

Preliminär konsekvensanalys av januariöverenskommelsen mellan S, MP, C och L

Den 16 januari 2019 begärde Justitiedepartementet Migrationsverket att ta fram en preliminär analys med svarsdatum den 21 januari av de verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenserna av punkt 65 och 66 i det utkast till sakpolitisk överenskommelse som har förhandlats fram mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna.

- Punkt 65 – *Den tillfälliga lagen förlängs i två år*. Alternativt skyddsbehövande ges samtidigt samma rätt till familjeåterförening som flyktingar.
- Punkt 66 – *Försörjningskravet justeras*. Försörjningskravet justeras så att en alternativt skyddsbehövande som får möjlighet till familjeåterförening och som redan har beviljats uppehållstillstånd när ändringarna träder i kraft, får en respit från försörjningskravet i tre månader från att de nya reglerna träder i kraft.

Analysen ska jämföras med den prognos som myndigheten lämnade i november 2018 (P5-18), närmare bestämt scenario B-T och B-B.¹ Dessa baserades på antagandet om att den tillfälliga lagen förlängs i sin nuvarande form (scenario B), beräknat dels på Migrationsverkets tillgängliga förvaltningsmedel 2019-2021 (prop. 2017/18:1) respektive behov av medel 2019-2021. Detta framgår av **del 1**. Beräkningar utifrån den nya överenskommelsen benämns för scenario ÖK. Analysen avgränsas till de största anslagen 1:1 och 1:2 (U08) och 1:2 (U013). Migrationsverket understryker att analysen utgår från preliminära antaganden och kan inte likställas med en ordinarie prognos.

Enligt Justitiedepartementet ska Migrationsverket även i möjligaste mån redogöra för konsekvenserna av migrationsdomstolarnas lägre medelstilldelning 2019. Detta framgår av **del 2**.

¹ Huvudprognosen i P5-18 (A-T) utgick från gällande lagstiftning där den tillfälliga lagen upphör i mitten av 2019 (Scenario A) beräknat på tillgängliga förvaltningsmedel 2019-2021 (prop. 2017/18:1).

Del 1 – Januariöverenskommelsen (scenario ÖK)

Antal asylsökande

I P5-18 antogs omkring 21 000 personer söka asyl i Sverige per år under 2019-2021 om den tillfälliga lagen skulle förlängas i sin nuvarande form (scenario B). I detta scenario bedöms den nuvarande stabila utvecklingen att fortsätta och likna den för 2018. Detta dels eftersom de nuvarande förutsättningarna med tidsbegränsade uppehållstillstånd och begränsningarna i anhöriginvandring skulle fortsätta att gälla över tid. Samt dels då svårigheterna för migranter att ta sig till och genom Europa till följd av EU-Turkietuttalandet, gränskontroller och andra restriktioner bedöms fortsätta.

Prognosantaganden för antalet asylsökande i Sverige 2019-2021²

Prognos	2019	2020-2021
Scenario ÖK	21 500	22 000
Förändring mot P5-18 (B)	+500	+1 000
P5-18 (scenario B)	21 000	21 000

Om den tillfälliga lagen förlängs samtidigt som alternativt skyddsbehövande ges rätt till familjeåterförening (scenario ÖK) är bedömningen cirka 500 fler asylsökande 2019 och cirka 1 000 fler per år 2020-2021. Detta förutsatt att övriga påverkansfaktorer är oförändrade jämfört med P5-18 (scenario B).

Bedömningen är att förändringen i första hand berör asylsökande från Syrien. Detta eftersom en hög andel syrier beviljas alternativt skyddsstatus och därmed inte har rätt till familjeåterförening under den tillfälliga lagen. Ett mer generöst regelverk kan medföra att fler asylsökande väljer Sverige framför andra länder. Nationaliteter med lägre bifallsandelar och lägre andelar som beviljas alternativt skyddsstatus bedöms påverkas i mindre eller i liten utsträckning.

Tidsbegränsade uppehållstillstånd kvarstår som huvudregel minst två år framåt enligt scenario ÖK, vilket får en fortsatt begränsande påverkan på Sverige som destinationsland. Bedömningen grundar sig även på antagandet att det även fortsättningsvis på grund av exempelvis gränskontroller kommer att vara svårt för migranter att ta sig till Europa och vidare till Sverige.

Som myndigheten redogjort för i tidigare analyser kan mer generösa regler för anhöriginvandring komma att bidra till förändrade rörelsemönster. En möjlig utveckling är att fler asylsökande reser ensamma för att via anknytning kunna ta sin familj till Sverige. Det kan resultera i färre asylsökande än när hela familjer tar sig till Sverige, vilket kan motverka en potentiell ökning.

Sammantaget bedömer Migrationsverket att om möjligheten till familjeåterförening utvidgas till alternativt skyddsbehövande så kommer det troligtvis leda till en ökning av antalet asylsökande i Sverige jämfört med om tillfälliga lagen skulle förlängas i sin nuvarande form – under förutsättning att övriga påverkansfaktorer är oförändrade. Prognosen utgörs dock alltid av ett

² Prognoser för antal asylsökande påverkas av en rad osäkerhetsfaktorer och består av ett prognosspann, även om detta inte redovisas i denna analys. I P5-18 var prognosspannet 16 000 – 33 000 för 2019 och 15 000 – 40 000 för 2020 respektive 2021.

intervall. I denna preliminära analys justeras antagandet för de kommande åren (scenario ÖK) uppåt i intervallet jämfört med scenario B i P5-18.

Antal anknytningsärenden

Prognosantaganden för antalet inkomna anknytningsärenden som rör familjeåterförening (förstagång) 2019-2021

Prognos	2019	2020	2021
Scenario ÖK-T	12 800	6 200	6 100
Förändring mot P5-18 (B-T)	+6 300	+2 200	+2 400
P5-18 (B-T)	6 500	4 000	3 700
Scenario ÖK-B	15 200	8 400	7 100
Förändring mot P5-18 (B-B)	+7 000	+3 000	+2 800
P5-18 (B-B)	8 200	5 400	4 300

Prognosantaganden för antalet beviljade anknytningsärenden som rör familjeåterförening (förstagång) 2019-2021

Prognos	2019	2020	2021
Scenario ÖK-T	8 800	8 400	3 600
Förändring mot P5-18 (B-T)	+700	+5 500	+2 200
P5-18 (B-T)	8 100	2 900	1 400
Scenario ÖK-B	11 000	11 900	5 200
Förändring mot P5-18 (B-B)	+900	+8 200	+2 800
P5-18 (B-B)	10 100	3 700	2 400

Prognosantaganden för antalet inresta anhöriga till före detta asylsökande (familjeåterförening) 2019-2021

Prognos	2019	2020	2021
Scenario ÖK-T	8 700	5 400	5 900
Förändring mot P5-18 (B-T)	+300	+2 500	+4 400
P5-18 (B-T)	8 400	2 900	1 500
Scenario ÖK-B	9 800	11 500	4 800
Förändring mot P5-18 (B-B)	+300	+7 300	+2 500
P5-18 (B-B)	9 500	4 200	2 300

Om den tillfälliga lagen förlängs samtidigt som alternativt skyddsbehövande ges rätt till familjeåterförening (scenario ÖK) kommer fler personer att ha rätt till uppehållstillstånd på grund av anknytning jämfört med P5-18 (scenario B).

Ökningen av antalet anknytningsärenden består dels av familjer där anknytningspersonen tidigare beviljats uppehållstillstånd som alternativt skyddsbehövande och som i och med ändringen har rätt till familjeåterförening. Beräkningen tar hänsyn sökande som fått eller beräknas få avslag på sin ansökan om uppehållstillstånd på grund av anknytning under den tillfälliga lagen och som antas söka på nytt under andra halvan av 2019. Sedan finns en osäkerhet kring eventuella personer som avstått från att söka med anledning av begränsningarna.

Dels består ökningen av en beräkning grundat på något fler asylsökande framöver där också en högre andel har rätt till familjeåterförening. Hänsyn är tagen till

förväntade Dublinandelar och aktuella bifallsandelar efter sakprövning. Enligt Migrationsverkets antaganden baserade på tillgänglig data antas antalet ansökningar om anknytning per beviljat asyltillstånd normalt uppgå till mindre än ett. Med andra ord beräknas i genomsnitt färre än en anhörig per före detta asylsökande söka uppehållstillstånd på grund av anknytning. Många gånger är det så att familjer tar sig till Sverige tillsammans för att söka asyl. Därmed är det många uppehållstillstånd som inte genererar någon ansökan om familjeåterförening.

Skillnaden mellan Scenario ÖK-T (tillgängliga medel) och ÖK-B (behov) beror på Migrationsverkets prövningskapacitet. Scenario ÖK-B speglar hur förändringen skulle se ut om mer prövningsresurser fanns tillgängliga. Antalet förväntade uppehållstillstånd och inresta är inte färre i scenario ÖK-T, men avgörandet av många ärenden förskjuts till efter 2022 på grund av långa väntetider.

Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska beräkningarna utgår från en förenklad och preliminär analys där antaganden i P5-18 är justerade utifrån antalet asylsökande och anknytningsärenden som rör familjeåterförening. Detta påverkar antalet beviljade uppehållstillstånd, inskrivna och kommunbosatta. I nästa prognos (P2-19) som lämnas 15 februari kommer beräkningarna att revideras tillsammans med övriga antaganden.

Skillnaden mellan P5-18 (scenario B) och den januariöverenskommelsen (scenario ÖK) i antalet asylsökanden ses i tabell nedan. De ekonomiska beräkningarna bygger på att det ökade antalet asylsökande kommer jämnt fördelat under andra halvan av 2019, jämnt fördelat under hela 2020 och jämnt fördelat under första halvan av 2021. De inskrivna antas lämna mottagningssystemet efter sex månader.

Förändring jämfört med P5-18	2019	2020	2021
Ökat antal asylsökande	500	1 000	1 000
Ökat antal avgjorda asylärenden	100	1 400	1 000
Ökat antal avgjorda anknytningsärenden ÖK-T	1 250	8 400	3 400
Ökat antal avgjorda anknytningsärenden ÖK-B	1 600	12 600	4 300

Utgiftsområde 8

Anslag 1:1 Migrationsverkets förvaltningsanslag

Beräknad förändring av behov mellan P5-18 och januariöverenskommelsen

Anslag 1:1, mnkr	2019	2020	2021
Prognos P5-18 (B-T)	4 376	4 058	4 058
Prognos P5-18 (B-B)	4 660	4 200	4 000
Förändring	+ 15	+ 90	+ 50
Scenario ÖK-T	4 391	4 148	4 108
Scenario ÖK-B	4 675	4 290	4 050

Det ökade antalet asylsökande under perioden medför ett behov av fler årsarbetare inom asylprövning jämfört med i novemberprognosen. Fler inskrivna inom mottagning medför också ett ökat behov av resurser liksom prövningen av anknytningsärenden där fler ärenden finns att avgöra. Effekten blir störst under år 2020, det år då flest asyl- och anknytningsärenden förväntas avgöras under perioden. Beräkningarna utgår från den produktivitet och de styckkostnader som användes i P5-18.

En avgörande faktor för förutsättningarna att planera och genomföra den anpassning som krävs under perioden är tidpunkten för besked om vilken lagstiftning som ska gälla från mitten av 2019 och framåt och den finansiering som Migrationsverket och dess samarbetsmyndigheter får. Den största kostnadsposten på förvaltningsanslaget avser personal, där tid för rekrytering alternativt uppsägning medför krav på framförhållning för att få effekt på anslagsbelastningen under respektive år. Detta gäller även för att omsätta ett eventuellt tillskott av medel avseende de volymer som den sakpolitiska överenskommelsen skulle kunna medföra. I annat fall blir konsekvensen att ärendebalanserna ökar när antalet inkomna ärenden ökar och antalet avgjorda ärenden hålls oförändrat, allt annat lika.

För närvarande råder anställningsstopp på Migrationsverket till följd av de begränsade tillgängliga medel som anvisats myndigheten för innevarande år. Den pågående omställningen påverkar möjligheten att vid behov arbetsleda personal till andra arbetsuppgifter. Ett sätt att hantera tillfälliga behov är genom visstidsanställd personal, men anställningsformen kan påverka möjligheten att attrahera likvärdig kompetens som vid tillsvidareanställning. Oavsett anställningsform krävs i de flesta fall tid för introduktion innan produktionen ökar.

Anslag 1:2 Ersättningar och bostadskostnader Beräknad förändring av behov mellan P5-18 och januariöverenskommelsen

Anslag 1:2, mnkr	2019	2020	2021
Prognos P5-18 (B-T)	6 000	4 600	4 000
varav Ap 2, Ers. till asylsökande, kommuner och landsting	4 650	3 700	3 250
varav Ap 3, Bostäder för asylsökande	1 350	900	750
Prognos P5-18 (B-B)	5 750	3 700	2 750
varav Ap 2, Ers. till asylsökande, kommuner och landsting	4 450	3 000	2 250
varav Ap 3, Bostäder för asylsökande	1 300	700	500
Förändring	+ 10	+ 60	+ 80
varav Ap 2, Ers. till asylsökande, kommuner och landsting	+ 5	+ 20	+ 25
varav Ap 3, Bostäder för asylsökande	+ 5	+ 40	+ 55
Scenario ÖK-T	6 010	4 660	4 080
varav Ap 2, Ers. till asylsökande, kommuner och landsting	4 655	3 720	3 275
varav Ap 3, Bostäder för asylsökande	1 355	940	805
Scenario ÖK-B	5 760	3 760	2 830
varav Ap 2, Ers. till asylsökande, kommuner och landsting	4 455	3 020	2 275
varav Ap 3, Bostäder för asylsökande	1 305	740	555

Anslagspost 1:2.2 Ersättningar till asylsökande, kommuner och landsting

Kostnadsökningen beror på ett ökat antal inskrivna i mottagningssystemet. Inga andra antaganden/justeringar har gjorts jämfört med novemberprognosen.

Anslagspost 1:2.3 Boende för asylsökande

Utifrån de nya förutsättningarna beräknas fler inskrivna uppta en boendeplats i anläggningsboende (ABO) enligt både scenario ÖK-B och ÖK-T jämfört med prognosen i november 2018. De kostnadsökningar som uppstår beror främst på förändrad volym och boendemix. Det är kostnader för lokaler, drift och hyra, livsmedel och bevakningstjänster som ökar jämfört med P5-18. För perioden 2020-2021 får även konverteringen till fler kollektiva boenden (ABK) en viss effekt, eftersom det är en dyrare boendeform än bostadslägenheter (ABE).

Utgiftsområde 13

Anslag 1:2 Kommunersättningar vid flyktingmottagande Beräknad förändring av behov mellan P5-18 och januariöverenskommelsen

Anslag 1:2 (utgiftsområde 13), mnkr	2019	2020	2021
Prognos P5-18 (B-T)	13 160	8 900	6 000
Prognos P5-18 (B-B)	13 410	9 450	6 550
Förändring ÖK-T	+ 15	+ 110	+ 645
Förändring ÖK-B	+ 15	+ 455	+ 740
Scenario ÖK-T	13 175	9 010	6 645
Scenario ÖK-B	13 425	9 905	7 290

Utgifterna för utgiftsområde 13 beräknas öka enligt tabellen ovan. Anslagspost 1 Schablonersättning för mottagande står för den största utgiftsökningen men utgifterna för anslagspost 3 Ersättning för initialt ekonomiskt bistånd, anslagspost 12 Ersättning för ekonomiskt bistånd och anslagspost 15 Stöd och service samt hälso- och sjukvård förväntas också öka till följd av det ökade antalet kommunbosatta.

Till följd av hur schablonersättningen till kommunerna betalas ut kommer delar av utgifterna till följd av det ökade antalet kommunbosatta att belasta åren efter 2021. Dessutom kommer en ökad mottagning att påverka framtida kostnader för anslagspost 12 och anslagspost 15.

Del 2 – Migrationsdomstolarnas lägre tilldelning 2019

Domstolsverket har i januariprognosen (P1-19) redogjort för konsekvenser som den lägre anslagsnivån för 2019 riskerar att medföra. Myndighetens bedömning är att migrationsdomstolarnas organisation behöver vara av samma omfattning som under 2018 för att kunna avarbeta de balanser som redan finns. De omfattande neddragningar som skulle krävas för att redan innevarande år anpassa verksamheten till den lägre anslagsnivån skulle enligt Domstolsverket kunna innebära att migrationsmål praktiken upphör att avgöras under året. Domstolsverket har till nedanstående analys gjort en preliminär beräkning hur eventuella neddragningar utifrån nuvarande tilldelning kan slå på antalet avgjorda ärenden. Antalet avgjorda asylmål 2019 beräknas att halveras till cirka 8 000 jämfört med föregående prognos på cirka 16 000. Detta genom en successiv produktionsminskning i takt med att neddragningarna realiserar. Under 2020-2021 beräknas drygt 6 000 asylmål avgöras per år, en minskning med cirka 40 procent jämfört med en verksamhet utan besparingskrav. Sammantaget beräknas den lägre anslagsnivån leda till en kraftig ökning av balanser och omloppstider. Detta leder i sin tur till högre sammantagna kostnader på utgiftsområde 8 eftersom det bidrar till fler inskrivna och längre vistelsetider i migrationsverkets mottagning, se nedan.

De ekonomiska beräkningarna utgår från en förenklad och preliminär analys där antaganden i P5-18 är justerade med antalet inskrivna. Inom ramen för februariprognos P2-19 som lämnas 15 februari kommer beräkningarna att revideras tillsammans med övriga antaganden.

Färre avgjorda asylmål beräknas leda till en ökning av genomsnittligt antal inskrivna i mottagningen jämfört med P5-18 (B-T).

Förändring jämfört med P5-18 (B-T)	2019	2020	2021
Ökat antal inskrivna	700	5 000	9 200

Utgiftsområde 8

Anslag 1:1 Migrationsverkets förvaltningsanslag

Beräknad förändring av behov mellan P5-18 och beräkning Domstolsverket

Anslag 1:1, mnkr	2019	2020	2021
Prognos P5-18 (B-T)	4 376	4 058	4 058
Förändring	+ 10	+ 70	+ 120
Scenario DV-T	4 386	4 128	4 178

Kostnadsökningen beror på ett ökat antal inskrivna i mottagningssystemet. Det behövs fler resurser inom mottagningen givet oförändrade nyckeltal för antalet inskrivna per årsarbetare. Inga andra antaganden/justeringar har gjorts jämfört med novemberprognosen.

Anslag 1:2 Ersättningar och bostadskostnader

Beräknad förändring av behov mellan P5-18 och beräkning Domstolsverket

Anslag 1:2, mnkr	2019	2020	2021
Prognos P5-18 (B-T)	6 000	4 600	4 000
<i>varav Ap 2, Ers. till asylsökande, kommuner och landsting</i>	4 650	3 700	3 250
<i>varav Ap 3, Bostäder för asylsökande</i>	1 350	900	750
Förändring	+ 20	+ 305	+ 765
<i>varav Ap 2, Ers. till asylsökande, kommuner och landsting</i>	+ 10	+ 175	+ 540
<i>varav Ap 3, Bostäder för asylsökande</i>	+ 10	+ 130	+ 225
Scenario DV-T	6 020	4 905	4 765
<i>varav Ap 2, Ers. till asylsökande, kommuner och landsting</i>	4 660	3 875	3 790
<i>varav Ap 3, Bostäder för asylsökande</i>	1 360	1 030	975

Anslagspost 1:2.2 Ersättningar till asylsökande, kommuner och landsting

Kostnadsökningen beror på ett ökat antal inskrivna i mottagningssystemet. Inga andra antaganden/justeringar har gjorts jämfört med novemberprognosen.

Anslagspost 1:2.3 Boende för asylsökande

Utifrån de nya förutsättningarna beräknas fler inskrivna uppta en boendeplats i anläggningsboende (ABO) enligt scenario DV-T jämfört med prognosen i november 2018. De kostnadsökningar som uppstår beror främst på förändrad volym och boendemix. Det är kostnader för lokaler, drift och hyra, livsmedel och bevakningstjänster som ökar jämfört med P5-18. För perioden 2020-2021 får även konverteringen till fler kollektiva boenden (ABK) en viss effekt, eftersom det är en dyrare boendeform än bostadslägenheter (ABE).