hade flytt träffade. Den rollen genererade mer engagemang än möjligheten att bli vägledande eller

stöttande för någon som redan varit ett år i Sverige och nu kommer till kommunen. Det initiala mer lättillgängliga, korta engagemanget av att möta den första nöden och ge det första välkommandet, menade vissa enklare omvandlas i ett långsiktigt stöd och en långsiktig relation som ger de nycklar och möjligheter som exempelvis kulturell kännedom eller kontakter till arbeten som i slutändan leder till en etablering i kommunen och i Sverige.

## Ökad förutsägbarhet kommer att förenkla

Kommunerna är betjänta av statistiska analyser som kan ge en fingervisning om hur stor andel av de som kommer till Sverige nästa gång antalet asylsökande ökar plötsligt, som kan komma att bo hos dem under tiden de väntar på besked om uppehållstillstånd. Följt av en fingervisning om hur många av dessa som kan komma att bo kvar i kommunen efteråt, samt vilken ytterligare migration som kan antas följa som en effekt av denna ökning. Framförallt av anhöriga men också genom nätverkseffekter. Kommunala funktioner och bostadsbolag kan då när det sker en ökning av antalet asylsökande planera för ökad efterfrågan på bostäder, skolplatser, och så vidare, med en längre tidshorisont för ögonen.

Att ABO-placeringar skett genom upphandlingar som inte haft människans bästa i fokus har lett till placeringar av dessa som inte gynnat varken de boende eller kommunerna. Det har också blivit en ojämn spridning över landet. Här belyser deltagarna ett behov av en ändring i det förfarandet, och även möjligheten att det inte ens ska vara något som upphandlas utan som ingår i en beredskap. Dessutom ser kommunerna en möjlighet att eventuellt genom statistiska analyser av exempelvis ekonomiska resultat eller beläggningsgrad på hotell och övernattningsanläggningar kunna förutse ut vilka anläggningar på vilka platser som i en framtida topp kan komma att upphandlas.

Kopplat till idéerna om förutsägbarhet och beständighet lyfts tankar om hur kommuner skulle kunna få incitament alternativt regleras att ta emot och ta emot en längre period. Samt om försök till prognostisering genom statistiska analyser av tidigare flyttströmmar skulle kunna vara underlag för planering av bostadsbyggande över tid. Samt utvecklade uppfattningar om hur jobb, kommunal praktik och annat skulle kunna leda fler att ytterligare stanna i kommunen.

Förutsägbarheten kan också fylla funktionen att trygga upp civilsamhälle och befintlig kommunbefolkning i stort med konkreta bilder på vad som sker när asylsökande flyttar in. Att konkretisera att det tex är så att "om 50 kommer, stannar 25 och sedan kommer 10 till genom familjeåterförening inom ett par år". Eventuellt även vad gäller andra aspekter av mottagandet på mer konkret nivå – blir klasserna större, påverkas skatten, och så vidare. En trygghet i händelseförloppet kan antas ha positiv effekt på opinion och därmed stärka mottagandet i kommunen.

# En etablerad förståelse i organisationen för att det blir en ny flyktingtopp hjälper

Då en framtida flyktingtopp kommer att inträffa, och då påverka alla kommuner oavsett storlek, är en kunskap som behöver få bäring inom hela den kommunala organisationen. På olika sätt påverkas alla, från jurister till förskolepersonal. En förvaltningsövergripande beredskap, om än bara mentalt, kan skapa bättre förutsättningar för att beslut som då behöver fattas snabbt blir så bra och kostnadseffektiva som möjligt.

Att inför en kommande topp ha en överenskommelse om vilka avsteg och undantag som är legio att göra.

*"Pulsen har gått ner, mycket har fallit i glömska"*

Som exempel lyfts beslut som togs i

det akuta läget, som gick emot fackets bedömningar om vilka av kommunens anställda som får arbeta med vad. Eller beslut som stred mot plan och bygglagen, vad gäller uppförande av mer tillfälliga bostäder. I samtalen om detta lyfts också Sveriges historia och modell i situationer som dessa, där vi till skillnad från andra länder inte har ministerstyre i en krissituation utan mer kollektivt handlande där alla enheter får ta sitt ansvar.

Flera deltagare återkommer till att det nu när mottagandet gått ner till en lägre nivå och känslan är att det lugnat sig, så råder en uppfattning om att det nu kommer att fortsätta ligga på den befintliga nivån. Att inte låta glömskan träda in utan tvärtom minnas medan det är kort tid sedan, blir en viktig del av att utveckla beredskapen inför en framtida flyktingtopp.

Att det snarare är en byråkratikris än en flyktingkris vi varit med om, är en av tankarna som kommer upp. Att de 163 000 som kom inte skulle vara hanterbart för 290 kommuner i ett Sverige med 10 miljoner invånare, har haft mer att göra med att vi inte var beredda på det än att vi inte har den kapaciteten. Att överrumplingen var det som orsakade svårigheterna är den genomgående upplevelsen. En upplevelse kommunerna delar är också att medierna genom en alarmistisk rapportering bidragit till känslan av att antalet som kom var ohanterbart, när de flesta kommuner i själva verket lyckades hantera situationen relativt väl givet omständigheterna. Frågan är samtidigt: kan kommunerna vara bättre förberedda till nästa topp, och då göra det ännu bättre?

## Hur kan vi ha en kapacitet för en plötslig ökning?

Ett konkret förslag som kom upp i ett tidigt samtal under detta tema är att varje förvaltning i en kommun i sin verksamhetsplan skulle ange vad de behöver göra om antalet asylsökande skulle öka under det kommande året. Det skulle kunna konkretiseras till att röra ett antal asylsökande motsvarande någonstans mellan 3-10 procent av kommunens befolkning. Sundsvall tog upp idén och skulle då exempelvis kunna ha att varje förvaltning i sin plan hade en mycket kortfattad beredskapsplan på vad de skulle göra om det plötsligt kom 5000 asylsökande till kommunen, vilket som exempel motsvarar cirka 5 procent av befolkningen på nästan 100 000. Älvdalen med sina drygt 7000 invånare skulle kunna ha en beredskap för

vad varje förvaltning skulle göra om det kom 100 asylsökande. Procentsatsen satt på ett ungefär för att vara större än den var 2015, då antalet som sökte asyl i Sverige motsvarade 1,6% av landets befolkning.

Förvaltningarnas beredskapsplan, skulle kunna inkludera extra kostnader det skulle medföra för förvaltningen. På så vis kan också kommunstyrelsen ha en uppfattning om kommunens totala kostnader vid en ny flyktingtopp av den dimensionen och planera för hur det i så fall kan tillgängliggöras medel.

Den kortsiktiga beredskapen behöver också så småningom kompletteras med en långsiktig beredskap för ett nytt toppscenario.

Att inkludera civilsamhället i detta och räkna in det stöd de kan behöva vid en ny topp, lyftes också som en viktig del. Processen att orientera alla förvaltningar och funktioner i samma riktning kan också vara ett sätt att underhålla samarbetet mellan kommuner, frivilliga och andra aktörer. På de håll där det redan finns integrationsråd, som Sundsvall, kan dessa eventuellt bära en sådan process.

Då driften av boende utanför kommunens regi skapat problem i en del kommuner, är det önskvärt att kommunikationen mellan de driftansvariga och kommunen stärks vid en ny plötslig ökning.

Även här uppstod en idé om förfinade prognoser från Migrationsverket, som med sitt projekt Migrationsalgoritmer börjat utveckla ett prognosverktyg som på länsnivå kan säga något om hur många som kommer att komma om det blir en ökning av inträden av personer på flykt till EU.

Ytterligare spår som diskuterades var att det vore bra att vid en viss nivå få sanktionerat uppifrån att vid en plötslig ökning av asylsökande tillfälligt kunna frångå exempelvis boendenormer eller begränsningar i vilka arbetene anställda av kommunen får ägna sig åt. Här skulle Migrationsverket kunna bära ett mandat att påvisa för regeringen när behovet är så stort att detta borde ske.

Generellt lyftes också en idé om att inventera. Även om mottagandet blir obligatoriskt och enligt en fördelningsnyckel, skulle vi kunna inventera om det finns kommuner som vill ta emot fler än de blir fördelade. Skulle det visa sig vara en del, antagligen de i behov av att stabilisera sin demografiska utveckling och befolkningstillväxt, kan de vara en resurs var för sig och gemensamt.

Överlag lyftes också behovet av "någon slags samlande faktor". Där en grupp menade att kommunerna behöver bli bättre på att samarbeta. Nacka och Älvdalens olika och kompletterande läge, som beskrivs i nästa kapitel, togs som ett exempel på möjligheterna till utbyten och hjälp mellan kommuner och mellan regioner. Det skulle kunna göra att vi har en högre kapacitet, menade de.

## **Hur kan vi få asylsökande att bo kvar när de får uppehållstillstånd?**

Hur kommer vi i planeringen bort från tron att flyktingmottagandet är något som går över? Det lyftes som en tillägsfråga att söka svar på för att få en långsiktig planering vad gäller mottagandet av asylsökande och nya invånare som fått uppehållstillstånd.

Ett konkret behov är att utveckla former och avtal för bostäder där asylsökande kan bo i väntan på uppehållstillstånd, och där de vid positivt besked kan bo kvar som en långsiktig lösning.

De olika situationerna för mindre kommuner med mestadels glesbygd, exemplifierat av Älvdalen, och exempelvis stockholmskommuner som Nacka, belystes av representanter från just dessa två kommuner. Båda dessa deltog i ett samtal och kunde konstatera att det i Nacka byggs 1300 bostäder, medan det i Älvdalen byggs max 13. Samtidigt har Älvdalen önskat sig fler kommunanvisade än de fick tilldelade, och ville gärna ta emot de över 200 ensamkommande som Nacka har svårt att hitta boende och resurser till.

Älvdalen berättade om hur de hade arbetat för att de cirka 700 som bodde på ett asylboende som öppnade, skulle bo kvar i kommunen. De undvek att själva bli hyresvärd eller ansvarig för deras boende, men satsade sina resurser på att ha anställda som hjälpte civilsamhället om de kunde hitta boende för de som fick uppehållstillstånd. De stöttade men överlät ansvaret för kontrakt och hyressituationen till de två civila parterna. Sjuttio stycken av de som fick uppehållstillstånd fick på detta vis boende och valde att bo kvar i Älvdalen.

De som förde samtal om hur fler asylsökande skulle kunna bo kvar i kommunen de bott i efter erhållet uppehållstillstånd belyste också behovet av sociala sammanhang, arbeten och en meningsfull fritid. Kulturinstitutionerna lyftes som en resurs i sammanhanget, som ibland jobbar uppsökande men också tar emot förfrågningar om samverkan.

Ett annat spår som återkom i samtalen var att på olika sätt "smörja" andra aktörer för att de på bästa sätt skulle kunna stödja och ta emot både asylsökande som flyttade in i kommunen genom externt förvaltad asylboende och nya invånare. Älvdalen gjorde exempelvis detta med de anställda som stöttade i bostadssökandet, men också genom att förbereda exempelvis mataffärer när de hade vetskap om att ett större antal nya asylsökande skulle komma och vilja köpa exempelvis kontantkort.

Stöd till lokal industri, att uppmuntra lokala arbetsgivare att anställa och utveckla de redan initierade snabbspåren togs också upp i samband med denna fråga. Bättre kompetenskartläggning och även en idé om ett "samhallkoncept", tanken med att var och en kan arbeta efter förmåga.

Barnperspektivet lyftes också som centralt - hur arbetar kommunen med att erbjuda möjligheter som gör det bra för barn. Att gå kvar i samma skola är från början ett argument att stanna och också oftast positivt för barnens trygghet.

Att hitta andra fördelar som kan få folk att bo kvar togs också upp, där just tillgängligheten och närheten till andra orter skulle kunna vara något att synliggöra. Här togs exemplet att asylsökande från Laxå rört sig till Örebro men också till Hallsberg, som är en knutpunkt för tågtrafik som gör att det går snabbt att ta sig till olika större orter och städer.



*"Jag tycker aldrig att vi haft 'systemkollaps' och tyvärr försvinner många unga utlandsfödda ganska snart från vår lilla landsbygdskommun. De behövs i hela Sverige för att klara framtidens välfärd."*

# Hur kan vi bättre förutsäga vad som sker i vår kommun vid en ny topp?

Att jobba på förvaltningsnivå men med en gemensam rörelse för hela kommunen och gärna också på länsnivå, återkom under flera av diskussionerna under detta tema. Här underströks utvärderingar på förvaltningsnivå för att sammanfatta och samla erfarenheter för att ta lärdomar och utveckla beredskapen utifrån vart den saknades hösten 2015.

Några specifika saker som lyftes var att kartlägga vilken extra personal som behövs inom respektive profession, vid en ny topp. Lärare, handläggare, tolkar, och så vidare. Inventera stödstruktur för personal och säkerställa att det stöd som behövs vid en ny topp går att ordna. Och också se tillbaka på långsiktigheten från anländ till uppehållstillstånd/återvändande, hur kommunen kan planera för hela kedjan från början.

Också möjligheten med en flexiblare organisation med breddad kompetens/ansvar, där målgruppen som behöver mer resurser kan komma att variera.

Att mottagande i ordinarie verksamhet ska ses som en normal situation, förenklar också att det vid en topp kan skalas upp.

Att ta tillvara på civilsamhällets erfarenheter och kraft, med liknande utvärdering och framåtblickande förberedelsearbete.

Och en utvecklad kommunikation mellan förvaltningar och med civilsamhället, där också samverkansavtal/IOP kan beredas när mottagandet som nu är lägre.

Det framgår av diskussionerna som fördes att de kommuner som har en kapacitet i vanliga fall, var de som också var duktigast hösten 2015, eftersom de hade en kapacitet som redan var delvis uppbyggd. I kontrast hade vissa kommuner inte ens en integrationsstrategi eller motsvarande ansvarig för mottagande. Är det så att man alltid har ett mottagande, har man en kunskap i kommunen, resonerade en deltagare.

För att det ska hålla över tid menade en av grupperna att den här kompetensen bland personalen behöver värderas, och då också personalen som bär den värderas. På så vis blir kommunens förvaltning en lärande organisation, som inte bara bygger på individens kunskap och erfarenhet.

Utifrån detta resonemang behöver då kommuner som en gång börjar eller nu börjat ta emot asylsökande och nya invånare med uppehållstillstånd, också fortsätta ha ett mottagande även när det inte är ett akut behov eller alla kommuner är tvungna till det. Fortsätter de att ha ett mottagande så glöms inte kompetensen och systemen bort.

När Migrationsverkets anställda diskuterade frågeställningen uppstod också tankar om att få förfinad information från myndigheten. Om vilka grupper som kan vara på väg, och få en prognos eller scenarion utifrån ett bredare perspektiv.

Här lyftes också ett samtal om att det finns flera aktörer som jobbar med prognoser på olika håll av olika skäl, som Försvaret och Migrationsverket. Utifrån att också kommuner och län har behov skulle en stärkt samverkan kunna äga rum för att optimera planeringen och de olika aktörernas behov.

Att kommuner kan göra och arbeta utifrån egna globala scenarion, även innan det händer att de får dessa presenterade för sig, påminde också en grupp om.

## **Hur etablerar vi kunskap i våra organisationer om att en ny flyktingtopp kan komma?**

Att ha kompetensutvecklingsprojekt för personalen, där personal från olika förvaltningar både får information och kunskap och får utveckla idéer på vad de kan göra för att vara beredda nästa gång det blir en topp.

Också återkoppla till frivilligorganisationerna om deras betydelse, bjuda in till samtal och kompetensutveckling även för dem. Många har jobbat hårt och gratis och det kan vara ett sätt att ge något tillbaka samtidigt som kompetensen sprids bland fler aktörer i kommunen.

Vikten av organisation i de olika kommunerna, att se till att det inte uppstår förvirring över en känsla av att "alla ska jobba med integration". Att ta ett gemensamt grepp kring ett konkret scenario kan vara en lösning på det, att öka förståelse för sin konkreta roll.

Även i denna frågeställning lyftes bättre kunskap från Migrationsverket som önskad. Både att den befintliga kunde tillgängliggöras mer till kommunerna och också att deras prognos- och scenarioarbete kan förfinas.

# Förberedelse för nästa flyktingtopp på nationell och regional nivå

I Sverige som helhet har mottagandet sedan 1945 skiftat mellan 6000 och 44 000 asylsökande per år med undantag för fyra år som Sverige tagit emot fler än 50 000 asylsökande. Under 2015 sökte nästan 163 000 personer asyl i Sverige jämfört med drygt 81 000 som sökte 2014. Från 2016 och framåt har siffran gått ner och rör sig runt 20 000 per år.

Den här studien har redogjort för det kommunala perspektivet på händelseförloppet hösten 2015. Nedan sammanfattas också perspektiv på nationell nivå och regionnivå, från utvärderingar gjorda 2017-2019.

## Bättre beredskap behövs

Flest asylsökande brukar komma till Sverige under sensommaren och hösten, så var även fallet 2015. Under årets första kvartal var antalet asylsökande lågt och speglade utvecklingen året innan. Från april till augusti ökade antalet sökande, men antalet sökande under sommaren hade varit lägre än motsvarande period året innan. Detta föranledde att Migrationsverket i sin juli-prognos sänkte antagandet för höstens asylansökningar.

Regeringens egen utvärdering (SOU 2017:12) och bakgrundsanalysen i betänkandet av den så kallade Mottagarutredningen (SOU 2018:22) pekar på att beredskapen på utvecklingen 2015 var bristfällig. Det fanns indikationer på att prognosen inte skulle komma att stämma ganska snart efter att den publicerats. Till exempel ökade antalet unga och unga är ofta en mer riskbenägen och därmed tidig grupp. Det hade kunnat tolkas som att även andra grupper människor skulle söka sig till Sverige. Utvecklingen eskalerade snabbt och juli-prognosens bedömningar blev inaktuella redan i augusti.

## Samverkan mellan myndigheter behöver förbättras

Migrationsverket överlämnar fyra gånger per år kommenterade prognoser till regeringen. Dessa ligger till grund för hur regeringen, statliga myndigheter och kommunerna beräknar vilka konsekvenser de får för verksamhet och budget.

Samverkan var i många fall tillfredsställande, däremot fanns det inom tex Västra Götalandregionens organisation och hälsoverksamhet ofta en frustration över bristande samverkan med Migrationsverket gällande informationsbehovet. Västra Götalandsregionen är den enda regionala organisationen som gjort en egen utvärdering (Sweco 2019-01-23) men utifrån de insikter som kommunerna i Sweden Research studie bidrar med var fler regioner påverkade på liknande sätt av bristande samverkan med andra myndigheter.

Särskilt samverkan mellan Migrationsverket och andra myndigheter verkar ha varit det som fungerat minst tillfredsställande. Flera slutsatser dras om att Migrationsverket i framtiden behöver samverka mer aktivt med att ge beslutsfattare på såväl nationell som regional och kommunal nivå adekvat information som underlag för beslut.



## Civilsamhällets roll

Det är tydligt att civilsamhället hade stora resurser och att både organisationer och enskilda volontärer ville engagera sig men att dessa resurser inte kunde tillvaratas på ett ordnat sätt.

De nämnda utvärderingarna på region- och regeringsnivå är eniga i att ansvaret för myndighetsutövning aldrig kan överlåtas till civilsamhället eller frivilliga, men att civilsamhället i en särskilt ansträngd situation kan avlasta myndigheterna. Erfarenheterna från hösten 2015 är att ansvaret för samarbete med och tillvaratagandet av frivilligresurser i en pressad situation borde förtydligas och förbättras för att tillvarata och inrikta verksamheten så att civilsamhällets resurser kan komplettera myndigheternas arbete.

Ett förslag som redan förts fram är att samordningsansvaret i relation till civilsamhället skulle kunna ligga på kommunal nivå, eftersom kommuner fördelar bidrag till och samarbetar närmare föreningslivet. Det är också kommunen som har bäst kännedom om lokala behov och resurser tex lokaler. Samverkan mellan kommunerna och civilsamhället skulle också kunna stärkas kring mottagande av asylsökande och nyanländas etablering.

## Utvidgade scenarioanalyser behövs

Utvärderingarna föreslår också att analyserna skulle kunna utvidgas. Vad skulle exempelvis hända om en ökad flyktingström sammanföll med omfattande skogsbränder eller andra typer av oväntade händelser? Utöver att anta beredskapspolicyer och handlingsplaner, regionalt eller i kommunerna, så behöver det skapas scenarier, övas och analysera.

Västra Götalandsregionens slutsats är att det inte osannolikt att liknande situationer återkommer men att det är nästan omöjligt att förutsäga när det kommer ske. På regeringsnivå är de inte lika tydliga med sannolikheten för en framtida topp. En rapport spekulerar i framtida flyktingrörelser från östeuropa utifall kriget i östra Ukraina eskalerar och flyktingar från diktaturens vitryssland eller medborgare från Bulgarien och Rumänien i högre grad söker sig till Sverige. Det är ett bland flera geopolitiska scenarion som finns på kartan. Utvärderingarna är också ense om att då migration är sammankopplat med tex klimatförändringar, digitalisering och kapitalrörelser, förutom en mer komplex säkerhetspolitisk situation, är det svårt att dra slutsatser om hur framtiden kan komma att bli. Som tidigare nämnts är det också slutsatsen i de forskningsöversikter som gjorts. Konflikterna i Syrien, Libyen och Afghanistan ser inte ut att lösas inom överskådlig framtid. Det land som rymmer det största enskilda antalet flyktingar som lämnat sitt nationella territorium gränsar också till EU, Turkiet. Och enligt FN:s klimatpanel kommer den klimatrelaterade migrationen öka, utan att de kan förutsäga hur mycket. Till viss del beror det på i vilken grad klimatmålen uppnås.

Antalet människor på flykt är på en högre nivå än någonsin tidigare. Antalet människor som migrerar till Sverige kommer att variera över tid och migrationen kommer att vara en del av det svenska samhällets vardag som en del av vår befolkningstillväxt och samhällsutveckling. Hur de här variationerna kommer att se ut går inte att förutse på lång sikt, även om det med bättre beredskap kommer att finnas bättre förutsättningar att mot en kortare tidshorisont snabbare få en mer realistisk uppfattning om antal som kommer att söka sig till EU och Sverige under en närstående tidsperiod.

# Slutkommentar

Jag bjöd in till denna dialog med en väldigt rak och enkel fråga, samma som rubricerat den här rapporten. Anledningen var att jag i mitt arbete med kommuner och dess anställda, som jag mötte i samband med studier och analyser jag gjorde även om annat än flyktingmottagning, märkte att frågan inte existerade. "Förbereda oss för nästa flyktingtopp? Det har ju slutat komma flyktingar nu!" När jag väl tog upp de två enkla faktumen att varje topp följts av en nedgång och sedan en ny topp, och att inga forskare kommit fram till hur framtida flyktingrörelser ska kunna prognostiseras, väcktes ett intresse för att prata vidare. Det är också en insikt från de kommuner som deltagit i dialogprocessen – frågan hade tidigare inte väckts. På sätt och vis är det här det viktigaste, att väcka frågan. När den väl är väckt framstår det som självklart och logiskt och blir en naturlig del av ens tankevärld. Nästa gång någon funktion pratar om att skala ner på områden som är kopplade till flyktingmottagandet, kommer det här perspektivet att vara med.

Exakt vad varje kommun bäst gör för att vara förberedda nästa gång antalet asylsökande till Sverige plötsligt ökar, det vet i slutändan varje kommun själv. I slutändan i den mening att jag ser att varje kommun är betjänt av en process där en fördjupning sker, dels i den statistisk som finns att tillgå över nuläget och läget under tidigare år och episoder, med fördel ända från mottagandet efter kriget i det som då var Jugoslavien. Och också av en fördjupning i den kunskap som finns färsk nu, bland egen personal men framförallt hos civilsamhället och befolkningen. Både de som varit aktiva i mottagandet och de som inte varit det. Och självklart de som själva kom till kommunen efter sin flykt under 2015 och 2016. Efter den fördjupningen och kunskapsinhämtningen finns goda förutsättningar för de ansvariga att med sin kompetens utkristallisera svaret på frågan om hur deras kommun kan förbereda sig för nästa flyktingtopp.

Carlos Rojas, samhällsanalytiker på Sweden Research och samordnare för dialogprocessen

# Referenser

Bijak, Jakub; Disney, George; Findlay, Allan; J. Forster, Jonathan; W.F. Smith, Peter; Wiśniowski, Arkadiusz. (2019). Assessing time series models for forecasting international migration: Lessons from the United Kingdom. *Journal of Forecasting*. 10.1002/for.2576.

Cederberg, Erik; Charbaf, Sanaz; Rönnqvist, Sofia. (2019). Sweco. Utvärdering av Västra Götalandsregionens samordning och hantering vid 2015 års flyktingströmmar.

Statens offentliga utredningar. (2017:12). Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Betänkande av Utredningen om migrationsmottagandet 2015.

Statens offentliga utredningar. (2018:22). Ett ordnat mottagande – gemensamt ansvar för snabb etablering eller återvändande. Betänkande av Mottagandeutredningen.

---

Sweden Research genomför studier och analyser rörande social hållbarhet åt kommuner och myndigheter. Den här rapporten är gjord av Carlos Rojas och Noa Nobuoka och publicerad 10 september 2019.

[www.swedenresearch.se](http://www.swedenresearch.se)