

# Att ta emot människor på flykt

Sverige hösten 2015

*Betänkande av  
Utredningen om migrationsmottagandet 2015*

*Stockholm 2017*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2017:12**

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.  
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm  
Ordertelefon: 08-598 191 90  
E-post: kundservice@wolterskluwer.se  
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB  
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser)

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24563-7

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Anders Ygeman

Regeringen beslutade den 9 juni 2016 att uppdra åt en särskild utredare att utvärdera berörda aktörers hantering av flyktingsituationen i Sverige 2015, genom att göra en kartläggning av händelseförloppet och att analysera regeringens, de statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens ansvar och beredskap inför situationen samt deras och civilsamhällets hantering av situationen. Uppdraget omfattade också att redogöra för vilka lärdomar som kan dras utifrån kartläggningen och analysen.

Som särskild utredare förordnades samma dag numera lagmannen i Stockholms tingsrätt Gudrun Antemar.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 19 september 2016 avdelningschefen vid Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) Per-Arne Andersson, före detta generaldirektören vid Datainspektionen Göran Gräslund, programchefen och chefsjuristen hos UNICEF Christina Heilborn och professor emeritus vid Uppsala universitet Lena Marcusson. Departementssekreterarna Matilda Hultgren och Karolina Lemoine, båda Justitiedepartementet, har varit förordnade som experter under tiden från den 19 september 2016 till den 2 februari 2017.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 8 augusti 2016 fil. dr. Anna Wagman Kåring och från och med den 15 augusti 2016 hovrättsassessorn Susanne Stenberg.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om migrationsmottagandet 2015.

Utredningen får härmed överlämna betänkandet *Att ta emot människor på flykt Sverige hösten 2015*, SOU 2017:12. Experterna har ställt sig bakom utredningens överväganden. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Utredningens uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i mars 2017

Gudrun Antemar

/Anna Wagman Kåring  
Susanne Stenberg

# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>13</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>15</b>
<b>Summary</b> .....	<b>25</b>
<b>1 Utredningens uppdrag och arbete</b> .....	<b>37</b>
1.1 Utredningens uppdrag.....	37
1.2 Utredningens arbete .....	38
1.3 Arbetets inriktning .....	40
<b>2 Det offentliga åtagandet gentemot människor på flykt</b> ....	<b>41</b>
2.1 Svensk asyl- och migrationspolitik .....	41
2.2 Ansvarfördelningen mellan myndigheter för mottagandet av människor på flykt .....	42
2.3 Reglerna om mottagande .....	43
2.3.1 Migrationsverkets ansvar för mottagande av asylsökande .....	43
2.3.2 Mottagandet av ensamkommande barn.....	44
2.3.3 Hälso- och sjukvård .....	47
2.3.4 Skola och utbildning .....	48
2.4 Barnperspektivet i mottagandet .....	48
2.5 Bestämmelser om uppehållstillstånd.....	50
2.5.1 Ansökan om uppehållstillstånd .....	50
2.5.2 Beslutande myndighet.....	51

2.6	Uppehållstillstånd .....	52
2.6.1	Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande.....	52
2.6.2	Uppehållstillstånd på grund av anknytning .....	54
2.6.3	Uppehållstillstånd på grund av arbete eller studier.....	55
2.6.4	Uppehållstillstånd för besök .....	56
2.6.5	Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter.....	56
2.6.6	Permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd .....	57
2.6.7	Tillfällig lag om begränsningar av rätten till uppehållstillstånd .....	57
<b>3</b>	<b>Händelseförloppet – ankomst och mottagande hösten 2015.....</b>	<b>59</b>
3.1	Asylsökande under 2000-talet .....	59
3.1.1	Ett ökat antal asylsökande mellan 2010 och 2014.....	59
3.1.2	Flest har kommit på hösten.....	60
3.1.3	En tredjedel brukar vara barn .....	61
3.1.4	Allt fler ensamkommande barn.....	62
3.1.5	Fler män än kvinnor söker asyl .....	63
3.2	Asylsökande 2015.....	64
3.2.1	Asylsökande under olika delar av 2015.....	64
3.2.2	Ensamkommande barn under året .....	69
3.2.3	Fler män än kvinnor sökte asyl .....	71
3.2.4	Många barn och många ensamkommande 2015....	71
3.2.5	Ursprungsländer.....	72
3.2.6	Resväg till Sverige.....	73
3.2.7	Flest asylansökningar i storstadslänen.....	74
3.2.8	Antalet inskrivna hos Migrationsverket ökade .....	74
3.2.9	Ankomstkommuner för ensamkommande barn .....	76
3.2.10	Inskrivna i olika kommuner .....	78
3.2.11	Anvisningar av barn .....	78
3.2.12	Stor osäkerhet om personer som inte sökte asyl .....	80

3.3	Sammanfattande bild .....	81
<b>4</b>	<b>Myndigheternas beredskap och hantering.....</b>	<b>83</b>
4.1	Regeringen och Regeringskansliet .....	83
4.1.1	Regeringens ansvar och befogenheter .....	83
4.1.2	Regeringens beredskap före hösten 2015 .....	86
4.1.3	Hanteringen inom Regeringskansliet hösten 2015 .....	91
4.1.4	Regeringens styrning genom beslut hösten 2015 .....	99
4.2	Migrationsverket.....	113
4.2.1	Migrationsverkets ansvar .....	113
4.2.2	Regeringens styrning och Migrationsverkets verksamhetsutveckling .....	123
4.2.3	Migrationsverkets beredskap .....	128
4.2.4	Migrationsverkets hantering hösten 2015.....	132
4.3	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) .....	146
4.3.1	MSB:s ansvar .....	146
4.3.2	MSB:s beredskap .....	149
4.3.3	MSB:s hantering hösten 2015 .....	154
4.4	Polismyndigheten.....	178
4.4.1	Polismyndighetens ansvar som gäller mottagande av människor på flykt .....	178
4.4.2	Polismyndighetens beredskap .....	181
4.4.3	Polismyndighetens hantering hösten 2015 .....	182
4.5	Andra statliga myndigheter.....	195
4.5.1	Socialstyrelsen .....	196
4.5.2	Inspektionen för vård och omsorg (IVO) .....	201
4.5.3	Folkhälsomyndigheten .....	205
4.5.4	Statens institutionsstyrelse (SiS) .....	209
4.5.5	Statens skolverk.....	210
4.5.6	Statens skolinspektion .....	212
4.6	Särskilt om länsstyrelserna .....	214
4.6.1	Länsstyrelsernas ansvar .....	214
4.6.2	Länsstyrelsernas beredskap.....	217
4.6.3	Länsstyrelsernas hantering hösten 2015.....	219

4.7	Landsting.....	223
4.7.1	Landstingens ansvar vid mottagandet av människor på flykt .....	223
4.7.2	Landstingens beredskap.....	224
4.7.3	Landstingens hantering hösten 2015 .....	226
4.8	Kommuner .....	235
4.8.1	Kommunernas ansvar för mottagandet av människor på flykt.....	235
4.8.2	Kommunernas beredskap.....	240
4.8.3	Kommunernas hantering hösten 2015 .....	242
<b>5</b>	<b>Sveriges Kommuner och Landsting .....</b>	<b>267</b>
5.1	SKL är en medlemsorganisation .....	267
5.2	SKL under hösten 2015.....	267
5.3	SKL:s arbete med anledning av situationen.....	269
<b>6</b>	<b>Civilsamhället.....</b>	<b>275</b>
6.1	Om civilsamhället.....	275
6.2	Civilsamhällets insatser hösten 2015.....	277
6.3	Sammanfattande bild.....	285
<b>7</b>	<b>Särskilda händelser.....</b>	<b>289</b>
7.1	Av särskild betydelse för den fortsatta utvecklingen .....	289
7.2	Händelser som påverkade utvecklingen .....	290
7.2.1	Konflikter 2015.....	290
7.2.2	Nya vägar in i och genom Europa .....	291
7.2.3	Tysklands asylpolitik .....	292
7.3	Åtgärder som påverkade utvecklingen .....	293
7.3.1	Migrationsverkets prognos i juli 2015.....	293
7.3.2	Statsministrarnas tal om en generös asylpolitik....	294
7.3.3	Regeringens uppdrag till MSB om nationell samordning .....	295
7.3.4	Den migrationspolitiska överenskommelsen den 23 oktober 2015 om en stramare asylpolitik..	296



7.3.5	Uppdrag om boende i tält och akut brist på boende .....	296
7.3.6	Gränskontroller och ID-kontroller på fartyg den 12 november 2015 .....	298
7.3.7	Malmömassan från den 15 november 2015 .....	300
7.3.8	Regeringens åtgärder för ”andrum” den 24 november 2015 .....	302
7.3.9	ID-kontroller för att minska antalet asylsökande.....	303
<b>8</b>	<b>Utgångspunkter för vår analys.....</b>	<b>305</b>
8.1	Händelseförloppet i Sverige påverkades av omvärlden .....	305
8.2	Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden .....	306
8.3	Mottagandet av människor på flykt ska vara rättssäkert .....	309
8.4	Uppdelningen av migrationsmottagandet mellan staten och kommunen.....	309
8.5	En fungerande ledning i fokus .....	309
<b>9</b>	<b>Analys och lärdomar .....</b>	<b>315</b>
9.1	Inledning.....	315
9.1.1	Olika bilder av hösten 2015 .....	315
9.1.2	Att ta emot människor på flykt i en komplex förvaltning .....	316
9.2	Beredskapen inför mottagandet av människor på flykt .....	319
9.2.1	Migration hör till samhällets vardag .....	319
9.2.2	Det stora antalet människor på flykt 2015 överraskade.....	321
9.2.3	Tidigare erfarenhet underlättade.....	328
9.2.4	Arbetet med att identifiera risker kan utvecklas ...	330
9.2.5	Höstens erfarenheter har gett insikter som kan stärka den framtida beredskapen .....	335
9.3	Att styra riket i kontexten migrationsmottagande.....	336
9.3.1	Regeringens ansvar .....	336
9.3.2	Regeringen fattade många beslut .....	339
9.3.3	Regeringens underlag för besluten .....	342

9.3.4	Regeringens beslut både förbättrade och försämrade möjligheterna för asylsökande som anlände hösten 2015.....	344
9.3.5	Mer samordning hade behövts .....	344
9.3.6	Situationen krävde fler beslut av regeringen .....	346
9.3.7	Regeringens styrning av Migrationsverket .....	347
9.3.8	Särskilt om gränskontroller och ID-kontroller ....	352
9.4	Tydlig ansvarsfördelning är en förutsättning för ett rättssäkert mottagande.....	360
9.4.1	Oklarheter om ansvarsfördelning .....	361
9.4.2	Organisationer bidrog .....	376
9.4.3	Tydligt ansvar är viktigt.....	378
9.5	Kunskap är en förutsättning för ett rättssäkert mottagande.....	380
9.5.1	Människor på flykt bör snabbt få kunskap om hur mottagandet går till.....	380
9.5.2	Brist på kunskap och information begränsade friheten.....	389
9.5.3	Mottagandet av människor på flykt ska ske utifrån kunskap.....	391
9.5.4	Ansvar för att det finns kunskap.....	393
9.6	Från information till samordning och ledning.....	398
9.6.1	Metoder för att ta fram och dela information.....	400
9.6.2	Områden där information inte löste problemen ..	418
9.6.3	Information bör användas för samordning och ledning.....	426
9.6.4	Samverkan blev tydligare och bättre .....	429
9.6.5	Mer samordning och ledning behövdes .....	430
9.6.6	Erfarenheterna hösten 2015 visar behovet av ledning och gemensam inriktning .....	432
<b>10</b>	<b>Slutord .....</b>	<b>435</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>441</b>

**Bilagor**

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:47 .....	453
Bilaga 2	Underlag inför möte med kommuner och landsting .....	459
Bilaga 3	Myndigheter och organisationer.....	463
Bilaga 4	Barnombudsmannen: Barnspecifika utmaningar i samhällets hantering av människor på flykt.....	467
Bilaga 5	Statskontoret: Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015.....	519



# Förkortningar

bet.	betänkande
BO	Barnombudsmannen
dir.	direktiv
dnr	diarienummer
Ds	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
IVO	Inspektionen för vård och omsorg
LMA	Lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.
LOU	Lagen (2007:1091) om offentlig upphandling
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
MUCF	Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
prop.	proposition
RF	Regeringsformen
Skr.	Regeringens skrivelse
SiS	Statens institutionsstyrelse
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SoL	Socialtjänstlagen (2001:453)
SOU	Statens offentliga utredningar
UD	Utrikesdepartementet
UtlL	Utlänningslagen (2005:716)
UtlF	Utlänningsförordningen (2006:97)



# Sammanfattning

## Vårt uppdrag

Hösten 2015 kom ett mycket stort antal människor på flykt till Sverige. Vårt uppdrag har varit att göra en kartläggning av händelseförloppet under hösten 2015 och att utifrån det analysera regeringens, de statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens ansvar och beredskap inför situationen samt deras och civilsamhällets hantering av situationen. Utifrån vår kartläggning och vår analys ska vi redogöra för vilka lärdomar som kan dras för att stärka förmågan hos berörda myndigheter och civilsamhället att hantera en eventuell liknande situation. Det har inte ingått i vårt uppdrag att lämna förslag till åtgärder.

## Våra utgångspunkter

Vi har inte kunnat kartlägga och analysera allt det arbete som gjordes under hösten 2015 utan vi har valt att inrikta oss på myndigheternas och civilsamhällets mottagande av människorna som kom. Det betyder att vi inte har gått in på frågor om upphandling, plan- och byggregler, brandskydd eller tillsyns- och tillståndsfrågor.

Grundsatserna om att all maktutövning måste ha stöd i lag, legalitetsprincipen, och om allas likhet inför lagen, gäller all myndighetsutövning och de är grundläggande i mottagandet av människor på flykt. Det gäller även om mottagandet under hösten 2015 behövde ske i en mycket stor omfattning. En viktig utgångspunkt i vårt arbete har varit de krav som måste ställas på mottagandet utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och barnets rätt och de rättssäkerhetskrav som ställs på myndighetsutövningen vid mottagandet av människor på flykt. Mänskliga

rättigheter och rättssäkerhet gäller varje individ som tas emot och även i en ansträngd situation.

Människor på flykt som kommer till Sverige möter en komplex förvaltning där ansvaret för mottagandet är fördelat mellan staten, kommunerna och landstingen. Under hösten 2015 möttes de som kom av engagerade och lojala tjänstemän som utförde sitt arbete med sikte på att hitta den bästa lösningen i en ansträngd situation. Vår analys utgår från det och inriktas på hur händelseförloppet hanterades utifrån uppdelningen av ansvaret mellan staten och kommunerna och den utgår från regeringens och kommunernas befogenheter enligt regeringsformen. Vi har sett vårt uppdrag som att vi ska analysera hur mottagandet av människor på flykt organiserades under hösten 2015 av dem som var ansvariga för ledningen av verksamheten. En grundläggande förutsättning för att kunna möta ett oväntat förlopp är att det finns en god beredskap. En fungerande ledning förutsätter att information samlas in som underlag för beslut, en beslutsfunktion som fattar beslut om inriktningen för hanteringen och en organisation där besluten kan genomföras.

## Händelseförloppet

År 2015 kom det 163 000 asylsökande till Sverige, varav 70 000 barn. 114 000 av dem som sökte asyl under 2015 gjorde det under perioden september–december. 35 000 barn utan vårdnadshavare ansökte om asyl 2015, varav 26 000 under årets sista fyra månader.

Den 7 september 2015 började ett stort antal människor ankomma till Malmö central. Dagen därpå började ett stort antal människor komma till tågcentralerna i Göteborg och Stockholm. Ökningen fortsatte under hösten fram till och med vecka 46 (mitten av november), då antalet snabbt sjönk.

Utöver de asylsökande kom ett antal människor som valde att inte söka asyl, särskilt under början av hösten 2015. De valde antingen att stanna i landet utan att legalisera sin vistelse eller att resa vidare till något annat land. Vi vet fortfarande inte hur många som valde något av dessa alternativ.

Flest asylansökningar lämnades in i Skåne län (54 000 ansökningar), följt av Stockholms län (46 000 ansökningar) och Västra



Götalands län (34 000 ansökningar). Migrationsmottagandet blev ojämnt fördelat över landet och mellan landets kommuner.

Av dem som sökte asyl under hösten 2015 hade 50 595 personer ännu inte fått beslut i asylfrågan i januari 2017. Av dem var 16 627 ensamkommande barn. Av dem som väntade på beslut hade 40 492 personer ännu inte fått påbörja sin asylutredning i januari 2017. Av dem var 14 933 ensamkommande barn.

## Myndigheternas beredskap och hantering

Hösten 2015 innebar en stor utmaning för delar av den svenska förvaltningen. Det finns olika bilder av hur stor påfrestningen blev. Vi har valt att redogöra för myndigheternas beredskap och hantering utifrån deras egna beskrivningar. Den sammantagna bild som tonar fram är både tydlig och varierad. Att ta emot så många människor på flykt under kort tid blev en stor påfrestning. Mottagandet skulle genomföras av en förvaltning som redan innan hade ett ansträngt läge. Bilden av hur den egna myndigheten eller organisationen klarade utmaningen varierar. Man har också olika uppfattning om den egna myndighetens och andra myndigheters förmåga till samarbete och samverkan.

Det är fullt rimligt att bilden av myndigheternas hantering av händelseförloppet ser olika ut. Beskrivningarna sker i efterhand. Myndigheterna hade olika uppgifter och olika geografiska ansvarsområden. Situationen utvecklade sig i olika takt och på olika sätt i olika delar av Sverige.

De människor på flykt som kom till Sverige under hösten 2015 mötte en samlad reglering av hur mottagandet ska se ut men också en komplex förvaltning som genomförde mottagandet på ett sätt som skilde sig åt mellan myndigheter och mellan olika delar av Sverige.

## Myndigheternas beredskap

Det stora antalet människor på flykt som sökte sig till Sverige överraskade alla. Varken Regeringskansliet, Migrationsverket eller någon annan myndighet förutsåg den utveckling som skulle komma att ske under hösten 2015.

Migrationsverkets juliprognos 2015 räknade med ett betydligt färre antal asylsökande än tidigare men också att antalet ensamkommande barn skulle öka jämfört med tidigare prognoser. Migrationsverket rapporterade fortlöpande till Regeringskansliet och redan under sensommaren fanns det indikationer på att juliprognosen inte stämde. Informationen fördes inte vidare inom Regeringskansliet eller till myndigheter som arbetar med migrationsmottagande. Det är inte orimligt att anta att beredskapen i Regeringskansliet och i andra myndigheter hade varit högre i början av hösten om kunskapen om att juliprognosen hade blivit inaktuell hade spritts.

Inför hösten 2015 hade de myndigheter som arbetar med migrationsmottagande olika beredskap i form av planering och resurser. Migrationsverket hade redan innan 2015 ett ansträngt läge, handläggningstiderna i asylprövningen ökade och tillgången på boenden för asylsökande var osäker. Landstingen och kommunerna hade också ett ansträngt läge.

De myndigheter som var vana att arbeta händelsestyrt, de myndigheter som hade tidigare erfarenheter av migrationsmottagande och de myndigheter som redan hade en fungerande struktur för samarbete med andra hade en större beredskap.

## Myndigheternas hantering

Regeringskansliet använde sin struktur för krisledning och den fungerade väl efter den första månaden. Det innebar att regeringen fick den information och de underlag som behövdes för att kunna fatta beslut.

Regeringen fattade ett stort antal beslut under hösten 2015. Många av besluten syftade till att förbättra mottagandet av asylsökande och till att underlätta anskaffning av boenden. Senare under hösten och efter den migrationspolitiska överenskommelsen fattade regeringen beslut som syftade till att minska antalet asylsökande. Den 12 november 2015 återinfördes gränskontroller vid inre gräns och den 17 november fattade regeringen beslut om vissa ID-kontroller att gälla från den 21 november 2015. Den 24 november 2015 meddelade regeringen att det behövdes ett ”andrum” och att den svenska lagstiftningen om rätten till asyl tillfälligt behövde anpassas till minimikrav enligt internationell rätt så att rätten till uppehålls-

tillstånd blev tidsbegränsad och att rätten till familjeåterföreningen minskade. Flera lagstiftningsprocesser påbörjades som gällde bland annat rätten till uppehållstillstånd och ytterligare förutsättningar för att genomföra ID-kontroller.

Migrationsverket fick en mycket ansträngd situation under hösten 2015. Myndigheten prioriterade anskaffning av boenden och lyckades också med sitt uppdrag att ordna tak över huvudet åt alla som kom förutom en enda natt. Migrationsverket förenklade sin hantering vid registrering av asylsökande men myndigheten blev ändå efter med registreringen. Det gjorde att asylsökande fick vänta länge på att få sin ansökan registrerad. Antalet människor som väntade var mycket stort. Vuxna och familjer fick t.ex. vänta i Mässhallarna i Malmö där förhållandena var mycket oordnade. Ensamkommande barn fick stanna i provisoriska boenden i ankomstkommunerna och vänta på att få registrera sig. Väntan på registrering innebar att asylprocessen fördröjdes för både vuxna, barn i familj och ensamkommande barn. Migrationsverkets besked om ersättningar till kommuner dröjde eller var oklara vilket medförde osäkerhet hos kommunerna om vilka ersättningar som skulle betalas ut.

MSB:s roll var samordnande. Myndigheten hade en redan fungerande struktur för att ta fram lägesbilder och ordna samverkanskonferenser. MSB försåg regeringen fortlöpande med lägesbilder som gav en samlad bild av hur myndigheten bedömde att målen för vår säkerhet påverkades på olika sätt. MSB anordnade ett mycket stort antal samverkanskonferenser där statliga myndigheter och civilsamhället samlades. Resultatet av det arbetet fördes vidare genom information bland annat på [krishantering.nu](http://krishantering.nu).

Polismyndigheten beslutade tidigt under hösten 2015 att arbeta inom ramen för ett beslut om en särskild händelse, Alma. Polisen arbetade på centralstationer och färjeterminaler, med inre utlänningskontroller, med brott och ordningsstörningar i anslutning till eller i asylboenden och senare under hösten med gränskontroller.

Ett stort antal andra statliga myndigheter som Socialstyrelsen, Inspektionen för vård och omsorg, Folkhälsomyndigheten, Skolverket, Skolinspektionen, Statens institutionsstyrelse och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor hanterade olika delar av migrationsmottagandet bland annat genom att genomföra olika regeringsuppdrag.

Länsstyrelserna har det statliga geografiska områdesansvaret. Länsstyrelserna gjorde olika när de hanterade det stora antalet människor på flykt. Vissa länsstyrelser använde sina krishanteringsstrukturer medan andra länsstyrelser arbetade i ordinarie strukturer. Det kan ha berott på att läget i de olika länen såg olika ut. Länsstyrelserna deltog i MSB:s samverkanskonferenser och hade egna länsvisa samverkanskonferenser med statliga myndigheter, kommuner och landsting.

Kommuner och landsting stod för en stor del av mottagandet av de människor på flykt som kom hösten 2015. Särskilt det fåtal kommuner som var ankomstkommuner för ensamkommande barn var mycket ansträngda eftersom det dröjde innan Migrationsverket anvisade en kommun där barnet skulle vistas under asylprövningen. Anvisningskommunerna hade svårt att hinna ordna boenden till de barn som kom och barnen fick flytta mellan kommuner allt eftersom boendefrågan löste sig. Det rådde stor brist på lämpliga personer som kunde förordnas som god man. När Migrationsverket öppnade asylboende i en kommun påverkades både kommunen och landstingen som med kort varsel skulle stå för skola, socialtjänst, hälso- och sjukvård och tandvård.

### **Civilsamhället och SKL**

Både civilsamhället och SKL stod för viktiga insatser under hösten 2015. Frivilligorganisationer och volontärer mötte upp på centralstationer och färjeterminaler innan myndigheterna hade hunnit med att organisera sig på dessa platser. Efter några dagars oordning organiserades samarbetet mellan frivilligorganisationerna och volontärerna och samarbetet med myndigheterna fungerade bra. Frivilligorganisationerna bistod också på flera andra sätt t.ex. genom att ordna boende och sysselsättning.

SKL hade en samordnande roll både mellan olika kommuner och landsting och gentemot regeringen och lyfte frågor som behövde hanteras utifrån kommunernas och landstingens perspektiv.

## Vår analys

Ansvar för olika delar av migrationsmottagandet är fördelat mellan många olika myndigheter på statlig och kommunal nivå. Det gör att det finns många beroenden mellan myndigheter och att en myndighets arbete påverkar förutsättningarna för en annan. Det ställer stora krav när de olika verksamheterna måste skalas upp mycket snabbt. Samverkan, samordning och ett ledarskap mot en gemensam inriktning blir helt nödvändigt.

## Regeringens och myndigheternas beredskap

Migration hör till det globala samhällets vardag och en hastigt ökande migrationsström är i sig inte något hot även om situationen blir mycket ansträngd. Varken regeringen, Regeringskansliet, statliga eller kommunala myndigheter hade beredskap för att så många människor på flykt skulle välja att komma till Sverige. Det fanns tidiga signaler men ännu i början av september när ett stort antal människor redan hade kommit till Sverige så utgick regeringen och hela förvaltningen från att utvecklingen av antalet asylsökande skulle ligga i nivå med Migrationsverkets julprognos.

Det finns en bra ordning för att ta in information och analysera den i Regeringskansliet men Regeringskansliet insåg ändå inte tidigare än någon annan att antalet människor på flykt skulle öka betydligt. Det finns en erfarenhet från tidigare extraordinära händelser som innebär att det är viktigt att agera på tidig information även om den är osäker. Om den tidiga information som fanns hade uppmärksammas och använts även om den inte på något sätt var fullständig eller analyserad hade det kunnat öka beredskapen inför den kommande händelseutvecklingen.

Myndigheternas arbete med att identifiera risker kan utvecklas men det måste också finnas en beredskap för att ta in annan och kanske ännu osäker information och använda den.

## Regeringens styrning

Regeringen styr riket. Det innebär att regeringen under hösten 2015 utifrån en helhetssyn skulle samordna och leda migrationsmottagandet mot en gemensam inriktning. Regeringen fattade ett stort antal beslut under hösten 2015 för att förbättra möjligheterna att ta emot det stora antalet asylsökande.

På några områden hade det behövts en tydligare styrning från regeringens sida. Samarbetet mellan MSB och länsstyrelserna hade kunnat bli mer effektivt om regeringen tydligare hade klargjort förutsättningarna både för MSB:s uppdrag och länsstyrelsernas uppdrag.

Migrationsverket var hårt ansträngt och när myndighetens verksamhet inte fungerade i olika delar uppstod problem för andra myndigheter samtidigt som enskilda asylsökandes rättssäkerhet äventyrades. I efterhand finns det anledning att reflektera om regeringens styrning av Migrationsverket hade behövt vara tydligare.

En annan lärdom är att det kan behövas en bättre analys av regeringens underlag för beslut om förlängda inre gränskontroller och förordningarna om ID-kontroller.

Lärdomen blir också att ansvarsfrågorna behöver förtydligas och kompetensen förbättras på olika områden för att Sverige ska kunna leva upp till sina internationella åtaganden och kraven på rättssäkerhet. Det finns flera områden men här lyfter vi fram mottagande av barn och myndigheternas arbete med att förebygga att barn försvinner och samarbetet mellan myndigheter när barn försvinner. Det är också viktigt att klargöra ansvarsfrågor och hur det offentliga åtagandet ser ut gentemot dem som vistas i vårt land utan att söka asyl.

## Kunskap är en förutsättning för ett rättssäkert mottagande

Med bättre kunskaper hade mottagandet av de människor som kom till Sverige under hösten 2015 kunnat bli mer rättssäkert och effektivt. Den som söker asyl måste tidigt få kunskaper om den egna asylprocessen.

Under hösten 2015 fick de som anlände till centralstationer och färjeterminaler till en början information av varierande kvalitet. En förklaring till det var att myndigheter inte fanns på plats för att ge

information. Frivilligorganisationer och volontärer gav information men den blev inte alltid rätt.

Det är viktigt för enskildas rättsäkerhet att information som ges är riktig och ger kunskap om asylprocessen. Vi kan också se att brist på information och kunskap gjorde att asylsökande som färdades med bussar från Malmö eller som väntade på registrering i Malmömessan kunde uppleva sin frihet begränsad.

Hos Migrationsverket fick asylsökande mindre information än tidigare, det gällde både vuxna, barn i familj och kanske framför allt ensamkommande barn som inte heller alltid fick en tillräckligt kvalificerad god man i tid.

En lärdom är att det är ett grundläggande rättssäkerhetskrav att asylsökande får rätt kunskap.

Den som söker asyl måste också bemötas med kunskap från myndigheternas sida. Vi har kunnat konstatera att det fanns och fortfarande finns ett behov av mer kunskap både i myndigheter och i civilsamhället om den reglering som styr migrationsmottagandet. Regeringen tog flera initiativ för att förbättra kunskapsspridningen men kunskapen nådde inte ända fram.

En lärdom blir att det är viktigt i en ansträngd situation att det finns tydliga strukturer för var man hittar rätt information och kunskap.

## **Från information till samordning och ledning**

Vi bedömer att MSB:s arbete med att ta fram lägesbilder och anordna samverkanskonferenser var nödvändigt för att åstadkomma en mer samlad bild hos både regeringen och myndigheter. Samtidigt var detta arbete inte tillräckligt. Rätt tillgång till information på alla nivåer och i hela landet är en grundläggande förutsättning för att det offentliga åtagandet som gäller mottagande av människor på flykt ska kunna genomföras. Erfarenheterna från hösten 2015 visar att staten hade mer information än kommunerna och att det behöver finnas bättre strukturer för förmedling av information mellan alla myndigheter i migrationsmottagandet.

Med rätt information växte samverkan och samordning fram på många områden och det är strukturer som kan användas i framtiden. Det finns en stor kunskap om mottagandet av människor på flykt

och kunskapen används bäst när kommunerna och statliga myndigheter samordnar sina verksamheter. Där finns ett lärande att ta tillvara för framtiden.

Det finns också ett antal områden där den mycket ansträngda situationen under hösten 2015 gjorde det tydligt att ansvaret för mottagandet av människor på flykt måste förbättras för att det ska leva upp till våra internationella åtaganden och kraven på rätts-säkerhet och effektivitet.

När det brister i samverkan och samordning myndigheter emellan behövs det en tydlig ledning och inriktning från regeringens sida. Vi har lyft fram olika områden som vi har identifierat skulle behöva en mer tydlig styrning från regeringens sida för att förbättra rättssäkerheten för enskilda och också effektiviteten i myndigheternas genomförande av migrationsmottagandet. Dit hör också ett bättre samarbete med civilsamhället och frivilliga för att använda de resurser som finns.

### **Det finns kunskaper att ta tillvara**

De erfarenheter som nu finns om migrationsmottagande innebär att det finns bättre kunskaper och bättre förutsättningar för ett bra mottagande när antalet människor på flykt som väljer att komma till Sverige ökar.

Det är tydligt att myndigheterna arbetar enligt ansvarsprincipen. Det är lika tydligt att den kräver ett handlingsinriktat förhållnings-sätt. Ett tidigt agerande skapar bättre beredskap och bättre förutsättningar för att hantera en situation som man inte vet hur den kommer att utvecklas. Hösten 2015 innebar att regeringen och myndigheterna fick erfarenheter av att på ett strukturerat sätt samla information, analysera och genomföra åtgärder. Det innebär att det finns en större erfarenhet inför oväntade händelser i framtiden.



# Summary

## **Our remit**

In autumn 2015, a very large number of refugees arrived in Sweden. Our remit was to map out the course of events during autumn 2015 and, based on this, analyse the Government's, the central government agencies', the municipalities' and the county councils' responsibility and contingency planning for the situation and how they and civil society dealt with the situation. On the basis of our survey and analysis, we were to describe what lessons can be learned to strengthen the capacity of relevant government agencies and civil society to deal with any similar situations in future. Our remit did not include proposing measures.

## **Our starting points**

We have not been able to map out and analyse all of the work done in autumn 2015; instead, we have chosen to focus on the reception of the people who came by the government agencies and civil society. This means that we have not looked into issues concerning procurement, planning and building regulations, fire protection or supervision and permits.

The principle that all exercise of power must be in accordance with the law, the principle of legality and the principle of the equality of all people before the law apply to the exercise of all public authority, and they are fundamental to the reception of refugees. This applies even though the reception of refugees in autumn 2015 had to be carried out on a very large scale. One important starting point for our work was the standards required of the reception system in terms of Sweden's international commitments on human rights and the rights of the child, as well as the requirements of due

process that must be observed in the exercise of public authority when receiving refugees. Human rights and due process apply for every individual who is received, even in a high-pressure situation.

Refugees who come to Sweden are faced with a complex administration system where the responsibility for reception is divided between central government, the municipalities and the county councils. During autumn 2015, the people who arrived here were met by committed and conscientious officials who carried out their work with a view to finding the best solution in a high-pressure situation. Our analysis is based on this, and focuses on how events were dealt with on the basis of the division of responsibility between central government and the municipalities; it is also based on the Government's and the municipalities' powers under the Instrument of Government. We considered our remit to be to analyse how the reception of refugees was organised during autumn 2015 by those who were responsible for the management of these activities. One fundamental prerequisite for being able to deal with unexpected events is good contingency planning. Efficient management requires the gathering of information as material for decision-making, a decision-making function that takes decisions on the direction of procedures, and a structure in which decisions can be implemented.

### **The course of events**

In 2015, a total of 163 000 asylum seekers came to Sweden, of whom 114 000 arrived during the period September–December. 70 000 were children. In the same year, 35 000 children unaccompanied by a custodial parent sought asylum, of whom 26 000 arrived during the last four months of the year.

On 7 september, a large number of people started arriving at Malmö central station. The next day, large numbers of people started arriving at the central stations in Gothenburg and Stockholm. The numbers continued to grow over the following months until the middle of November, when the numbers quickly dropped.

In addition to the asylum seekers, a number of people came who chose not to seek asylum, particularly during the early part of autumn 2015. They chose either to remain in the country without

legalising their stay or to continue to another country. We still do not know how many people chose one of these alternatives.

The majority of asylum applications were submitted in Skåne County (54 000 applications), followed by Stockholm County (46 000 applications) and Västra Götaland County (34 000 applications). The reception of refugees was unevenly distributed across the country and between the municipalities.

Of those who sought asylum during autumn 2015, 50 595 had still not received a decision in their asylum case in January 2017. Of these, 16 627 were unaccompanied minors. Of those still awaiting a decision, 40 492 people had still not had their asylum investigation initiated in January 2017. Of these, 14 933 were unaccompanied minors.

### **Government agencies' contingency planning and handling of events**

Autumn 2015 posed a major challenge for parts of Sweden's administration. There are differing views of how intense the strain became. We have chosen to describe the government agencies' contingency planning and handling of events on the basis of their own descriptions. The overall picture that emerges is both clear and multifaceted. Taking in so many migrants in such a short space of time became an immense strain. Reception had to be organised by an administration system that was already under strain. The perceptions that government agencies or organisations had of their own handling of the challenge vary. They also have different views of their own capacity – and that of other agencies – for cooperation and collaboration.

It is perfectly reasonable for there to be differing views of how government agencies dealt with the course of events. These descriptions came in hindsight. The agencies had different tasks and different geographical areas of responsibility. The situation developed at differing speeds and in different ways in different parts of Sweden.

The refugees who came to Sweden in autumn 2015 were met with a coherent reception regulation, but a complex administration which put the reception system into practice in different ways depending on government agency and area of Sweden.

## Government agencies' contingency planning

Everyone was caught unawares by the large number of refugees who made their way to Sweden. Neither the Government Offices, nor the Swedish Migration Agency, nor any other agency had foreseen the developments that would unfold during autumn 2015.

The Swedish Migration Agency's July 2015 forecast estimated that there would be considerably fewer asylum seekers than previously, but also that the number of unaccompanied minors would increase compared with previous forecasts. The Migration Agency reported continuously to the Government Offices, and during the latter part of the summer there were indications that the July forecast would not be accurate. The information was not passed on within the Government Offices or to the agencies working on the reception of refugees. It is not unreasonable to assume that contingency planning at the Government Offices and other agencies would have been better at the beginning of the autumn if more people had been privy to the knowledge that the July forecast was inaccurate.

Before autumn 2015, the agencies working on refugee reception had varying levels of preparedness in terms of planning and resources. The Swedish Migration Agency was under great strain even before 2015, with increasing processing times for asylum examinations and uncertain access to accommodation for asylum seekers. The situation was also strained for county councils and municipalities.

The agencies that were used to their work being driven by events, those with previous experience of refugee reception and those that already had an efficient structure for cooperation with others were better prepared.

## Government agencies' handling of events

The Government Offices used its crisis management structure, which worked well after the first month. This meant the Government receiving the information and material required for making decisions.

The Government took a large number of decisions during autumn 2015. Many of these decisions were intended to improve the reception of asylum seekers and facilitate the acquisition of accommodation. Later in the autumn, and following the migration policy

agreement, the Government took two decisions aimed at reducing the number of asylum seekers. On 12 november 2015, border controls were reintroduced at the internal border, and on 17 november the Government decided to introduce some ID checks that entered into force on 21 november 2015. On 24 november 2015, the Government announced that some ‘breathing space’ was needed and that Sweden’s legislation on the right to asylum needed to be temporarily adapted to the minimum requirements under international law, meaning that time limits were introduced for the right to a residence permit and the right to family reunification was reduced. Several legislative processes were initiated concerning the right to a residence permit and additional conditions for the implementation of ID checks.

The situation for the Swedish Migration Agency was extremely intense during autumn 2015. The Migration Agency prioritised the acquisition of accommodation, and it succeeded in living up to its ambition of organising a roof over the heads of everyone who came, apart from on one single night. The Migration Agency simplified how it handled the registration of asylum seekers, but it still fell behind with registrations. This meant that asylum seekers had to wait for a long time to have their applications registered. There were very large numbers of people waiting. For example, adults and families had to wait at the Malmö Exhibition and Convention Centre, where conditions were very disorderly. Unaccompanied minors had to stay in temporary accommodation in the municipalities where they had arrived and had to wait to be registered. Having to wait to register prolonged the asylum process for adults, children in families, and unaccompanied minors. The Migration Agency’s decisions on compensation to municipalities were delayed or unclear, leading to uncertainty among the municipalities about what compensation would be disbursed.

The Swedish Civil Contingencies Agency had a coordinating role. It already had an effective structure for producing status reports and organising collaboration conferences. The Swedish Civil Contingencies Agency continuously provided the Government with status reports, which gave an overall picture of how the Agency considered the objectives for our security were affected in various ways. The Agency also organised a large number of collaboration conferences bringing together central government agencies and civil

society. The results of this work were passed on through information published on the website [krishantering.nu](http://krishantering.nu), for example.

Early in autumn 2015, the Swedish Police Authority decided to work within the framework of a decision on a special event (Alma). The Police worked at central stations and ferry terminals carrying out the internal control of aliens, dealing with crimes and public disturbances close to or in asylum centres, and later in the autumn conducting border controls.

A large number of other central government agencies, such as the National Board of Health and Welfare, the Health and Social Care Inspectorate, the Public Health Agency of Sweden, the National Agency for Education, the Swedish Schools Inspectorate, the National Board of Institutional Care and the Swedish Agency for Youth and Civil Society, dealt with different parts of refugee reception, for example by carrying out various government assignments.

The county administrative boards have national responsibility for geographical areas. The county administrative boards took different courses of action when dealing with the large numbers of refugees. Some county administrative boards used their crisis management structures, whereas others worked within their regular structures. This may have been because the situation varied between counties. The county administrative boards took part in the collaboration conferences organised by the Swedish Civil Contingencies Agency and had their own collaboration conferences at county level with central government agencies, municipalities and county councils.

Municipalities and county councils bore the cost of most of the reception of refugees who arrived in autumn 2015. The situation was particularly strained for the few municipalities in which unaccompanied minors arrived, as it took some time for the Swedish Migration Agency to allocate each child to a municipality for the duration of the asylum examination. The municipalities to which children were allocated had difficulties organising accommodation for the children that came, and these children had to move between municipalities as and when the accommodation issue was resolved. There was a serious shortage of suitable people who could be recommended as legal representatives. When the Swedish Migration Agency opened an asylum centre in any given municipality, both the municipality and the county council were affected, as they were

responsible for schooling, social services, health and medical care, and dental care at short notice.

### **Civil society and the Swedish Association of Local Authorities and Regions**

Both civil society and the Swedish Association of Local Authorities and Regions made important contributions in autumn 2015. NGOs and volunteers met refugees at central stations and ferry terminals before the government agencies had managed to get themselves organised in these locations. After a few days of disorder, cooperation was organised between NGOs and volunteers, and their cooperation with government agencies worked well. NGOs also provided assistance in several other ways, for example by organising accommodation and employment. The Swedish Association of Local Authorities and Regions had a coordinating role between different municipalities and county councils and vis-à-vis the Government, and raised issues that needed to be dealt with based on the perspective of the municipalities and county councils.

### **Our analysis**

Responsibility for different parts of the refugee reception system is divided between many different agencies at central government and municipal level. This means that there are a great deal of interdependencies between agencies and the work of one agency affects the conditions for another. This places great demands when the different activities and services need to be scaled up very quickly. Collaboration, coordination and leadership towards a joint goal are absolutely essential.

### **Contingency planning by the Government and agencies**

Migration is part and parcel of the global society and a rapidly increasing migration flow is not a threat in itself, even if the situation can become very strained. Neither the Government, nor the Government Offices, nor any of the central government or municipal

agencies had contingency plans in place for the event that so many refugees chose to come to Sweden. There were early indications, but even at the beginning of September, when a large number of people had already come to Sweden, the Government and the entire administration still assumed that the number of asylum seekers would be in line with the Swedish Migration Agency's forecast.

A good structure is in place in the Government Offices for gathering information and analysing it, but the Government Offices still did not realise before anyone else that the number of migrants would increase considerably. Experience of previous extraordinary events indicates that it is important to act on early information even if it is uncertain. If the early information that was available had been considered and used – despite the fact that it was by no means complete or analysed – it could have meant better preparedness for the course of events that was to unfold. The work of government agencies to identify risks can be developed, but there must also be contingency plans in place to gather other – and perhaps as yet unverified – information and use it.

### **The Government's management**

The Government governs the realm. This means that in autumn 2015, it was the Government's job to coordinate and manage the reception of refugees from a holistic approach and in a common direction. The Government made a large number of decisions during the autumn of 2015 to improve the possibilities of receiving the large number of asylum seekers.

In some areas, clearer management on the part of the Government was needed. Cooperation between the Swedish Civil Contingencies Agency and the county administrative boards could have been more efficient if the Government had more clearly stated the conditions of both their remits. The Swedish Migration Agency was under a great deal of pressure, and when its activities were not functioning in various areas, problems arose for other government agencies, and the legal rights of individual asylum seekers were jeopardised. In hindsight, there is reason to reflect on whether the Government's management of the Migration Agency should have been clearer. Another lesson is that better analysis may be needed of the material



upon which the Government bases decisions to extend internal border controls and to introduce ordinances on ID checks.

In addition, we have learnt that responsibility issues need to be clarified and skills improved in various areas so that Sweden can live up to its international commitments and the requirement of due process. There are other areas, but one important example is the reception of children and the work of government agencies to prevent children disappearing, as well as cooperation between agencies when children do go missing. It is also important that we clarify responsibility issues and what the public undertakings are vis-à-vis people who reside in the country without seeking asylum.

### **Knowledge is a prerequisite for safeguarding legal rights during the reception process**

With better knowledge, the reception of the people who came to Sweden during autumn 2015 could have been more legally certain and efficient. People who seek asylum must be given knowledge about their own asylum process at an early stage. During autumn 2015, the people arriving at central stations and ferry terminals initially received information of varying quality. One explanation for this was that there were no government agencies there to provide information. NGOs and volunteers provided information, but it was not always correct. It is important for the legal rights of individuals that the information given is correct and offers knowledge of the asylum process. We can also see that the lack of information and knowledge meant that some asylum seekers who were transported in buses from Malmö or who waited to be registered at the Malmö Exhibition and Convention Centre felt that their freedom was being restricted.

At the Swedish Migration Agency, asylum seekers received less information than previously – and this applied to adults, children in families and perhaps above all unaccompanied minors, who were not assigned adequately qualified legal representatives in time either.

One lesson to be learned is that it is a fundamental requirement of due process that asylum seekers are given the right knowledge.

A person seeking asylum must also be dealt with by knowledgeable officials from government agencies. We were able to ascertain that there was – and still is – a need for more knowledge,

both at government agencies and in civil society, on the rules governing the reception of refugees. The Government took several initiatives to improve the spread of knowledge, but knowledge still did not reach everyone. One lesson here is that it is important in a high-pressure situation that clear structures are in place for where to find the right information and knowledge.

### **From information to coordination and leadership**

We consider that the work carried out by the Swedish Civil Contingencies Agency to produce status reports and arrange collaboration conferences was necessary in order to achieve a more coherent picture for the Government and government agencies. However, this work was not enough. The right access to information at all levels and throughout the country is a fundamental prerequisite to fulfil the public undertaking of receiving refugees. Experiences from autumn 2015 show that central government had more information than the municipalities, and that there need to be better structures for communicating information between all of the agencies involved in the reception of refugees.

With the right information, collaboration and coordination emerged in many areas – and these are structures that can be used in future. There is a great deal of knowledge about the reception of refugees, and this knowledge is put to best use when municipalities and central government agencies coordinate their activities. There are lessons to be learned here for the future.

There are also a number of areas where the very strained situation of autumn 2015 made it clear that the responsibility for receiving refugees has to be improved so that we can live up to our international commitments and requirements in terms of due process and efficiency. When there are shortcomings in collaboration and coordination between agencies, clear leadership and a clear direction are needed from the Government. We have highlighted various areas that we have identified that need more clear management on the part of the Government to improve the legal rights of individuals, but also efficiency in the government agencies' implementation of refugee reception. This also includes better cooperation with civil society and volunteers in order to make use of the available resources.

## Knowledge is available

The experiences that have now been gained of refugee reception mean that better knowledge is available and conditions are better for a good reception system when the numbers of refugees choosing to come to Sweden increases.

It is clear that government agencies work in accordance with the principle that areas of responsibility in normal circumstances remain an agency's areas of responsibility in a crisis. It is equally clear that this principle calls for a more action-oriented approach. Action at an early stage means better preparedness and conditions for dealing with a situation whose development is difficult to predict. Autumn 2015 gave the Government and government agencies experience of gathering information, analysing it and implementing measures in a structured way. This means that there is greater experience ahead of unexpected events in future.



# 1 Utredningens uppdrag och arbete

## 1.1 Utredningens uppdrag

Direktiven för vårt arbete beslutades vid regeringssammanträdet den 9 juni 2016 (dir. 2016:47). Av direktiven framgår att vårt övergripande uppdrag har varit att utvärdera hanteringen av flyktingsituationen i Sverige 2015 genom att göra en kartläggning av händelseförloppet under hösten 2015. Utifrån den ska vi analysera regeringens, de statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens ansvar och beredskap inför situationen samt deras och civilsamhällets hantering av situationen. Med utgångspunkt i vår kartläggning och vår analys ska vi redogöra för vilka lärdomar som kan dras. Lärdomarna kan avse såväl svagheter som styrkor i hanteringen av och beredskapen inför situationen.

Uppdraget har i enlighet med direktiven bedrivits i så nära samarbete med relevanta aktörer som det har varit möjligt.

Vi har beaktat hur barnrättsperspektivet och jämställdhetsperspektivet har iakttagits av myndigheterna.

Vårt uppdrag har inte varit att bedöma, granska eller uttala oss om enskildas eller en viss myndighets ansvar eller annat som kunnat eller kan komma att prövas av domstol eller granskningsorgan.

Vår analys ska syfta till att stärka förmågan hos berörda aktörer att hantera en eventuell liknande situation. Det ingår inte i uppdraget att lämna förslag till åtgärder.

Direktivet bifogas i bilaga 1.

## 1.2 Utredningens arbete

Utredaren påbörjade sitt arbete under sommaren 2016. Experter i utredningen förordnades i september 2016. Utredningen har hållit sex sammanträden med experterna, varav ett heldagssammanträde. Det har också förekommit underhandskontakter med experter mellan mötena, vilket har bidragit till utredningsarbetet i olika frågor.

Utredningen har under arbetet haft många kontakter med myndigheter och organisationer för att få kunskap om hur mottagandet av människor på flykt genomfördes under hösten 2015. Vi har haft möten och intervjuer med eller på annat sätt inhämtat kunskap från de myndigheter och organisationer som beskrivs i kapitel 4–6 som ett underlag för beskrivningen av deras beredskap inför och hantering av mottagandet av människor på flykt under 2015. Kapitlen bygger till stora delar på deras uppgifter till utredningen.

Vi har inledningsvis haft möten med generaldirektörerna för Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), och Skolverket samt med rikspolischefen. Vi har också genomfört längre intervjuer med tjänstemän i Migrationsverket, Polismyndigheten, MSB, Socialstyrelsen och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Vi har därutöver haft kontakt med tjänstemän vid Regeringskansliet och länsstyrelserna. Vi har haft möten med statssekreteraren i Justitiedepartementet Lars Westbratt och EU-ministern Ann Linde (i egenskap av tidigare statssekreterare i Justitiedepartementet).

Vi har deltagit vid två landshövdingemöten.

För att få en bredare bild av myndigheternas beredskap och hur mottagandet hanterades har utredningen besökt och genomfört intervjuer med ett urval av kommuner och landsting, och andra myndigheter. Vi har haft fördjupade diskussioner med representanter för kommunerna och landstingen, företrädesvis motsvarande kommun- eller landstingsdirektör eller andra som hade ett särskilt ansvar för genomförandet av mottagandet 2015. Inför dessa möten skickades en promemoria med ett antal frågor som underlag för diskussionen. Denna promemoria bifogas betänkandet som bilaga 2. Utredningen har också deltagit i en workshop anordnad av Kommunerna i Stockholms län, KSL, och Länsstyrelsen i Stockholms län

om kommunernas lärdomar och erfarenheter av mottagande av ensamkommande barn 2015.

Utredningen har träffat de tre storstadskommunerna, ett par särskilda ankomstkommuner och därutöver ytterligare ett urval av kommuner. Urvalet har skett utifrån flera faktorer, såsom geografiskt läge, befolkningsmässig storlek och demografi. SKL har bidragit i urvalsprocessen, också utifrån kunskap om olika kommuners särskilda förutsättningar när det kommer till migrationsmottagande. Av bilaga 3 framgår valda kommuner och landsting.

Utredningen har anordnat tre öppna hearings med organisationer från civilsamhället som på olika sätt varit delaktiga i mottagandet av människor på flykt under 2015. Hearings har hållits i Malmö, i Göteborg och i Stockholm, den senare också med representanter för riksorganisationer. Detta för att få en fördjupad bild av hur det sett ut på plats i olika delar av landet, främst i det initiala skedet men inte begränsat till det. I bilaga 3 anges vilka organisationer som medverkade vid dessa tillfällen.

Rädda Barnen har till utredningen lämnat en skriftlig redogörelse för sitt arbete.

Barnombudsmannen har bidragit till utredningens arbete genom en rapport med inriktning på barnrättsperspektivet, *Barnspecifika utmaningar i samhällets hantering av människor på flykt*. Den bifogas i sin helhet till betänkandet, bilaga 4. Statskontoret har bistått utredningen med en rapport som innehåller en kartläggning och analys av beredskapen och hanteringen hos samtliga länsstyrelser. Statskontoret har redovisat uppdraget i rapporten *Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt hösten 2015*. Rapporten bifogas i sin helhet till betänkandet, bilaga 5.

Vi har samrått med Mottagandeutredningen (dir. 2015:107).

Under arbetet har vi tagit del av en stor mängd skriftligt material, företrädesvis i form av rapporter. Materialet omfattar bl.a. konstitutionsutskottets granskning av situationen, inklusive utredningsbilagor till betänkandet 2015/16:KU20, vissa av Riksrevisionens granskningar, t.ex. om Migrationsverkets arbete med asylmottagande och Polismyndighetens genomförande av gränskontroll, Barnombudsmannens rapport om mottagandet av barn och den redovisning av arbetet med situationen hösten 2015 som MSB lämnat regeringen.

### 1.3 Arbetets inriktning

Mottagandet av de människor på flykt som kom till Sverige under hösten 2015 innefattar en mängd olika frågeställningar. Vi har inte kunnat kartlägga och analysera allt arbete som gjordes under hösten 2015 utan vi har valt att inrikta oss på myndigheternas och civilsamhällets mottagande av människorna som kom. Det betyder att vi har avgränsat oss och inte gått in på frågor om upphandling, plan- och byggregler, brandskydd eller tillsyns- och tillståndsfrågor.

Vi har främst har inriktat oss på hur de människor som kom togs emot genom att ges möjlighet att börja sin asylprocess och få ett ordnat boende. Vi har dock inte begränsat vårt uppdrag till att endast omfatta mottagandet av flyktingar eller andra skyddsbehövande i rättslig mening. Det betyder att också mottagandet av människor som kom till Sverige men som av olika anledningar valde att resa vidare härifrån eller inte söka asyl ingår i vårt arbete.

För att kunna göra en rimlig analys har vi satt händelseutvecklingen under hösten 2015 i ett större sammanhang eller ett längre tidsperspektiv. När så har skett framgår det av betänkandet.

Vi har utfört vår analys utifrån ett nationellt perspektiv. Det har inte ingått i vårt uppdrag att utvärdera det arbete som har bedrivits inom ramen för det europeiska samarbetet. Inte heller i övrigt har vi haft uppgiften att göra en internationell jämförelse med andra länders mottagande.



## 2 Det offentliga åtagandet gentemot människor på flykt

### 2.1 Svensk asyl- och migrationspolitik

Huvuddragen i den svenska asyl- och migrationspolitiken har legat fast under lång tid. Det övergripande målet för migrationspolitiken är att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som inom ramen för den reglerade invandringen värnar asylrätten, underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring, tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet (prop. 2009/10:1 UO08<sup>1</sup>, prop. 2016/17:01, UO08).

Något som allmänt blivit allt tydligare är EU-dimensionen. Samarbetet inom EU har under en lång tid varit inriktat på att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem som utgår från 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) och dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet). Det gemensamma asylsystemet regleras i skyddsgrundsdirektivet, asylprocedurdirektivet, mottagandedirektivet, Dublinförordningen, Eurodacförordningen och massflyktsdirektivet.

Skyddsgrundsdirektivet utgör kärnan i det gemensamma europeiska asylsystemet. Det innehåller kriterierna för när en person ska anses vara i behov av internationellt skydd och bestämmelser om de rättigheter som följer med att internationellt skydd beviljas. De definitioner som framgår av skyddsgrundsdirektivet är oförändrade i 2011 års omarbetade direktiv.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Se vidare bet. 2009/10:SfU2, rskr. 2009/10:132, även SOU 2009:19 s. 67.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för

Asylprocedurdirektivet innehåller bestämmelser om de förfaranden som ska tillämpas för beviljande eller återkallande av flyktingstatus. Mottagandedirektivet innehåller bestämmelser om mottagandet av asylsökande. Dublinförordningen innehåller kriterier för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en asylansökan som en medborgare i ett tredjeland har gett in i en medlemsstat. Eurodacförordningen innehåller bestämmelser om jämförelse av fingeravtryck för att underlätta tillämpningen av Dublinförordningen. De omarbetade direktiven antogs i juni 2013.<sup>3</sup>

Massflyktsdirektivet innehåller bestämmelser om tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer.<sup>4</sup>

## 2.2 Ansvarfördelningen mellan myndigheter för mottagandet av människor på flykt

I detta avsnitt beskrivs den ansvarsfördelning som gällde mellan de myndigheter som svarade för mottagandet av de människor på flykt som kom till Sverige hösten 2015. Framställningen är begränsad till asylmottagandet, det vill säga tiden från ankomsten till Sverige fram till beslut som gäller rätten att stanna kvar här.

---

att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/32/EU av den 26 juni 2013 om gemensamma förfaranden för att bevilja och återkalla internationellt skydd (omarbetning), Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/33/EU av den 26 juni 2013 om normer för mottagande av personer som ansöker om internationellt skydd (omarbetning), Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 604/2013 av den 26 juni 2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat (omarbetning) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 603/2013 av den 26 juni 2013 om inrättande av Eurodac för jämförelse av fingeravtryck för en effektiv tillämpning av förordning (EU) nr 604/2013 om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som är ansvarig för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har lämnat in i någon medlemsstat och för när medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter begär jämförelser med Eurodacuppgifter för brottsbekämpande ändamål, samt om ändring av förordning (EU) nr 1077/2011 om inrättande av en Europeisk byrå för den operativa förvaltningen av stora it-system inom området frihet, säkerhet och rättsvisa (omarbetning).

<sup>4</sup> Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juni 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

## 2.3 Reglerna om mottagande

Beskrivningarna i det följande avsnittet avser de regler som gällde för mottagandet av människor på flykt 2015.

### 2.3.1 Migrationsverkets ansvar för mottagande av asylsökande

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av dem som söker asyl i Sverige.

Migrationsverkets ansvar för mottagandet innebär att människor på flykt som anländer till Sverige och söker asyl registreras, får möjlighet att bo på en förläggning, möjlighet till sysselsättning och möjlighet till ekonomiskt bistånd enligt bestämmelserna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., LMA.

Migrationsverket ska erbjuda asylsökande plats på en förläggning (3 § LMA). Myndigheten får därför driva förläggningar, eller uppdra åt andra att driva förläggningar. Av förarbetena till LMA framgår att det i Migrationsverkets ansvar som huvudman ingår att se till att det finns förläggningsplatser för alla som behöver en sådan plats (prop. 1993/94:94 s. 29).

En asylsökande som inte önskar utnyttja en erbjuden plats på en förläggning ska ändå registreras vid en förläggning.

Rätten till ekonomiskt bistånd förutsätter att den asylsökande är registrerad vid en förläggning. Efter registreringen vid en förläggning svarar Migrationsverket för att bistånd lämnas enligt LMA (3 och 8 §§ LMA). Den som omfattas av LMA har inte rätt till bistånd enligt 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) för förmåner av motsvarande karaktär eller för bostadskostnader (1 § andra stycket LMA). Bistånd enligt LMA lämnas i form av logi, bostadsersättning, dagersättning och särskilt bidrag (13–18 §§ LMA). Asylsökande som saknar egna medel har rätt till bistånd för sin dagliga livsföring (dagersättning). För annat angeläget behov har den asylsökande rätt till särskilt bistånd, t.ex. för vinterkläder.

### 2.3.2 Mottagandet av ensamkommande barn

Med ensamkommande barn avses, enligt 1 § femte stycket LMA, barn som är under 18 år och som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

För mottagande av asylsökande ensamkommande barn gäller särskilda bestämmelser (2 och 3 §§ LMA). De är tillämpliga så länge barnet är att anse som ensamkommande. Om ett barns förälder eller någon annan vuxen person som trätt i förälders ställe senare tar hand om barnet anses barnet inte längre ensamkommande.

Migrationsverket ansvarar för att alla ensamkommande barn som söker asyl registreras och anvisas till en kommun som sedan svarar för omvårdnad och boende. Migrationsverket svarar också för att asylsökande ensamkommande barn som behöver det får ekonomiskt bistånd.

När Migrationsverket anvisar en kommun att ordna boendet för barnet, blir det den kommunens ansvar att utreda barnets behov och besluta om lämpligt boende för barnet. Barnet anses efter anvisningen vistas i kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Kommunens ansvar enligt socialtjänstlagen (SoL) för dem som vistas i kommunen innebär bl.a. att socialnämnden utan dröjsmål ska utreda vad som genom ansökan, anmälan eller på annat sätt kommit till nämndens kännedom och som kan föranleda någon åtgärd av nämnden. Det betyder bl.a. ett ansvar att utreda asylsökande ensamkommande barns behov (11 kap. 1 § SoL). Ansvaret gäller till dess utredningen är klar även om barnet skulle lämna kommunen (prop. 2005/06:46 s. 49).

När det gäller boende i annat hem än det egna, vilket även omfattar asylsökande ensamkommande barn, finns bestämmelser bl.a. i 6 kap. 1, 3, 5 och 6–6 c §§ SoL. Där framgår bl.a. att socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende. När ett barn placeras ska det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående, dock alltid med beaktande av barnets bästa. Vidare

framgår att socialnämnden måste lämna sitt medgivande till att ett barn tas emot för vård eller fostran i ett hem som inte är föräldrahemmet eller hos någon annan som har vårdnaden om barnet. För att ett sådant medgivande ska få lämnas måste förhållandena i hemmet först utredas.

Enligt socialtjänstlagen ska vad som är bäst för barnet vara avgörande vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn. När en åtgärd rör ett barn ska barnet enligt 11 kap. 10 § första stycket socialtjänstlagen få relevant information och möjlighet att framföra sina åsikter i frågan. Om barnet inte framför sina åsikter, ska dessa så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad. Barnets syn på till vilken kommun anvisning ska ske ska beaktas av Migrationsverket (prop. 2012/113:162 s. 20).

### **Migrationsverket, länsstyrelserna och kommunerna förhandlade om mottagande och platser för ensamkommande barn**

I förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl. finns bestämmelser om överenskommelser om kommuners mottagande av ensamkommande barn och om kommuners och landstings rätt till ersättning för vissa kostnader för asylsökande och vissa andra utlänningar. Enligt 1 a § i förordningen ska Migrationsverket träffa överenskommelser med kommuner om mottagande av ensamkommande barn som omfattas av 1 § första stycket 1 och 2 LMA. Länsstyrelserna svarar enligt sina regleringsbrev för förhandlingarna med kommunerna om mottagande och platser för ensamkommande barn. Överenskommelserna får avse dels mottagande av barn som Migrationsverket ska anvisa till kommunen enligt 3 § andra stycket LMA, dels tillfälligt mottagande av barn i avvaktan på att barnet kan anvisas en kommun.<sup>5</sup>

Enligt 7 b § i förordningen får en kommun som träffat en överenskommelse som avses i 3 § andra stycket LMA också träffa överenskommelse med Migrationsverket om hur många platser för boende som avses i 2 § andra stycket LMA som kommunen ska hålla

---

<sup>5</sup> Migrationsverket tillämpar sedan den 1 april 2016 en annan anvisningsmodell. Den beskrivna ordningen med överenskommelser, som gällde under 2015, gäller därmed inte längre.

tillgängliga och därmed få ersättning för. I dessa fall har kommunen rätt till ersättning med visst belopp per dygn och överenskommen plats och därutöver med ett tillägg per dygn för varje belagd plats. En kommun har, enligt förordningens 4 §, rätt till ersättning för kostnader för transport av ensamkommande barn till den kommun som anvisats av Migrationsverket. En kommun som anvisats ett barn av Migrationsverket har enligt 7 a § samma förordning rätt till ersättning för kostnader för utredning som görs enligt socialtjänstlagen avseende ett ensamkommande barn. Kommuner som under 2015 tog emot ensamkommande barn får ersättning av staten i enlighet med bestämmelserna i förordningen (2002:1118) om statlig ersättning för asylsökande m.fl., förordningen (2010:1122) om statlig ersättning för insatser för vissa utlänningar samt förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

### **Ett ensamkommande barn från ankomst till boende**

Ensamkommande barn kan efter att de anlant till Sverige ge sig till känna för svensk myndighet i vilken kommun som helst. I praktiken sker det vanligtvis i någon av de kommuner där Migrationsverket har mottagningskontor.

Efter att ett ensamkommande barn har gett sig till känna i en kommun underrättar Migrationsverket socialtjänsten i kommunen om att det anlant ett ensamkommande barn. Barnet får inledningsvis ett tillfälligt boende i den kommunen i väntan på att Migrationsverket ska anvisa vilken kommun som ska ordna boendet under asylprocessen.

Migrationsverket ska så snart som möjligt anvisa barnet till den kommun som ska svara för boendet under asylprocessen (3 § andra stycket LMA). Ambitionen är att anvisa barnet till en kommun i omedelbar anslutning till ankomsten till Sverige.<sup>6</sup> Först undersöker Migrationsverket om barnet har någon släkting eller annan nära anhörig i Sverige. Finns det en sådan person anvisas barnet som regel till den kommun där släktingarna bor. Annars anvisas barnet i första hand till en kommun som har en överenskommelse med Migrationsverket om mottagande av asylsökande ensamkommande barn och

---

<sup>6</sup> Se t.ex. Handboken i migrationsärenden, Migrationsverket, 2012, uppdaterad oktober 2015.

där det vid tillfället finns en ledig plats. Barnet får flytta från det tillfälliga boendet i ankomstkommunen till den kommun som Migrationsverket anvisar. Barnet anses därefter vistas i den kommunen i den mening som avses i 2 a kap. 1 § socialtjänstlagen. Detta innebär att den kommunen är ansvarig för att barnet får det stöd och den hjälp det behöver. Socialtjänsten utreder barnets behov av insatser och var barnet ska bo, i familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Om barnet ska placeras i ett så kallat eget boende, som ofta är en familjehemsplacering hos en släkting, ska det boendets lämplighet först vara utrett.

## God man

Överförmyndaren ska enligt 3 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn så snart som möjligt förordna en god man för barnet. Förordnande av god man kan ske på initiativ av överförmyndaren, på ansökan av Migrationsverket eller efter ansökan av socialnämnden i den kommun där barnet vistas. Den gode mannens uppgift är viktig eftersom denne ansvarar för det ensamkommande barnets personliga förhållanden och sköter barnets angelägenheter i vårdnadshavarens och förmyndarens ställe. Den gode mannen ska biträda barnet med asylansökan och det innebär att asylprocessen kan starta först när den gode mannen är förordnad. Om anvisningen av barnet från det tillfälliga boendet till en kommun går snabbt är det överförmyndaren i anvisningskommunen som förordnar god man för barnet. Om barnet blir kvar i ankomstkommunen under en längre tid kan det vara överförmyndaren i den kommunen som ansvarar för att en god man förordnas.

### 2.3.3 Hälsa- och sjukvård

Lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. reglerar landstingens skyldigheter att erbjuda asylsökande m.fl. hälso- och sjukvård samt tandvård. Lagen innebär en kodifiering av den ordning som gällde tidigare enligt särskilda överenskommelser mellan staten och SKL. Utgångspunkten är att en hälsoundersökning erbjuds när den asylsökande etablerat ett boende.

Asylsökande barn ska erbjudas samma hälso- och sjukvård och tandvård som barn som är bosatta i landet. Även barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning erbjuds vård på samma villkor.

Vuxna asylsökande ska erbjudas vård och tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

Statlig ersättning utgår enligt förordningen (1996:1357) om statlig ersättning för hälso- och sjukvård till asylsökande.

### 2.3.4 Skola och utbildning

Enligt skollagen (2010:80) har alla barn som är bosatta i Sverige rätt till utbildning. Detta gäller också asylsökande barn (29 kap. 2 § skollagen). Asylsökande omfattas inte av skolplikten men har rätt till utbildning (7 kap. 2 § skollagen). Rätten till utbildning gäller alla barn från och med höstterminen det år de fyller sex år (9 kap. 5 § skollagen). Rätten till utbildning gäller också asylsökande i gymnasieåldern som även om de fyllt 18 år har rätt att avsluta sin utbildning i gymnasieskola eller gymnasiesärskola om studierna påbörjats före det att eleven fyllt 18 år. Det är den kommun som barnet vistas i som ansvarar för att barnet får utbildning. Kommunen är skyldig att erbjuda barnet plats i skola så snart det är lämpligt med hänsyn till barnets personliga förhållanden. Det bör dock ske senast en månad efter ankomsten till Sverige (4 kap. 1 a § skolförordningen 2011:185).

## 2.4 Barnperspektivet i mottagandet

### Barn i asylprocessen

Enligt 1 kap. 10 § UtL, som har sin grund i artikel 3 i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), ska i fall som rör ett barn särskilt beaktas vad hänsynen till barnets hälsa och utveckling samt barnets bästa i övrigt kräver. När frågor om tillstånd ska bedömas och ett barn berörs av ett beslut i ärendet ska barnet höras om det inte är olämpligt (1 kap. 11 § UtL).



Barn på flykt som kommer till Sverige har rätt till skolgång (7 kap. 2 § skollagen [2010:800]) och hälso-, sjuk- och tandvård (5 § lagen [2008:344] om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.).

### **FN:s barnrättskommitté om mottagande av barn**

Den 21 juni 1990 godkände riksdagen Sveriges ratificering av barnkonventionen (prop.1989/90:107). Konventionen övervakas av FN:s barnrättskommitté. Denna kommitté gav under 2005 allmänna rekommendationer vad gäller staternas bemötande av ensamkommande barn. Här är några exempel:

1. Barnets bästa ska vara vägledande i alla faser av mottagandet av ensamkommande barn, inklusive en barnvänlig och säker utredning genomförd av kompetenta tjänstemän samt en skyndsamt tillsättning av god man och juridiskt ombud.
2. Omsorg och boende för ensamkommande barn ska i princip aldrig innebära frihetsberövande. Syskon ska hållas tillsammans, och boende hos eventuella släktingar i landet ska tillåtas. Staterna ska tillförsäkra kvalificerad och periodisk tillsyn av barnets situation särskilt när det gäller hälsa, skydd mot våld och exploatering samt tillgång till utbildning.
3. Ensamkommande barn har rätt till en levnadsstandard anpassad till deras fysiska, psykiska och intellektuella utveckling och rätt till bästa möjliga hälsa och behandling av sjukdomar och rehabilitering.

Dessutom rekommenderar FN:s barnrättskommitté staterna att anordna specialiserad utbildning för alla som är inblandade i mottagandet och handläggningen av ärenden gällande ensamkommande barn.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Ett förslag om att barnkonventionen ska bli lag bereds för närvarande, se SOU 2016:19.

## 2.5 Bestämmelser om uppehållstillstånd

### 2.5.1 Ansökan om uppehållstillstånd

En utlänning som vill resa in i och vistas i Sverige ska som huvudregel ha antingen en visering eller ett uppehållstillstånd, om de inte är medborgare i ett EES-land. För arbete i Sverige krävs arbetstillstånd.<sup>8</sup>

EES-medborgare behöver som utgångspunkt inte uppehållstillstånd och inom EU råder som princip fri rörlighet för personer. En bärande del inom Schengensamarbetet är den yttre gränsen. Regleringen är intimt sammankopplad med den grundläggande fria rörligheten inom unionen. Enligt Schengenkonventionen får en tredjelandsmedborgare som innehar en giltig resehandling och ett uppehållstillstånd som har utfärdats av en Schengenstat röra sig fritt inom övriga Schengenstaters territorium under högst tre månader, under förutsättning att han eller hon uppfyller vissa i Schengenkonventionen angivna inresevillkor och inte finns registrerad på någon av Schengenstaternas spärrlistor (se artikel 21 Schengenkonventionen).<sup>9</sup> Ett uppehållstillstånd i en Schengenstat och en giltig resehandling kan således ersätta en visering.

Medborgare i de nordiska länderna är undantagna från kravet på uppehållstillstånd. De som har uppehållsrätt eller visering för längre tid än tre månader är också undantagna från kravet på uppehållstillstånd. Med uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige i mer än tre månader utan uppehållstillstånd. Förutsättningarna för uppehållsrätt regleras i 3 a kap. UtlL.

En utlänning som vill ha uppehållstillstånd i Sverige ska enligt 5 kap. 18 § första stycket UtlL ha ansökt om och beviljats ett sådant tillstånd före inresan i landet. En ansökan om uppehållstillstånd får som huvudregel inte bifallas efter inresan. I 5 kap. 18 § andra och

---

<sup>8</sup> En utlänning som har fått uppehållstillstånd i Sverige får som huvudregel ett uppehållstillståndskort som ett bevis på att han eller hon har tillstånd att vara i Sverige.

<sup>9</sup> Motsvarande reglering sekundärrettsligt finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) i dess lydelse enligt Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 1051/2013 av den 22 februari 2013. Kodexen om Schengengränserna föreligger i en konsoliderad version, (EU) 2016/399.

tredje stycket och 5 kap. 18 a och 19 §§ UtL framgår dock att det finns en rad undantag från huvudregeln. Det gäller t.ex.

- utlänning som har rätt till uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande eller kan beviljas uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter,
- vid förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i vissa fall,
- när utlänningen har stark anknytning till en person som är bosatt i Sverige och det inte skäligen kan krävas att han eller hon reser till ett annat land för att ge in sin ansökan där,
- om utlänningen har beviljats en visering för att besöka en arbetsgivare i Sverige eller är undantagen från kravet på visering, om han eller hon ansöker om ett uppehållstillstånd för arbete inom ett yrke där det råder stor efterfrågan på arbetskraft och arbetsgivaren skulle förorsakas olägenheter om utlänningen måste resa till ett annat land för att ge in ansökan där eller det annars finns särskilda skäl.

### 2.5.2 Beslutande myndighet

Migrationsverket är den myndighet som enligt 5 kap. 20 § UtL beslutar om uppehållstillstånd.<sup>10</sup> Regeringen eller – efter regeringens bemyndigande – Migrationsverket får enligt 5 kap. 22 § UtL meddela föreskrifter om att andra myndigheter har rätt att besluta om uppehållstillstånd. Enligt 4 kap. 25 § UtIF får Migrationsverket låta en svensk beskickning (ambassad) eller ett svenskt konsulat bevilja uppehållstillstånd för högst tre år.<sup>11</sup> Beslut om uppehållstillstånd får vidare meddelas av en migrationsdomstol eller Migrationsöverdomstolen i ett överklagat ärende om avvisning eller utvisning även om frågan om uppehållstillstånd inte tagits upp av utlänningen (5 kap. 21 § och 8 kap. 27 § första stycket UtL).

---

<sup>10</sup> Beslut om uppehållstillstånd kan också enligt samma lagrum meddelas av Regeringskansliet, det avser beslut om uppehållstillstånd för diplomater och annan ambassadpersonal.

<sup>11</sup> Migrationsverket har bemyndigat svenska ambassader och karriärkonsulat att bevilja uppehållstillstånd för vissa studerande (MIGRFS 10/2014).

## 2.6 Uppehållstillstånd

### 2.6.1 Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande

Av 5 kap. 1 § första stycket UtlL följer att flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige som huvudregel har rätt till uppehållstillstånd här. Uppehållstillståndet ska vara permanent eller gälla i minst tre år.<sup>12</sup>

Med flykting avses en utlänning som befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon känner välgrundad fruktan för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller annan tillhörighet till viss samhällsgrupp.

Förföljelsen kan komma från hemlandets myndigheter. Det kan också vara så att myndigheterna inte kan eller vill ge ett effektivt skydd mot förföljelse från enskilda personer eller grupper (se 4 kap. 1 § UtlL).

Den som inte är flykting kan i stället ha rätt till uppehållstillstånd som skyddsbehövande. Det finns två kategorier av skyddsbehövande i utlänningslagen, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande (se 4 kap. 2 och 2 a §§ UtlL). Som alternativt skyddsbehövande anses den som befinner sig utanför det land som han eller hon är medborgare i, därför att

1. det finns grundad anledning att anta att han eller hon vid ett återvändande till hemlandet skulle löpa risk att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, eller som civilperson löpa en allvarlig och personlig risk att skadas på grund av urskillningslöst våld med anledning av en yttre eller inre väpnad konflikt,
2. utlänningen inte kan, eller på grund av sådan risk som avses i punkten 1, inte vill begagna sig av hemlandets skydd.

---

<sup>12</sup> Den här regeln är från sommaren 2016 ändrad genom den tidsbegränsade lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige, som föreskriver tillfälliga uppehållstillstånd som huvudregel.

Den skyddsgrundande behandlingen eller bestraffningen kan komma från hemlandets myndigheter. Det kan också vara så att myndigheterna inte kan eller vill ge ett effektivt skydd mot sådan behandling eller bestraffning från enskilda personer eller grupper.

En utlänning som inte uppfyller kraven för att anses som flykting eller alternativt skyddsbehövande kan i stället beviljas uppehållstillstånd som övrig skyddsbehövande. Det förutsätts då att han eller hon befinner sig utanför det land som utlänningen är medborgare i, därför att han eller hon

1. behöver skydd på grund av en yttre eller inre väpnad konflikt eller på grund av andra svåra motsättningar i hemlandet känner välgrundad fruktan att utsättas för allvarliga övergrepp
2. inte kan återvända till hemlandet på grund av miljökatastrof.

De allvarliga övergreppen kan komma från hemlandets myndigheter. Det kan också vara så att myndigheterna inte kan eller vill ge ett effektivt skydd mot sådana övergrepp från enskilda personer eller grupper.

I vissa fall finns förutsättningar för att utesluta en utlänning från att anses som flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande. Det gäller bl.a. om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon har gjort sig skyldig till brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten (4 kap. 2 b och 2 c §§ UtL).

Upphållstillstånd får vägras om en flykting genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige. Detsamma gäller om flyktingen har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här (5 kap. 1 § andra stycket UtL). En utlänning som omfattas av definitionen för att vara flykting, alternativt skyddsbehövande eller övrig skyddsbehövande ska som huvudregel beviljas en statusförklaring (4 kap. 3 och 3 a §§ UtL).

## 2.6.2 Uppehållstillstånd på grund av anknytning

Regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning finns främst i 5 kap. 3 och 3 a §§ UtlL. I 5 kap. 3 § UtlL finns regler om uppehållstillstånd på grund av anknytning som grundar sig på direktivet om rätt till familjeåterförening (Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening). I bestämmelsens första stycke anges när medlemmar ur en kärnfamilj ska beviljas uppehållstillstånd. Med kärnfamilj avses make/maka, sambo, minderåriga barn och deras föräldrar. I första stycket 1 föreskrivs att make eller sambo till någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, ska ha rätt till uppehållstillstånd.

Om ett äktenskap ingåtts eller ett samboförhållande inletts uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd får emellertid uppehållstillstånd vägras (se 5 kap. 17 a § UtlL). Av 5 kap. 3 § första stycket 2 följer vidare att utländska ogifta barn ska beviljas uppehållstillstånd om barnet antingen har en förälder som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd i Sverige, eller har en förälder som är gift eller sambo med någon som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här. I första stycket 3 regleras rätten till uppehållstillstånd för barn som är eller som avses bli adopterade. Innebörden av bestämmelsen är att dessa barn ska jämnställas med biologiska barn. Om en utlänning har adopterats uteslutande i syfte att ge utlänningen rätt till uppehållstillstånd får emellertid uppehållstillstånd vägras (se 5 kap. 17 a § UtlL). Ensamkommande barn som är flyktingar, alternativt skyddsbehövande eller övriga skyddsbehövande har även de en rätt till återförening med sina föräldrar (5 kap. 3 § första stycket 4). Med ensamkommande barn avses ett barn som vid ankomsten till Sverige var skilt från sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe. Bestämmelsen tar sikte på både barn som rest in ensamma utan vuxen och barn som blivit lämnade efter inresan. Av första stycket 5 följer vidare att föräldrar till barn som är flyktingar eller skyddsbehövande eller en annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe har rätt till uppehållstillstånd, om de befinner sig i Sverige. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs dock att barnet och den vuxne har någorlunda samtidiga asylprocesser i Sverige och att beslut om deras respektive asylansökningar fattas i nära anslutning till varandra.

I 5 kap. 3 a § UtlL regleras i vilka övriga situationer som uppehållstillstånd kan beviljas på grund av anknytning. Enligt första stycket 1 får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har för avsikt att ingå äktenskap eller inleda ett samboförhållande med en person som är bosatt eller som har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om förhållandet framstår som seriöst och inte särskilda skäl talar emot att tillstånd ges. Om en utlänning ges uppehållstillstånd på denna grund ska uppehållstillstånd för samma tid också ges hans eller hennes ogifta barn (andra stycket). Av första stycket 2 följer att uppehållstillstånd också får ges till en utlänning som på något annat sätt än som anges i 5 kap. 3 § UtlL är nära anhörig till någon som är bosatt eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning i Sverige, om han eller hon har ingått i samma hushåll som den personen och det finns ett särskilt beroendeförhållande som redan fanns i hemlandet mellan släktingarna. Det kan t.ex. röra sig om hemmavarande ogifta barn över 18 år eller föräldrar som i hemlandet tagits hand om av något barn (se prop. 1996/97:25 s. 113).

Enligt första stycket 3 får uppehållstillstånd vidare ges till en utlänning som är förälder till och vårdnadshavare för samt sammanbor med ett barn som är bosatt i Sverige. Uppehållstillstånd får även ges till en utlänning som ska utöva umgänge – som inte är av begränsad omfattning – med ett barn som är bosatt i Sverige (första stycket 4). Enligt första stycket 5 får uppehållstillstånd ges till en utlänning som har svenskt ursprung eller som under lång tid har vistats i Sverige med uppehållstillstånd. När det finns synnerliga skäl får uppehållstillstånd också ges till en utlänning som är adopterad i Sverige i vuxen ålder, är anhörig till en utlänning som är flykting eller annan skyddsbehövande eller på annat sätt har särskild anknytning till Sverige (tredje stycket).

### 2.6.3 Uppehållstillstånd på grund av arbete eller studier

Enligt 5 kap. 10 § UtlL får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ges till en utlänning som önskar vistas i Sverige på grund av arbete, studier eller för att bedriva näringsverksamhet.

Uppehållstillstånd för studier kan beviljas för utomnordiska medborgare och medborgare utanför EU om han eller hon t.ex. avser att studera vid ett svenskt gymnasium eller en folkhögskola

eller bedriva akademiska studier vid en högskola eller ett universitet i Sverige. Normalt beviljas inte uppehållstillstånd för studier på grundskolenivå. För att uppehållstillstånd för studier ska beviljas krävs bl.a. att utlänningen har blivit antagen till de studier som avses, att han eller hon har sin försörjning tryggad under studietiden och att studierna bedrivs på heltid. Uppehållstillstånd för studier beviljas för ett år i taget under studietiden om studierna beräknas pågå längre tid än ett år. I annat fall beviljas tillstånd för den tid som studierna ska pågå.

#### **2.6.4 Uppehållstillstånd för besök**

Enligt 5 kap. 10 § UtlL får ett tidsbegränsat uppehållstillstånd beviljas för besök i Sverige. För en viseringsfri utlänning krävs ett sådant uppehållstillstånd, om vistelsen i Sverige ska vara mer än tre månader. Detsamma gäller en utlänning som har haft en visering vid inresan till Sverige som därefter har löpt ut. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för besök kan beviljas om det framstår som klart att det är fråga om en kortare vistelse i Sverige och att utlänningen inte kan antas arbeta eller försöka bosätta sig här. Vidare krävs att utlänningens försörjning ska vara tryggad under vistelsen och att han eller hon har en returbiljett eller tillräckliga medel för återresan. Det finns inte någon maximal tid föreskriven vad gäller uppehållstillstånd för besök, men normalt saknas det anledning att ge tillstånd för längre sammanhållen vistelse än ett år (se prop. 1994/95:179 s. 67).

#### **2.6.5 Uppehållstillstånd på grund av synnerligen ömmande omständigheter**

5 kap. 6 § UtlL anger att uppehållstillstånd kan beviljas en vuxen utlänning om det vid en samlad bedömning av utlänningens situation föreligger sådana synnerligen ömmande omständigheter att han eller hon bör tillåtas stanna i Sverige. Vid bedömningen ska utlänningens hälsotillstånd, anpassning till Sverige och situation i hemlandet särskilt beaktas. För att barn ska beviljas uppehållstillstånd i motsvarande fall krävs i stället att omständigheterna är särskilt ömmande.



## 2.6.6 Permanent eller tidsbegränsat uppehållstillstånd

Ett uppehållstillstånd kan vara tidsbegränsat eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ger en utlänning rätt att resa in i och vistas i Sverige under den tid som anges i tillståndet. Däremot ger det inte utlänningen rätt att arbeta i Sverige, om inte tillståndet är förenat med ett arbetstillstånd.

Ett permanent uppehållstillstånd ger utlänningen rätt att resa in, uppehålla sig och även arbeta i Sverige under obegränsad tid.

Enligt huvudregeln ska permanent uppehållstillstånd beviljas när utlänningen har för avsikt att mera varaktigt bosätta sig i Sverige, om det inte finns särskilda skäl som talar mot att ett permanent uppehållstillstånd beviljas (se prop. 1983/84:144 s. 88 och prop. 2004/05:170 s. 197). I praktiken gäller det vanligtvis utlänningar som beviljas uppehållstillstånd som flyktingar eller skyddsbehövande, utlänningar som beviljas uppehållstillstånd på grund av anknytning och utlänningar som beviljas uppehållstillstånd i Sverige på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter. Från huvudregeln om permanent uppehållstillstånd finns i 5 kap. 7–15 d §§ UtIL en rad undantag när en utlänning i stället för permanent uppehållstillstånd ska beviljas ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Uppräkningen är dock inte uttömmande (se prop. 2004/05:170 s. 197–198).

I 5 kap. 17, 17 a och 17 b §§ UtIL anges när uppehållstillstånd ska eller får vägras. Av dessa bestämmelser följer bl.a. att uppehållstillstånd får vägras på grund av utlänningens brottslighet eller oriktiga uppgifter i samband med ansökan.

## 2.6.7 Tillfällig lag om begränsningar av rätten till uppehållstillstånd

Sedan den 20 juli 2016 gäller lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Lagen gäller i tre och under denna tid ska i stället för utlänningslagens regler, ett uppehållstillstånd som beviljats en flykting eller en alternativt skyddsbehövande vara tidsbegränsat. För flyktingar kan uppehållstillstånd beviljas i tre år medan en alternativt skyddsbehövande kan beviljas uppehållstillstånd i tretton månader. Övriga skyddsbehövande har inte längre rätt till uppehållstillstånd. Reglerna innebär också att

uppehållstillstånd på grund av synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter bara får beviljas om det skulle strida mot ett svenskt konventionsåtagande att avvisa eller utvisa personen. Vidare innebär lagen begränsade möjligheter till familjeåterförening och skärpta försörjningskrav.

Även om lagen trädde i kraft under 2016 ska den som huvudregel tillämpas vid asylprövningen också för de människor på flykt som kom till Sverige under år 2015. Lagen anger en brytpunkt, den 24 november 2015. Lagen ska dock inte tillämpas vid beslut som gäller en ansökan från ett barn eller en barnfamilj som ansökt om asyl senast den 24 november 2015. Detsamma gäller för anhöriginvandring om ansökan om uppehållstillstånd registrerats hos Migrationsverket den 24 november 2015 eller tidigare.

## 3 Händelseförloppet – ankomst och mottagande hösten 2015

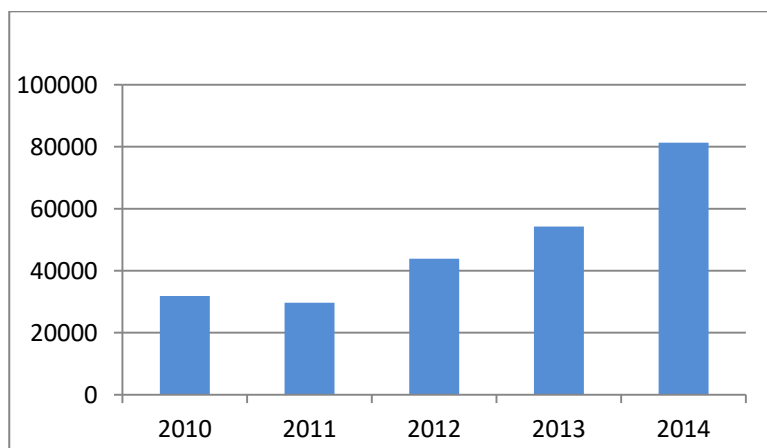
### 3.1 Asylsökande under 2000-talet

#### 3.1.1 Ett ökat antal asylsökande mellan 2010 och 2014

I början av 1990-talet kom det många asylsökande till Sverige, framför allt som en följd av konflikterna i f.d. Jugoslavien. År 2000 ökade antalet asylsökande igen. Mellan 16 000 och 34 000 personer sökte asyl varje år, förutom åren 2005 och 2006 då en tillfällig minskning av antalet personer som sökte asyl kan noteras.

Sedan år 2012 har antalet asylsökande ökat. År 2012 sökte 44 000 personer asyl och året efter sökte 54 000 personer asyl. År 2014 var det 81 000 personer som sökte om asyl i Sverige.

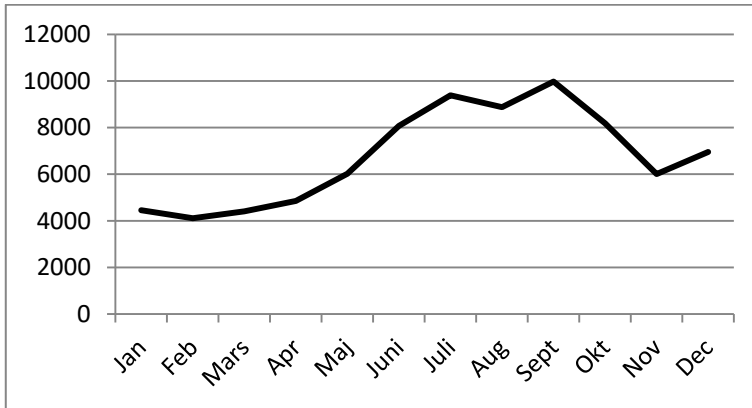
Figur 3.1 Antal asylsökande 2010–2014



Källa: Migrationsverket.

Särskilt under sommaren 2014 var antalet asylsökande högt.

Figur 3.2 Antal asylsökande per månad 2014



Källa: Migrationsverket.

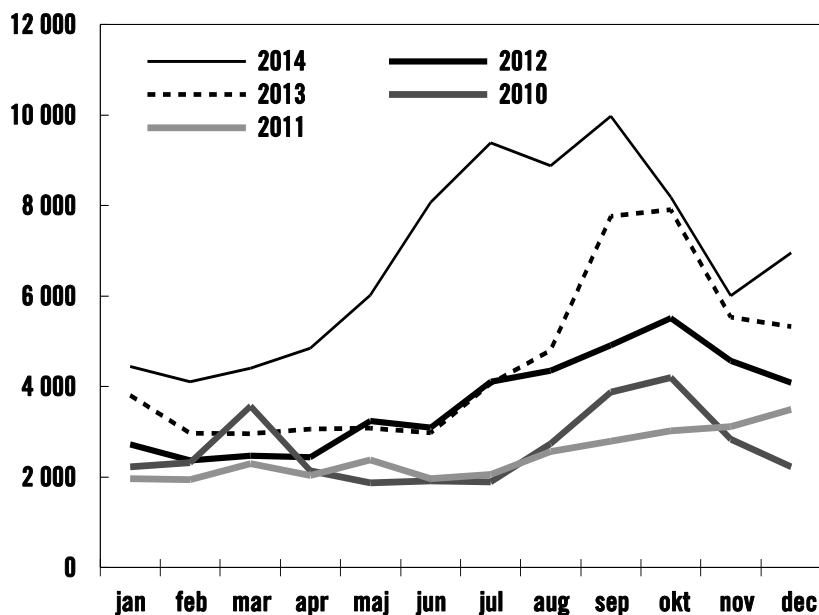
### 3.1.2 Flest har kommit på hösten

Flest asylsökande brukar komma till Sverige under sensommaren och hösten. Till skillnad från tidigare år inleddes säsongsökningen 2014 redan i början av maj och fortsatte att öka markant under juni och juli.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 8, s. 12 och 14.

Figur 3.3 Asylsökande 2010–2014 per månad



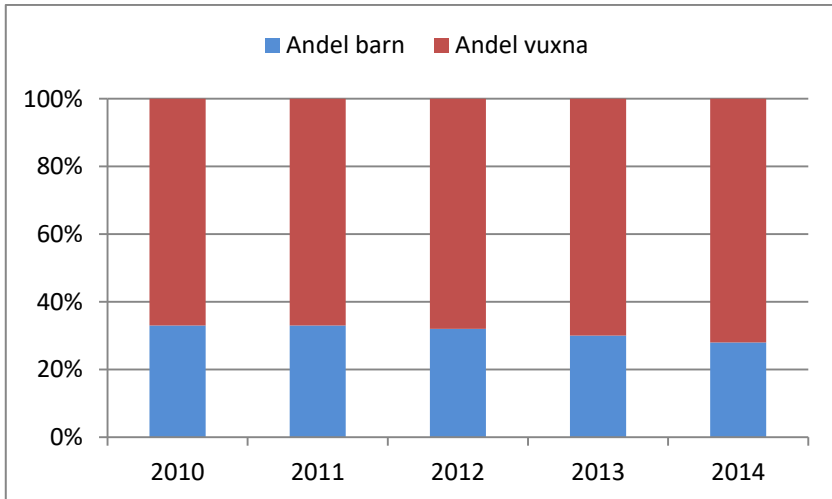
Källa: Prop. 2015/16:1 utgiftsområde 8.

Kulmen brukar infalla i oktober. Det finns dock en variation mellan olika år och 2014 kulminerade antalet asylsökande redan i september.

### 3.1.3 En tredjedel brukar vara barn

Som barn räknas alla personer under 18 år. Sedan år 2000 har barn som kommer tillsammans med en vårdnadshavare eller ensamma utgjort ungefär en tredjedel av det totala antalet asylsökande. År 2014 var andelen barn 28 procent.

Figur 3.4 Andel asylsökande vuxna och barn, procent



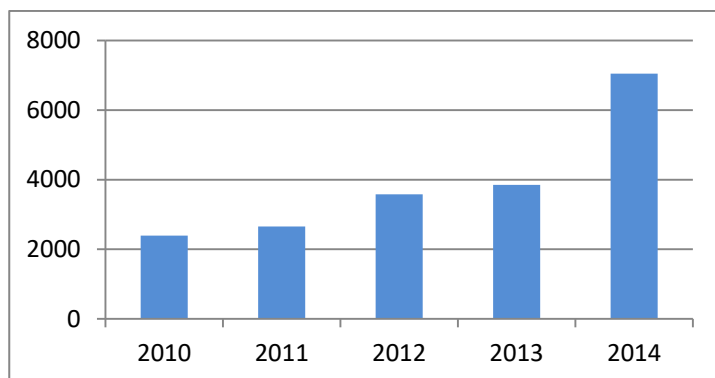
Källa: Migrationsverket.

### 3.1.4 Allt fler ensamkommande barn

Med ensamkommande barn avses barn under 18 år, som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person, som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

Sedan år 2000 har andelen ensamkommande barn utgjort ungefär en tiondel av det totala antalet asylsökande. Antalet ensamkommande barn har dock ökat över tid, särskilt sedan 2010. År 2014 var antalet ensamkommande barn cirka 7 000.

Figur 3.5 Antal ensamkommande barn 2010–2014

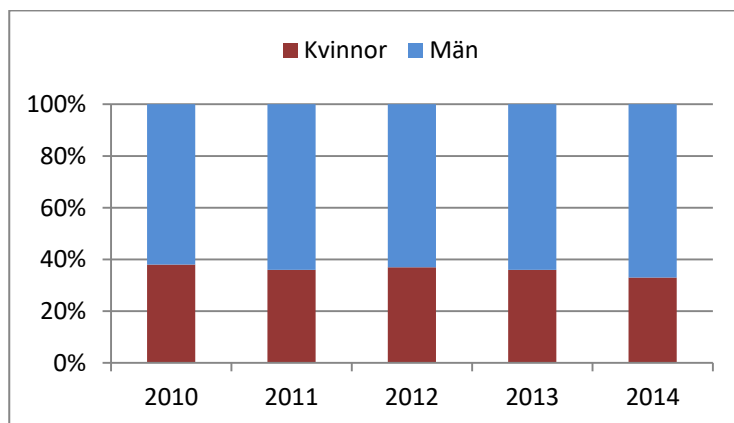


Källa: Migrationsverket.

### 3.1.5 Fler män än kvinnor söker asyl

Sedan år 2000 har fördelningen mellan män och kvinnor varit ungefär densamma: männen har utgjort ungefär två tredjedelar och kvinnorna en tredjedel.

Figur 3.6 Andel asylsökande efter kön 2010–2014



Källa: Migrationsverket.

## **3.2 Asylsökande 2015**

### **3.2.1 Asylsökande under olika delar av 2015**

#### **Få asylsökande första kvartalet 2015**

Liksom tidigare år var antalet asylsökande lågt i början av året 2015. Under årets första kvartal såg utvecklingen nästan exakt ut som året innan. Under januari, februari och mars låg antalet asylsökande mellan 4 000 och 4 900 per månad.

#### **Långsam ökning under våren och sommaren 2015**

I vecka 15 (början av april) noterades årets lägsta antal asylsökande (bortsett från vecka 1). Denna vecka sökte ungefär 700 personer asyl i Sverige. Under resten av april ökade antalet asylsökande. Vecka 17 och 18 (slutet av april) var antalet asylsökande över 1 000 per vecka.

Under maj ökade antalet asylsökande långsamt och låg mellan 1 100 och 1 500 per vecka. Under juni fortsatte antalet asylsökande att öka. Antalet låg mellan 1 300 och 1 700 per vecka. Sammanlagt var antalet asylsökande 6 600 under juni månad.

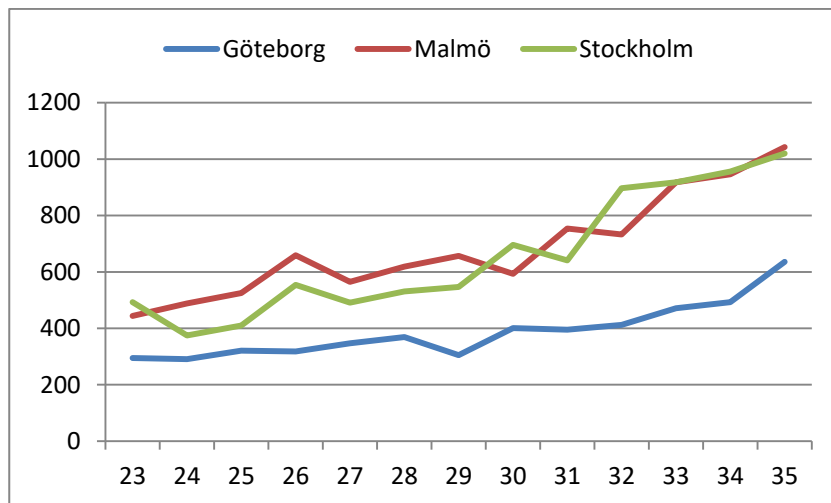
Antalet asylsökande under sommaren 2015 var lägre än antalet asylsökande sommaren 2014 när det kom mellan 8 000 och 9 400 asylsökande under de tre sommarmånaderna juni, juli och augusti.

Ökningen skedde under sommaren gradvis i landets tre största städer, som sedan kom att bli de orter där flest ansökte om asyl under hela 2015.

I augusti började antalet asylsökande i Sverige att öka snabbare och från och med augusti skiljer sig utvecklingen 2015 från utvecklingen för 2014.

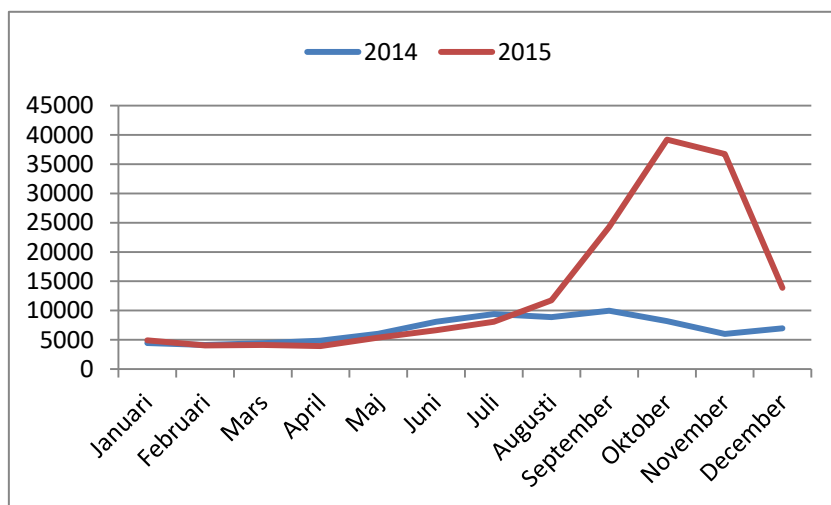


**Figur 3.7** Asylsökande under juni (vecka 23–26), juli (vecka 27–31) och augusti (vecka 32–35) i Göteborg, Malmö och Stockholm



Källa: Migrationsverket.

**Figur 3.8** Asylsökande 2014 och 2015, per månad



Källa: Migrationsverket.

## Snabb ökning under sensommar och höst

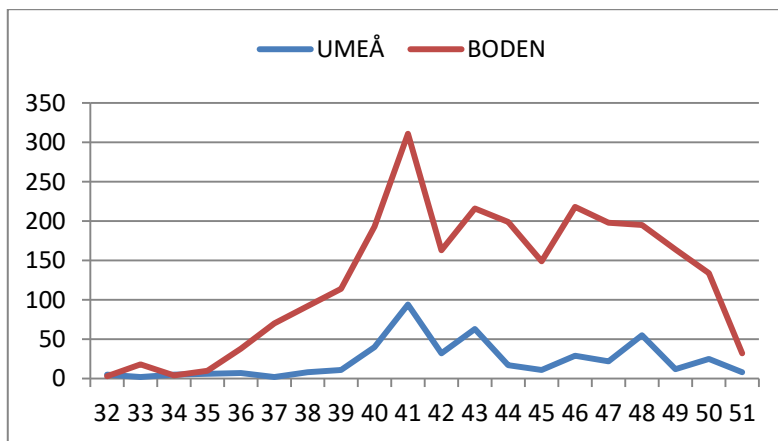
Under sensommaren och början av hösten ökade antalet asylsökande kraftigt. I augusti 2015 sökte sammanlagt 11 700 personer asyl i Sverige och under september var antalet asylsökande 24 300. Det var alltså mer än dubbelt så många som under augusti.

Vecka 35 (slutet av augusti) var den första vecka som antalet asylsökande översteg 3 000. Vecka 37 kom för första gången fler än 4 000 asylsökande personer på en vecka. Följande vecka (vecka 38) var antalet asylsökande 6 900.

Oktober uppvisade det största antalet asylsökande på en månad, 39 200 personer. Under vecka 40 kom för första gången mer än 7 000 personer under en enda vecka. Den snabba ökningen fortsatte och vecka 41 kom för första gången mer än 9 000 människor som anmälde sig som asylsökande.

På vissa orter kulminerade antalet asylsökande under vecka 41, t.ex. i Boden och i Umeå. Det är dock inte ett generellt mönster för Norrland.

**Figur 3.9** Antal asylsökande i Umeå och Boden vecka 32–51 2015

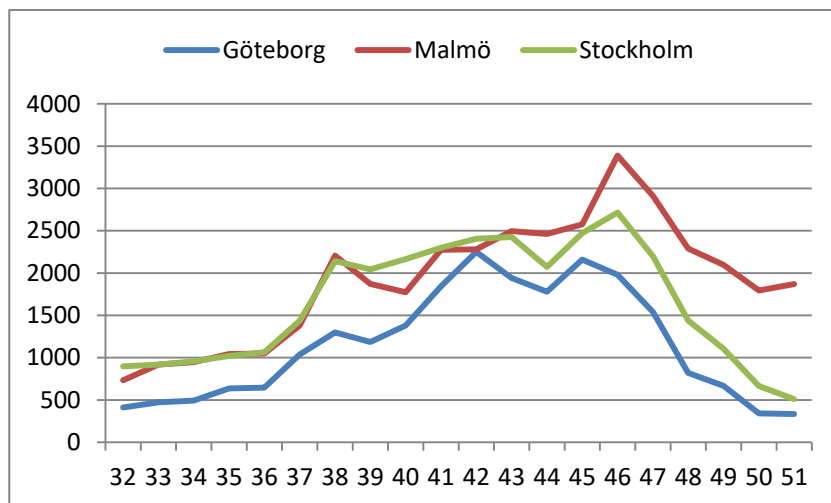


Källa: Migrationsverket.

Vecka 42 (mitten av oktober) kom närmare 9 200 asylsökande till Sverige enligt Migrationsverkets statistik. Det skedde alltså en liten nedgång mellan vecka 41 och 42 för landet som helhet.

I Göteborg var antalet asylsökande som störst under vecka 42. I Malmö och Stockholm fortsatte dock antalet att öka ytterligare några veckor.

Figur 3.10 Antal asylsökande i Göteborg, Malmö och Stockholm vecka 32–51

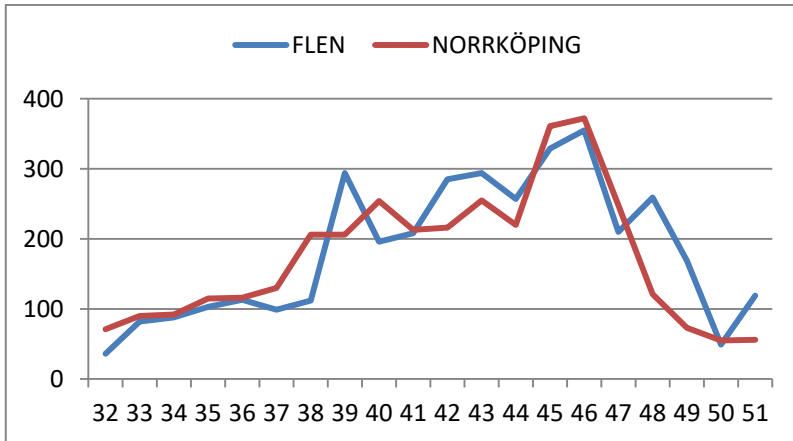


Källa: Migrationsverket.

För landet som helhet skedde en liten ökning av antalet asylsökande under vecka 43, följt av en minskning mellan vecka 43 och 44. Vecka 45 ökade åter antalet asylsökande. Antalet asylsökande för landet som helhet nådde sin kulmen vecka 46. Under den veckan sökte 10 551 personer om asyl i Sverige.

Malmö och Stockholm fick flest asylsökande vecka 46, liksom flera mindre orter som Flen och Norrköping.

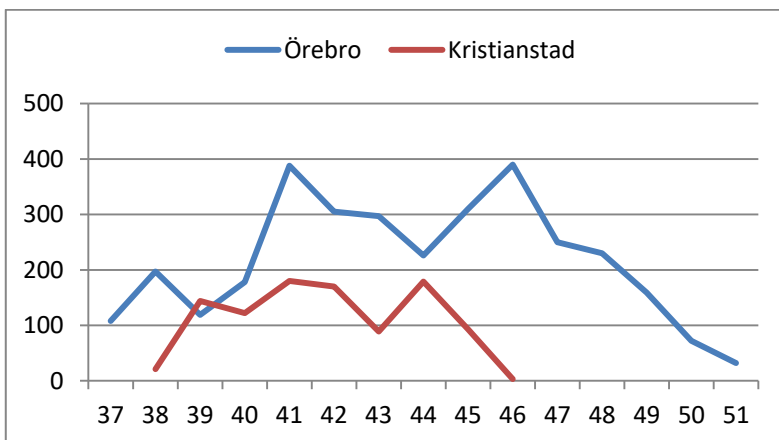
Figur 3.11 Antal asylsökande i Flen och Norrköping vecka 32–51



Källa: Migrationsverket.

För flera orter i landet liknade utvecklingen en M-kurva där antalet asylsökande först ökade under september och sedan minskade fram till månadsskiftet oktober–november för att sedan ta fart igen. Det t.ex. Örebro och Kristianstad.

Figur 3.12 Asylsökande i Örebro och Kristianstad vecka 37–51



Källa: Migrationsverket.

### Snabb minskning från mitten av november

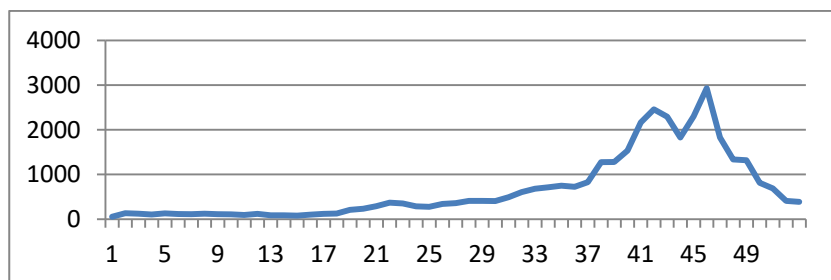
Från och med vecka 47 skedde en snabb minskning av antalet asylsökande. På tre veckor halverades antalet asylsökande. Sammantaget i november ansökte 36 700 personer om asyl, vilket var något färre än i oktober. I december var antalet asylsökande betydligt lägre (13 900) än i november. Totalt ansökte 162 877 personer om asyl 2015, varav 35 369 var ensamkommande barn.

Under 2016 kom betydligt färre asylsökande. I januari kom 4 200 asylsökande, i februari 2 700 och i mars 2 200. Totalt under 2016 sökte 28 939 personer asyl i Sverige. Av dem var 2 199 ensamkommande barn.

### 3.2.2 Ensamkommande barn under året

Antalet asylsökande barn utan vårdnadshavare var förhållandevis lågt i början av år 2015. Mellan 450 och 550 ensamkommande barn sökte asyl varje månad i Sverige det första kvartalet 2015.

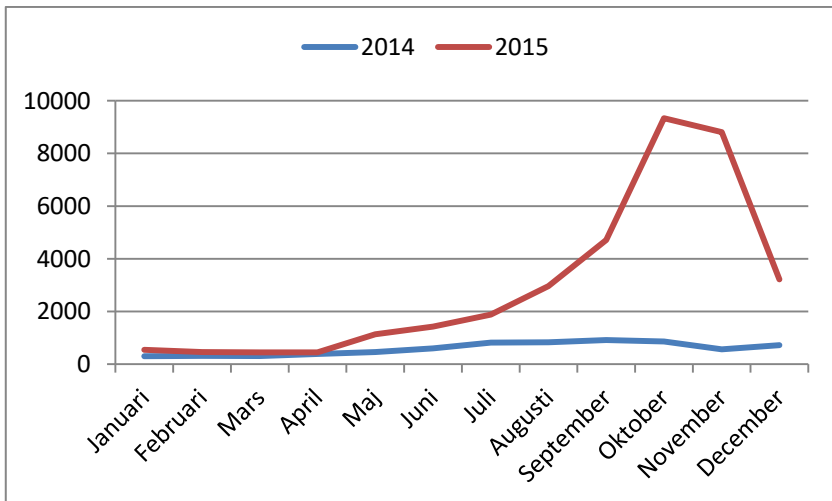
Figur 3.13 Asylsökande ensamkommande barn per vecka 2015



Källa: Migrationsverket.

Antalet ensamkommande barn var redan i maj månad fler än antalet ensamkommande barn som anlände samma månad 2014. Vecka 19 (i början av maj) kom över 200 asylsökande ensamkommande barn. Under sommaren anlände runt 300–400 ensamkommande barn i veckan.

Figur 3.14 Ensamkommande barn per månad 2014 och 2015



Källa: Migrationsverket.

Från mitten av juli ökade antalet asylsökande ensamkommande barn ännu snabbare och förloppet skiljde sig ytterligare från utvecklingen 2014. Första veckan i augusti (vecka 32) kom det mer än 500 ensamkommande asylsökande barn.

Från augusti skedde en fortsatt, kontinuerlig ökning till mitten av oktober. I mitten av oktober minskade dock antalet ensamkommande barn under två veckor. Vecka 45, som var den första veckan i november, ökade åter antalet ensamkommande barn och ökningen fortsatte till vecka 47 (mitten av november) då antalet asylsökande ensamkommande snabbt började sjunka. Den sista veckan 2015 var antalet ensamkommande mindre än 400.

Oktober var den månad då flest ensamkommande barn ansökte om asyl under 2015. Den vecka då flest ensamkommande barn, 2 932 barn, ansökte om asyl var vecka 46 (9–15 november).

### 3.2.3 Fler män än kvinnor sökte asyl

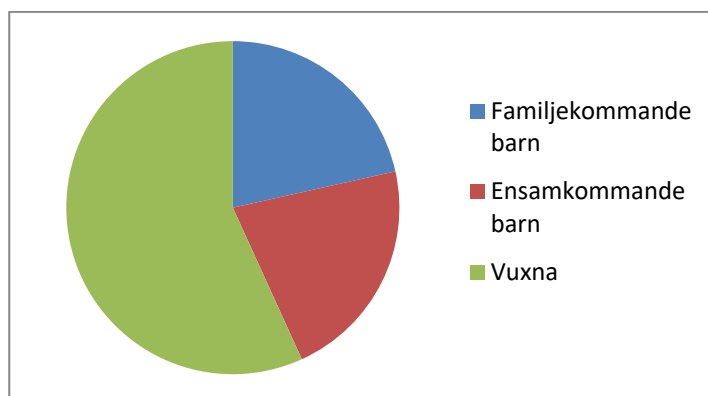
Av de 163 000 som sökte asyl 2015 var 115 000 män/pojkar och 48 000 kvinnor/flickor. Det innebär att 70 procent av de asylsökande var män/pojkar och 30 procent var kvinnor/flickor. Av de vuxna var 68 procent män och 32 procent kvinnor.

Av alla barn var 73 procent pojkar och 27 procent flickor. Av de barn som kom med en vårdnadshavare var 54 procent pojkar och 46 procent flickor. Av de ensamkommande barnen var 92 procent pojkar och 8 procent flickor.

### 3.2.4 Många barn och många ensamkommande 2015

Under 2015 var det fler vuxna än barn som sökte asyl. Andelen barn hade tidigare under 2010-talet varit ungefär en tredjedel, men ökade under 2015 till 43 procent. Bland barnen var de nästan exakt lika många ensamkommande barn (35 400 barn) som barn som kom med vårdnadshavare (35 000 barn).

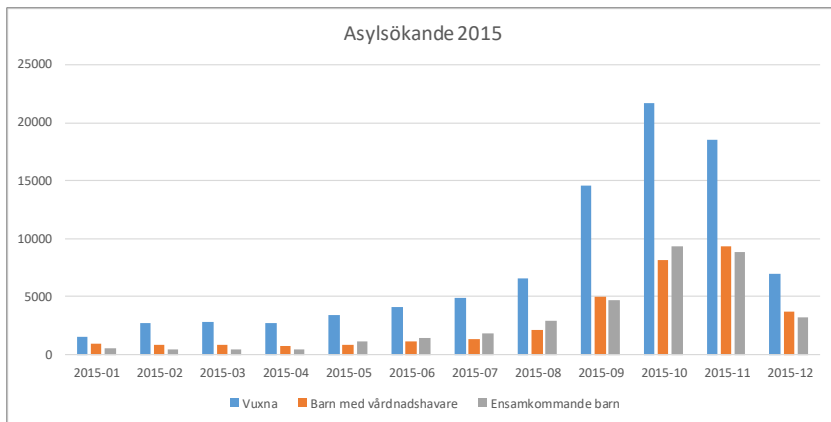
Figur 3.15 Andel familjekommande barn, ensamkommande barn och vuxna asylsökande 2015



Källa: Migrationsverket.

Flest vuxna och ensamkommande barn kom i oktober, medan flest barn med vårdnadshavare kom i november 2015.

Figur 3.16 Vuxna, barn och ensamkommande barn per månad 2015

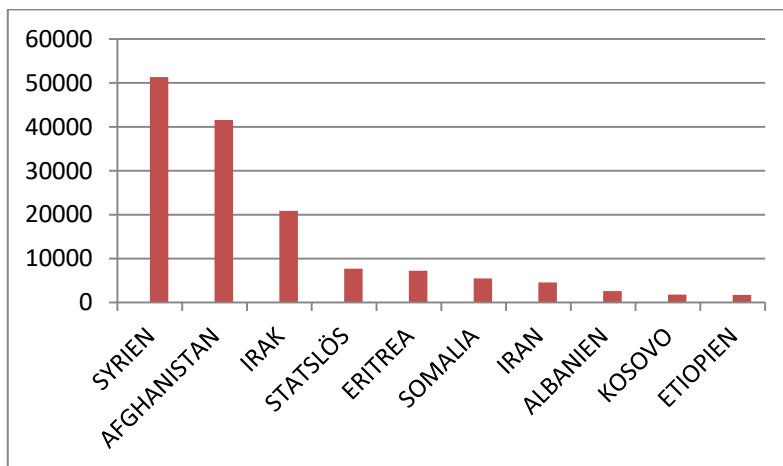


Källa: Migrationsverket.

### 3.2.5 Ursprungsländer

Det kom asylsökande från ungefär 135 olika länder 2015. Flest asylsökande kom från Syrien, Afghanistan och Irak.

Figur 3.17 Ursprungsländ för asylsökande 2015, antal

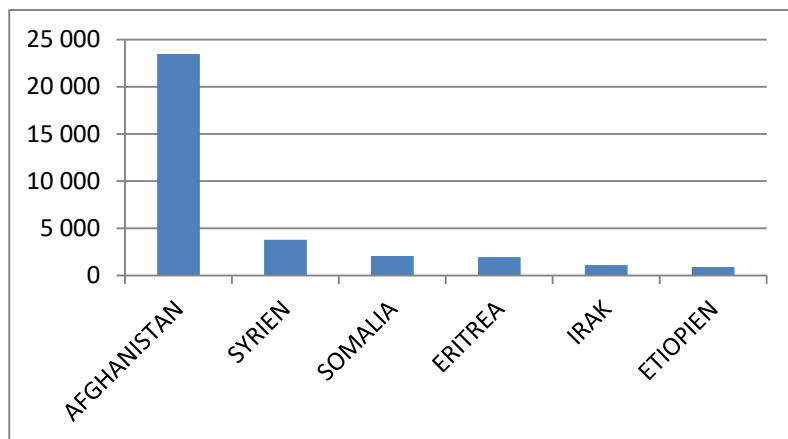


Källa: Migrationsverket.



I särklass flest ensamkommande barn kom från Afghanistan (23 480). Barn kom också från Syrien, Somalia, Eritrea, Irak och Etiopien.

Figur 3.18 Ursprungsland för ensamkommande barn 2015, antal



Källa: Migrationsverket.

### 3.2.6 Resväg till Sverige

De flesta av de människor på flykt som kom till Sverige 2015 reste via den så kallade östra Medelhavsrutten, alltså med båt från Turkiet till Grekland. Från Grekland fortsatte de genom länderna på västra Balkan och vidare genom Ungern till Österrike. Länderna på västra Balkan blev därmed utpräglade transitländer. Likaså ville merparten av människorna som kom till Österrike fortsätta till Tyskland och Skandinavien och myndigheterna i Österrike ordnade transporter för människor som ville vidare till Tyskland.<sup>2</sup>

Många av dem som inte sökte asyl i Tyskland fortsatte norrut. Under hösten 2015 uppstod vad som kan kallas ett "förläggings- och transportsystem" i de nordtyska städerna Rostock, Hamburg och Flensburg, varifrån mellan 1 000–1 500 människor varje dag reste med buss eller tåg via Danmark till Sverige eller med färja direkt till Sverige.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Migrationsverket (2016). *Verksamhets- och utgiftsprognos februari 2016*, s. 20.

<sup>3</sup> Migrationsverket (2016). *Verksamhets- och utgiftsprognos februari 2016*, s. 20.

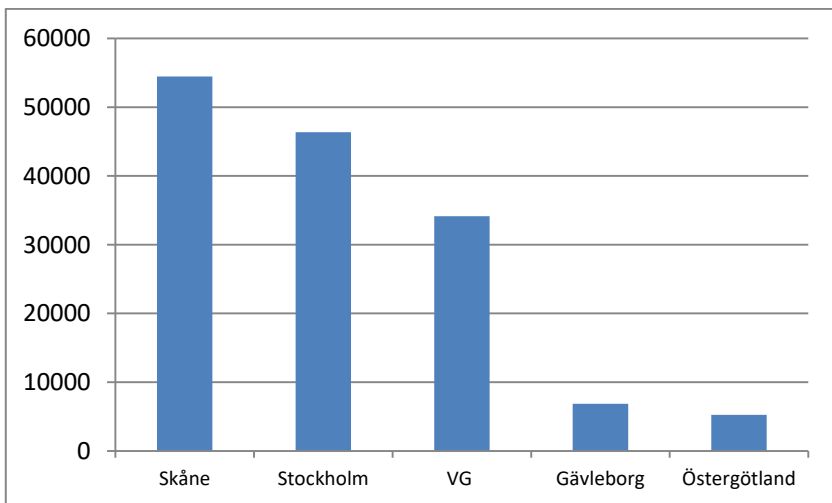
### 3.2.7 Flest asylansökningar i storstadslänet

Den ort där flest asylsökande lämnade in sin ansökan under 2015 var Malmö. Över 53 000 ansökningar om asyl lämnades in vid någon av enheterna i Malmö. I Stockholm lämnades 45 000 ansökningar in och i Göteborg 32 000.

Antalet ansökningar om asyl vid vissa orter hänger i viss mån samman med var Migrationsverket har sina ansökningsenheter, vilket är Boden, Flen, Gävle, Göteborgsområdet (Mölnads stad), Malmö, Sigtuna, Norrköping och Stockholmsområdet (Solna kommun). I Boden gjordes 2 700 ansökningar. I Umeå saknas ansökningsenhet och där gjordes endast 475 ansökningar och då vid den tillfälliga ansökningsfunktion som öppnades på en mottagningsenhet där.

På länsnivå var det Skåne län som tog emot flest asylansökningar 2015, följt av Stockholms län och Västra Götaland.

Figur 3.19 Län med flest asylansökningar 2015



Källa: Migrationsverket.

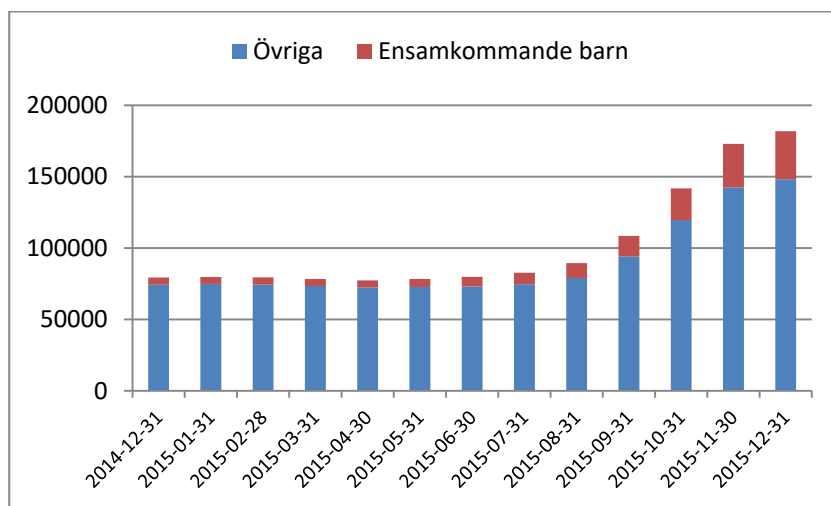
### 3.2.8 Antalet inskrivna hos Migrationsverket ökade

En asylsökande person är inskriven i Migrationsverkets mottagnings-system från det att asylansökan lämnats in till dess att ärendet är avgjort och han eller hon är mottagen i en kommun för bosättning

och utskrivna från mottagningsystemet, alternativt har lämnat landet.<sup>4</sup>

Vid årsskiftet 2014/2015 fanns ungefär 79 000 personer inskrivna som asylsökande hos Migrationsverket, varav 5 000 var ensamkommande barn. Vid årsskiftet 2015/2016 var 182 000 personer inskrivna som ansöksökande hos Migrationsverket. Av dem var nästan 34 000 ensamkommande barn.

Figur 3.20 Inskrivna hos migrationsverket vid månadsskiften 2015

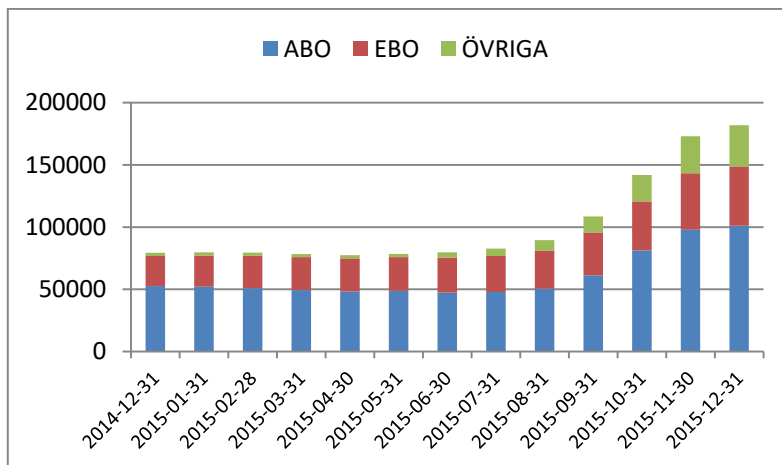


Källa: Migrationsverket.

De flesta av dem som var inskrivna hos Migrationsverket bodde i anläggningsboende (ABO). Andelen minskade dock under året från två tredjedelar till drygt hälften. Andelen som bodde i eget boende (EBO) minskade också under året och var ungefär en tredjedel i början av 2015 och en fjärdedel i slutet av året. I stället ökade den andel som bodde i övrigt boende. Övrigt boende är till 98 procent ensamkommande barn i kommunala boenden/familjehem/preplacerade (barn som bor hos t.ex. en släkting).

<sup>4</sup> Riksrevisionen (2012). *Början på något nytt. Etableringsförberedande insatser för asylsökande* s. 67.

**Figur 3.21** Inskrivna hos Migrationsverket vid månadsskiften efter boendeform



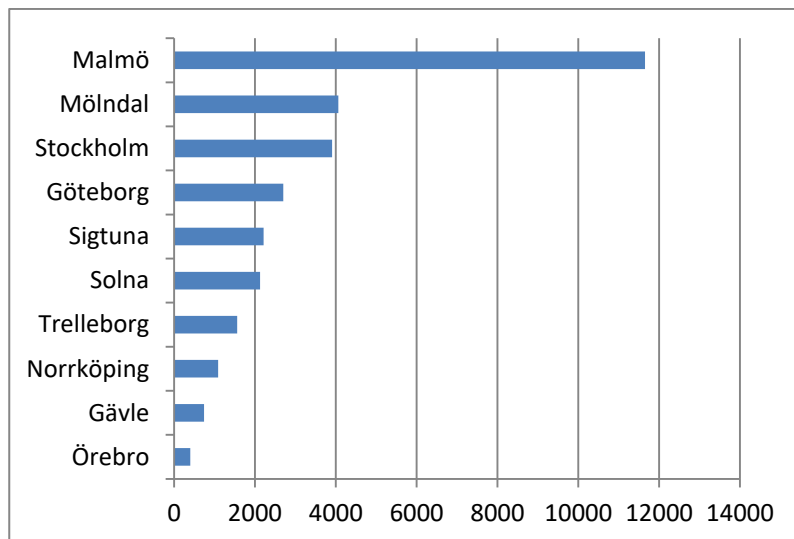
Källa: Migrationsverket.

### 3.2.9 Ankomstkommuner för ensamkommande barn

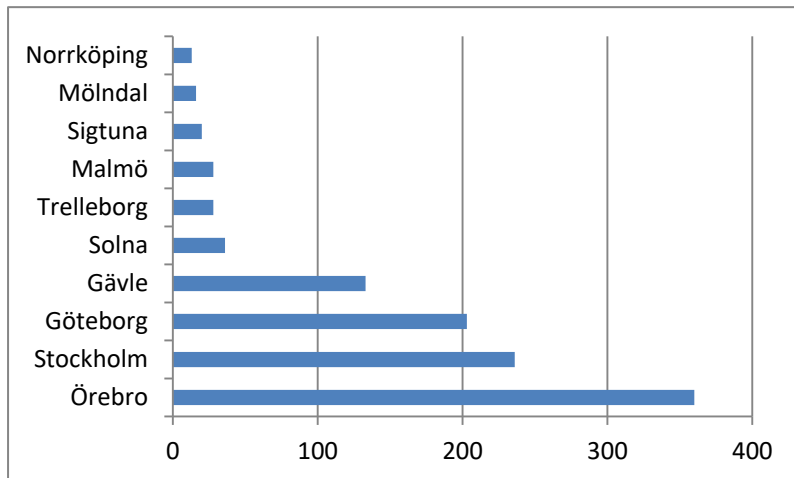
När ensamkommande barn anländer till Sverige och ansöker om asyl får barnet ett tillfälligt boende i den kommun där han eller hon ger sig till kända (ankomstkommun). Så snart som möjligt ska Migrationsverket anvisa en kommun för barnets boende och omsorg i väntan på besked om uppehållstillstånd (anvisningskommun).

Flest barn anlände till kommunerna Malmö, Mölndal och Stockholm.

Många kommuner tog emot förhållandevis många ensamkommande barn i relation till befolkningsstorleken. Antalet ensamkommande barn jämfört med antalet kommuninvånare beskrivs i figur 3.23. I Stockholm kom ett ensamkommande barn per 236 invånare. I Norrköping kom ett ensamkommande barn per 13 invånare.

**Figur 3.22 Ankomstkommuner med flest ensamkommande barn 2015**

Källa: Migrationsverket.

**Figur 3.23 Antal invånare per mottaget barn för de kommuner som tog emot flest ensamkommande totalt**

Källa: Migrationsverket.

### 3.2.10 Inskrivna i olika kommuner

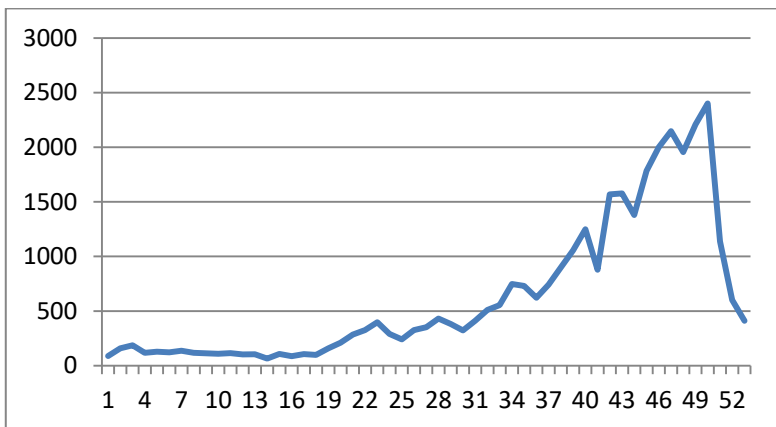
Den som är inskriven i mottagningssystemet kan bo i anläggningsboende (ABO), i eget boende (EBO) eller i övrigt boende.<sup>5</sup>

Om man ser till samtliga boendeformer var den sista december 2015 flest inskrivna i Stockholm (8 730 personer), Malmö (6 667 personer) och Göteborg (6 193 personer). I Uppsala, Norrköping, Borås, Eskilstuna och Västerås var mellan 2 000 och 2 600 personer inskrivna i mottagningssystemet.

### 3.2.11 Anvisningar av barn

Anvisningarna av barn per vecka under 2015 följde utvecklingen över ankommande barn.

Figur 3.24 Antal anvisade barn per vecka 2015



Källa: Migrationsverket.

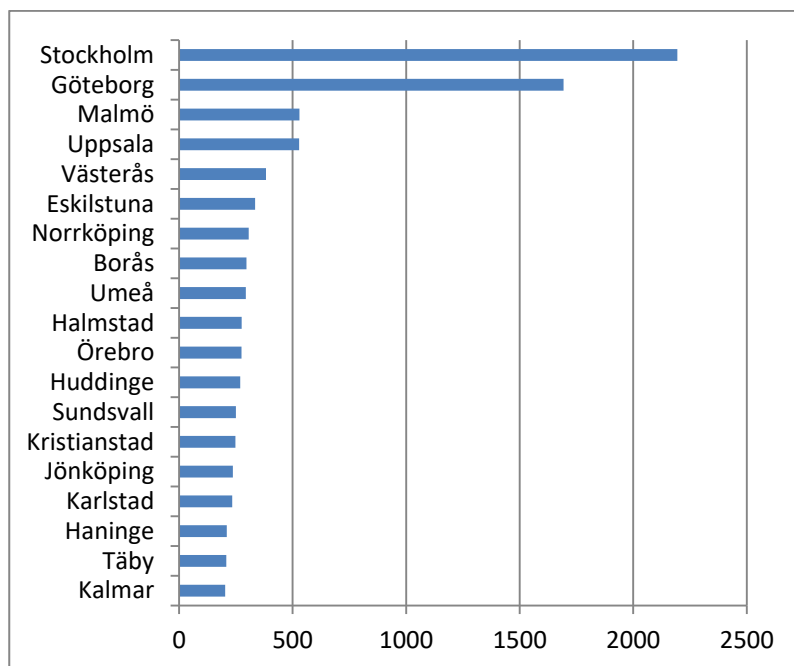
De kommuner som tog emot flest ensamkommande barn 2015 var Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Västerås.

Andelen anvisade ensamkommande barn i förhållande till befolkningen ger en annan bild. I Sorsele kom det ett barn per 56 invånare

<sup>5</sup> Övrigt boende är till 98 procent kommunal placering av ensamkommande barn, det vill säga kommunala boenden, familjehem eller barn som bor hos exempelvis en släkting. Resten är små kategorier, t.ex. personer i fängelse, på sjukhus och institutionsboenden.

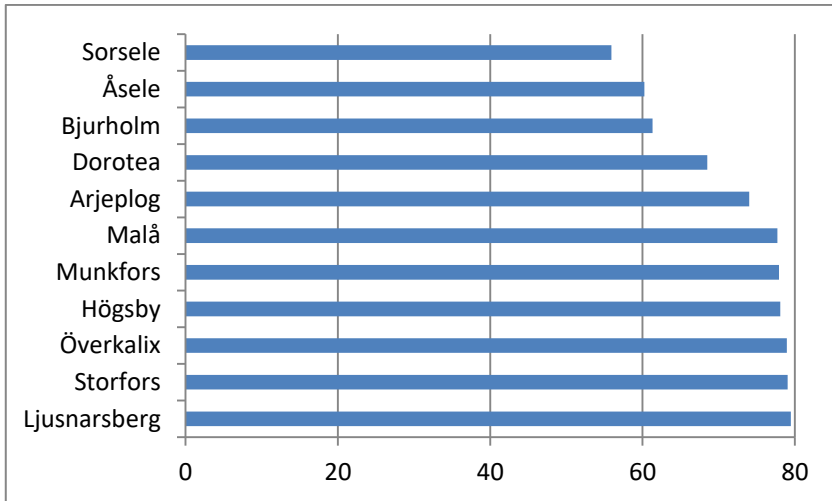
och i Åsele kom ett anvisat barn per 60 kommuninvånare. I Stockholm kom ett barn på 421 invånare, i Malmö 609 och i Göteborg 324.

**Figur 3.25** Kommuner mest flest anvisade ensamkommande barn 2015



Källa: Migrationsverket.

**Figur 3.26** Kommuner med färre än 80 kommuninvånare per anvisat barn 2015



Källa: Migrationsverket.

### 3.2.12 Stor osäkerhet om personer som inte sökte asyl

Det finns ingen statistik över hur många som kom till Sverige utan att ansöka om asyl 2015. Enligt Migrationsverket var det ”en stor del” av dem som anlände till Centralen i Stockholm som valde att resa vidare, framför allt till Finland.<sup>6</sup>

Frontex är EU:s gemensamma byrå för gränskontroll. Frontex rapporterade att Sverige var det land i EU som – efter Tyskland – hade flest antal människor som uppehöll sig illegalt i landet under det tredje kvartalet 2015.<sup>7</sup>

Antalet människor som reste vidare eller stannade i landet utan att söka asyl var förmodligen störst i början av hösten 2015, innan polisen utökade den inre utlänningskontrollen från och med slutet av september. I och med införandet av gränskontroller den 12 november antas antalet människor som kommit utan att söka asyl vara litet.

<sup>6</sup> Migrationsverkets webbplats, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-09-15-Manga-personer-pa-flykt-vill-resa-vidare-till-Finland.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-09-15-Manga-personer-pa-flykt-vill-resa-vidare-till-Finland.html)

<sup>7</sup> Frontex: FRAN Quarterly, Q3 2015, s. 14.



### 3.3 Sammanfattande bild

Några sammanfattande iakttagelser kan göras om mottagandet 2015. Antalet asylsökande hade ökat under flera år, men inte i den takt som det kom att bli 2015. Antalet ensamkommande barn hade också ökat, men inte heller i den omfattning som sedan skedde under 2015. Under 2015 var mer än var femte asylsökande ett ensamkommande barn.

Andelen kvinnor bland de asylsökande brukar vara ungefär en tredjedel. 2015 var andelen något, men inte mycket, lägre. Andelen barn var högre 2015 än tidigare.

Flest asylsökande kom från Syrien, Afghanistan och Irak. I särskild klass flest ensamkommande barn kom från Afghanistan.

Mottagandet 2015 följde i stort den årscykel som brukar förekomma med få sökande på våren och flest under sensommaren och hösten. Året innan hade dock antalet asylsökande ökat ovanligt tidigt på säsongen. En sådan ökning ägde inte rum 2015. Under sommaren 2015 var antalet som sökte asyl lägre än antalet föregående sommar.

Antalet ensamkommande barnen ökade markant från och med april 2015. Den utvecklingen fortsatte under sommaren. Ännu fler kom från mitten av juli. Första och andra veckan i september ökade det totala antalet asylsökande kraftigt.

Vid tre tillfällen under hösten minskade antalet asylsökande: mellan vecka 41 och 42, mellan vecka 43 och 44 samt efter vecka 46. Oktober var den månad då flest ansökte om asyl och vecka 46 var antalet asylsökande som störst. Kulmen under hösten nåddes dock vid lite olika tillfällen på olika platser i landet.

De län där flest människor på flykt ansökte om asyl var Skåne, Stockholm, Västra Götaland, Gävleborg och Östergötland. Malmö kommun tog emot tre gånger så många ensamkommande barn som någon annan svensk kommun under 2015. Mölndal, Stockholm, Göteborg, Sigtuna, Solna, Trelleborg och Norrköping var också ankomstkommuner för mer än 1 000 ensamkommande barn. Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala och Västerås var de största anvisningskommunerna.

Under året ökade antalet inskrivna asylsökande i Migrationsverkets mottagningssystem från 79 000 till 182 000. I slutet av 2015 bodde mer än 100 000 personer i Migrationsverkets anläggningsboenden (ABO). 48 000 personer bodde i eget boende.



## 4 Myndigheternas beredskap och hantering

### 4.1 Regeringen och Regeringskansliet

#### 4.1.1 Regeringens ansvar och befogenheter

##### Regeringen styr riket

All offentlig makt utgår från folket och den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § RF). Detta gäller såväl under normala förhållanden, vid svåra påfrestningar på samhället i fred som vid krig eller krigsfara. Grundsatsen om maktutövningens lagbundenhet, legalitetsprincipen, gäller inte endast domstolar och förvaltningsmyndigheter utan också regering och riksdag. Den gäller på det kommunala området i lika hög grad som på det statliga. Bestämmelsen ger uttryck för principen att Sverige är en rättsstat. Det innebär att samtliga samhällsorgan är underkastade rättsordningens regler.<sup>1</sup>

Regeringen styr riket under ansvar inför riksdagen (1 kap. 6 § RF). Regeringen har både initiativtagande och verkställande uppgifter. Regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande om detta inte uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet. I regeringens uppgift att styra riket ingår bl.a. att använda regeringens eget normgivningsområde (8 kap. RF) och att använda statens medel och dess övriga tillgångar i enlighet med vad riksdagen bestämt (9 kap. RF).

---

<sup>1</sup> Se exempelvis konstitutionsutskottets betänkande 1973:26, s. 59.

## Regeringen styr de statliga myndigheterna

De statliga myndigheterna, med undantag för riksdagens myndigheter, lyder under regeringen (12 kap. 1 § RF). Bestämmelsen innebär att regeringen styr myndigheterna som i princip ska följa de föreskrifter, direktiv och anvisningar som regeringen utfärdar. Regeringens befogenhet att styra de statliga myndigheterna är inte obegränsad. För det första gäller att regeringen är bunden av vad som är reglerat i grundlag eller lag. Samma bundenhet gäller för regeringen i fråga om vad riksdagen beslutat genom budgetreglering. För det andra får regeringen inte bestämma hur en myndighet ska besluta i ett särskilt fall i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun eller som rör tillämpningen av lag (12 kap. 2 § RF).

## Regeringskansliets ansvar

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet (7 kap. 1 § RF). Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet (RKI) reglerar verksamheten närmare.

I Regeringskansliet ingick 2015 Statsrådsberedningen (SB), Justitiedepartementet (Ju), Utrikesdepartementet (UD), Försvarsdepartementet (Fö), Socialdepartementet (S), Finansdepartementet (Fi), Utbildningsdepartementet (U), Miljö- och energidepartementet (M), Näringsdepartementet (N), Kulturdepartementet (Ku), Arbetsmarknadsdepartementet (A) och Förvaltningsavdelningen (FA).

Förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden fördelas mellan departementen (12 § RKI). En bilaga till förordningen anger fördelningen av ärendena och till vilka departement myndigheter och andra organ hör. Om ett ärende faller inom flera departements verksamhetsområden, ska det handläggas i det departement dit ärendet huvudsakligen hör.

## Ledning

Statsministern är chef för Regeringskansliet (5 § RKI). Statsministern utser bland statsråden chefer för departementen. Statsministern är också chef för Statsrådsberedningen. Chef för Regeringskansliets förvaltningsavdelning är förvaltningschefen i Statsrådsberedningen. Chefstjänstemän i departementen är statssekreteraren, kabinetssekreteraren, expeditonscheferna och rättscheferna (9 § RKI). Därtill finns en särskild chefstjänsteman för krishantering (9 § RKI). I departementen finns huvudmän för olika sakområden. För var och en av de myndigheter som hör till departementen finns en huvudman som ansvarar för frågor om myndighetens styrning (10 § RKI).

Departementschefen ansvarar för beredningen av regeringsärenden i departementet. För beredningen av regeringsärenden som enligt ett förordnande enligt 7 kap. 5 § regeringsformen ska föredras av ett annat statsråd ansvarar dock föredragande statsråd. Regeringsärenden som faller inom flera departements verksamhetsområden ska beredas i samråd med övriga berörda statsråd. Det gäller också inom ett departement när ett ärende berör mer än ett statsråd.

## Tre huvuduppgifter inom krisberedskapen

Regeringen har tre huvuduppgifter inom krisberedskapen. Regeringen ska ansvara för den övergripande samordningen, prioriteringen och inriktningen av samhällets krisberedskap. Regeringen ska också på övergripande nivå säkerställa en effektiv krishantering och en effektiv och trovärdig kommunikation med allmänhet och media. Regeringen ansvarar även för kontakten med andra länder, EU och andra internationella aktörer, som i olika avseenden kan beröras av en allvarlig händelse i Sverige.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Se prop. 2007/08:92, *Stärkt beredskap – för säkerhets skull*, s. 14.

## 4.1.2 Regeringens beredskap före hösten 2015

### Regeringens och Regeringskansliets organisation för krishantering hösten 2015

Ansvarsprincipen gäller för regeringens och Regeringskansliets arbete med krisberedskap och krishantering. Chefen för varje departement ansvarar för krishanteringsförmågan i departementet. Departementschefen ska uppdra åt en chefstjänsteman i departementet att närmast under departementschefen ansvara för att departementet har en krishanteringsplan och en krishanteringsorganisation. I Statsrådsberedningen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning kan uppdraget ges till en annan tjänsteman än en chefstjänsteman.<sup>3</sup> Varje departement har alltså ansvar för att det finns tillräcklig förmåga att hantera kriser inom det egna området.

Regeringskansliets förvaltningschef har ansvar för administrativa frågor även vid krishantering. Det är Förvaltningsavdelningen som ansvarar för att gemensamma resurser inom Regeringskansliet alltid fungerar. Under förvaltningschefen har kommunikationschefen i uppdrag att samordna det interna och externa kommunikationsarbetet såväl i vardagen som vid allvarliga händelser och kriser.<sup>4</sup>

Det finns ett antal dokument som styr Regeringskansliets och departementets krishantering.<sup>5</sup> Där står bl.a. att departementen inom sitt eget ansvarsområde bör kunna samla in och bearbeta lägesinformation samt upprätta konsekvensanalyser. Departementen bör också skyndsamt kunna lämna skriftliga underlag om läget inom sitt ansvarsområde och besvara olika typer av förfrågningar samt delta i gemensamma beredningar.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> 11 a § förordningen (1996:1515) om instruktion för Regeringskansliet.

<sup>4</sup> 11 e § förordningen (1996:1515) om instruktion för Regeringskansliet. Se även Per Bergling m.fl. (2016). *Krisen, myndigheterna och lagen. Krishantering i rättens gränsland*, s. 47.

<sup>5</sup> Regeringskansliet (2015). *Riktlinjer för Regeringskansliets krishanteringsförmåga*, 2015-07-24 dnr Ju2015/05678/RK KH. *Riktlinjer för Regeringskansliets utbildning och övning i krishantering*, 2015-07-24 dnr Ju2015/05679/RK KH. *Vägledning för Regeringskansliets utbildning och övning i krishantering*, 2015-07-24 dnr Ju2015/05682/RK KH. *Vägledning för Regeringskansliets kriskommunikation*, 2015-07-24 Ju2015/05683/RK KH. *Vägledning för departementens krishanteringsförmåga*, 2015-07-24 dnr Ju2015/05681/RK KH.

<sup>6</sup> Regeringskansliet (2015). *Riktlinjer för Regeringskansliets krishanteringsförmåga*, 2015-07-24 dnr Ju2015/05678/RK KH, s. 3.

*Justitiedepartementet och inrikesministern*

Frågor som gäller samhällets krisberedskap och Regeringskansliets krishantering liksom kontakten med många myndigheters krishanteringsfunktioner är sedan 2014 samlade under inrikesministern i Justitiedepartementet. Inrikesministerns statssekreterare leder det samlade krishanteringsarbetet. Justitiedepartementet samordnar också Regeringskansliets krishantering då flera departement berörs. Uppgifterna gäller framför allt strategiska frågor. Ansvaret för ledning och samordning av det operativa arbetet ligger däremot på myndigheterna.<sup>7</sup>

Flytten av krishanteringsfunktionen inom Regeringskansliet till Justitiedepartementet genomfördes för att få en komprimerad organisation och korta beslutsvägar.<sup>8</sup> Statsministern har alltså valt att stärka krisberedskapen i Sverige genom att ha ett samlat ansvar för ordning, säkerhet och krisberedskap under inrikesministern på Justitiedepartementet. Det innebär att det statsråd som är ansvarigt för MSB, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen också är ansvarigt för regeringens krisberedskap och Kansliet för krishantering.<sup>9</sup>

Inrikesministerns statssekreterare var under hösten 2015 den nuvarande EU-ministern. I juni 2016 utsågs en ny statssekreterare till inrikesministern.

*Kansliet för krishantering*

Kansliet för krishantering (RK KH) bestod 2015 av knappt fyrtio anställda. Kansliet stödjer den särskilda chefstjänstemannen för krishantering i dennes arbete.<sup>10</sup> Kansliet arbetar med att utveckla, samordna och följa upp Regeringskansliets krishantering. I chefstjänstemannens ansvar ingår också att se till att Regeringskansliet genomför nödvändiga förberedelser för ett krishanteringsarbete. Chefstjänstemannen för krishantering genomför regelbundet expeditjonschefs-

---

<sup>7</sup> Regeringens webbplats, [www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/Regeringskansliets-krishantering/](http://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/Regeringskansliets-krishantering/).

<sup>8</sup> Statsministern i utfrågningen i konstitutionsutskottet den 29 april 2016.

<sup>9</sup> Promemoria Ju 2016-03-10 i Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 431.

<sup>10</sup> Kansliet för krishantering flyttade i samband med att den särskilde chefstjänstemannen för krishantering organisatoriskt inordnades i Justitiedepartementet (SB2014/8015/RCK).

möten som gäller krishanteringsfrågor, där samtliga expeditionsschefer deltar.

Kansliet leds av en kanslichef och är indelat i två sektioner som leds av två sektionschefer, Sektionen för omvärldsanalys och rapportering (OAR) där även Kriskoordineringscentralen (KKC) finns, och Sektionen för samordning (S). Vidare finns en grupp för ledningsstöd. Kansliet för krishantering har en ständigt bemannad omvärldsbevakning som har i uppgift att upptäcka situationer som kan komma att kräva krishantering.

Kansliets omvärldsbevakning sker fortlöpande dygnet runt. Kansliet följer och analyserar händelser och situationer som har betydelse för Sverige, svenskar och svenska intressen och som kan föranleda krishantering för regeringen och Regeringskansliet, tar fram lägesbilder, bedriver utvecklings- och utbildningsarbete samt utgör en central kontaktpunkt i Regeringskansliet.<sup>11</sup>

Under en kris stödjer kansliet övriga Regeringskansliet i krishantering. Vid en uppkommen situation eller allvarlig händelse ska Kriskoordineringscentralen larma berörda departement. Kansliet för krishantering följer händelseutvecklingen och olika händelser analyseras.<sup>12</sup> Analysen gäller t.ex. vad händelsen kan innebära, vad den kan få för konsekvenser och hur den kan komma att utvecklas. Vid behov tar Kansliet för krishantering också fram och sprider en samlad lägesinformation till berörda på Regeringskansliet baserat på den information som inkommer från myndigheter via departementen. Efter hantering följer kansliet upp och utvärderar det genomförda arbetet.

---

<sup>11</sup> Regeringens webbplats, [www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/Regeringskansliets-krishantering/](http://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/Regeringskansliets-krishantering/), se också promemoria Ju 2016-03-10 i Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 498.

<sup>12</sup> Regeringskansliet är enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap undantaget från att så som andra myndigheter utföra risk- och sårbarhetsanalys.



### *Gruppen för strategisk samordning*

Gruppen för strategisk samordning (GSS) består av statssekreterare i de departement vars verksamhetsområde berörs av en allvarlig händelse. Inrikesministerns statssekreterare bedömer behovet av samordning i Regeringskansliet och kan sammankalla gruppen för strategisk samordning. Gruppens uppgift vid en kris är strategisk samordning av Regeringskansliets arbete.<sup>13</sup>

### *Krishanteringsrådet*

Krishanteringsrådet inrättades i december 2008 och är ett forum för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter.<sup>14</sup> Rådet leds av inrikesministerns statssekreterare. I rådet ingår normalt rikspolischefen, säkerhetspolischefen, överbefälhavaren och generaldirektörerna för Affärsverket svenska kraftnät, MSB, Post- och Telestyrelsen, Socialstyrelsen samt Strålsäkerhetsmyndigheten. Vidare ingår en landshövding som företräder länsstyrelserna samt företrädare för de berörda myndighetsansvariga departementen. Inrikesministerns statssekreterare kan även adjungera andra ledamöter vid behov.<sup>15</sup>

Krishanteringsrådet träffas under normala förhållanden två gånger om året för allmän orientering om arbetet inom krishanteringsområdet. Rådet kan också sammankallas för informationsutbyte mellan Regeringskansliet och myndigheter under allvarliga händelser och kriser.<sup>16</sup>

Kansliet för krishantering stödjer inrikesministerns statssekreterare vid genomförandet av mötena i Krishanteringsrådet.

---

<sup>13</sup> Promemoria Ju 2016-03-10 i KU 2015/16:20, s. 498, 11 d § förordningen IRK.

<sup>14</sup> Beslut SB2008/9096.

<sup>15</sup> Regeringens webbplats, [www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/Regeringskansliets-krishantering/](http://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/Regeringskansliets-krishantering/)

<sup>16</sup> Regeringens webbplats, [www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/Regeringskansliets-krishantering/](http://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/Regeringskansliets-krishantering/)

## Information och möten om migration

Under 2015 var migration och människor på flykt till Europa en del av vad omvärldsbevakningsfunktionen vid Kansliet för krishantering följde, särskilt efter en fartygskatastrof i mitten av april och uppgifter om icke sjövärdiga båtar på Medelhavet. Kansliet för krishantering och Kriskoordineringscentralen blev utöver detta, och den fortsatta löpande bevakningen, än mer involverade genom att analysarbetet intensifierades under sensommaren. Analysen innefattade bl.a. hur situationen med ett ökat antal människor på flykt skulle kunna komma att utvecklas. Det omfattade möjlig händelseutveckling och en dialog med de mest berörda departementen. Utrikesdepartementet tillförde också information, främst från andra EU-länder. Möjliga händelseutvecklingar kopplat till att ett stort antal människor på flykt skulle kunna anlända till Sverige på kort tid var också utgångspunkten för de första möten som hölls i expeditionschefskretsen och i Gruppen för strategisk samordning.

## Övningar i krishantering hade skett

Under perioden oktober 2014 till december 2015 genomfördes seminarier och övningar i krishantering med regeringen vid fyra tillfällen (december 2014 samt februari, juni och november 2015) och för statssekreterarna vid fyra andra tillfällen (januari, februari, maj och november 2015). Syftet med det första övningstillfället var att ge underlag för en diskussion om regeringens roll och uppgifter vid en allvarlig händelse eller kris. De efterföljande övningarna byggde vidare på diskussionen och gav tillfälle att öva strategiska uppgifter vid krishantering.

Under perioden juni 2015 till februari 2016 deltog de politiska staberna och berörda tjänstemän vid samtliga departement i övningar i krishantering. Övningarna omfattade samordning, lägesinformation och det samlade stödet till den politiska ledningen vid krishantering.<sup>17</sup>

År 2011 deltog Regeringskansliet i en nationell samverkansövning arrangerad av MSB.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Kansliet för krishantering (RK KH) har även tjänsteanteckningar om genomförda övningar i krishantering i Regeringskansliet för perioden 2014–2016.

<sup>18</sup> (SAMÖ-KKÖ), promemoria Ju 2016-03-10 i Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 711–712.

## Regeringskansliets beredskap – våra iakttagelser

Regeringskansliet hade strukturer för att hantera en oväntad och stor händelse med en oviss händelseutveckling. Det var tydligt att det var inrikesministerns statssekreterare som skulle leda det samlade arbetet och det fanns en särskild chefstjänsteman för krishantering. Kansliet för krishantering hade i uppdrag att arbeta med att ta fram information och samordna hanteringen. Det fanns en ordning för kontakter mellan statssekreterare i de berörda departementen genom Gruppen för strategisk samordning. Likaså fanns rutiner för möten mellan chefstjänstemannen för krishantering och expeditionsschefer i Regeringskansliet. Både den politiska ledningen och tjänstemännen hade deltagit i övningar i krishantering.

Under våren och sommaren 2015 var migration och människor på flykt till Europa en del av det som Kansliet för krishantering följde genom sin omvärldsbevakningsfunktion vid Kriskoordineringscentralen. Enheten för samordning av samhällets krisbevakning följde situationen parallellt och arbetade med samma frågor. Det genomfördes också samordnande möten på statssekreterarnivå, under vintern 2014, våren 2015 och sommaren 2015. Analysarbetet som genomfördes tillsammans med berörda departement om möjliga händelseutvecklingar kopplat till att exempelvis ett stort antal människor på flykt skulle kunna anlända till Sverige under kort tid, intensifierades under sensommaren 2015.

Trots den analys som gjordes inom Regeringskansliet var det svårt att med de prognoser som fanns förutse att så många människor på flykt skulle välja att resa till Sverige. Det fanns därför inte beredskap inför det ökade antal människor på flykt som kom under hösten 2015.

### 4.1.3 Hanteringen inom Regeringskansliet hösten 2015

#### Många departement var involverade

Arbetet i Regeringskansliet under hösten 2015 kom att involvera en högre grad av samordning inom och mellan departementen än vanligt. Samordningen omfattade flertalet departement, och den ägde rum både mellan tjänstemän och på den politiska nivån.

Ansvarsprincipen gäller inom myndigheten Regeringskansliet, precis som för andra myndigheter. Det innebär att det departement som ansvarar för en viss sakfråga under normala förhållanden hantlar den frågan även vid en kris. Det var därmed de olika departementen som under hösten 2015 ansvarade för sina löpande uppgifter i arbetet att bistå regeringen.

Departementen aktiverade de delar av sin organisation och gjorde den planering som man ansåg behövdes. Utrikesdepartementet (UD) inrättade t.ex. en särskild funktion för informationen från utrikesförvaltningen.

Eftersom många av de frågor som gäller mottagande av människor på flykt faller inom Justitiedepartementets ansvarsområde blev samarbetet mellan olika enheter inom det departementet mycket intensivt under hösten 2015. Det gällde särskilt frågor kopplat till Migrationsverket.

Ansvarsprincipen gjorde också att ansvariga statsråd representerade regeringen under hösten 2015. Statsministern, justitie- och migrationsministern, inrikesministern, arbetsmarknads- och etableringsministern, utbildningsministern, barn-, äldre- och jämställdhetsministern och vice statsministern deltog i presskonferenser som handlade om frågor som rörde människor på flykt.

## **Ordinarie struktur för krishantering användes**

Den struktur som fanns för krishantering vid Regeringskansliet användes under hösten 2015 för att samordna Regeringskansliets arbete med mottagandet av människor på flykt. Kansliet för krishantering tog fram och förmedlade samlad lägesinformation och stöttade chefstjänstemannen för krishantering i dennes uppgift att samordna krishanteringen i Regeringskansliet genom att förbereda och ge stöd vid de olika samordningsmötena.

## **Möten**

Regeringskansliet genomförde under hösten 2015 flera samordnande möten under samlingsbegreppet ”flyktingsituationen”, både på tjänstemannanivån och på den politiska nivån. En stor del av arbetet i

Kansliet för krishantering handlade om att förbereda och följa upp dessa möten.<sup>19</sup>

### *Möten med Gruppen för strategisk samordning*

Gruppen för strategisk samordning träffades första gången den 9 september 2015. Till det första mötet bjöds samtliga departements statssekreterare in. Allteftersom situationen utvecklades bedömdes att alla departement, förutom Miljö- och energidepartementet, berördes av arbetet.

Gruppen träffades från början av september 2015 veckovis flera gånger i veckan under hela hösten 2015 för att få en bild av läget och diskutera politiska bedömningar. Gruppen träffades därutöver med början i oktober 2015 i mindre sammansättning två gånger i veckan för att samordna arbetet i Regeringskansliet. Sammanlagt hölls 28 möten i Gruppen för strategisk samordning mellan september och december 2015.<sup>20</sup>

Mötena med Gruppen för strategisk samordning var enligt justitie- och migrationsministern i en utfrågning i konstitutionsutskottet navet i krishanteringen i Sverige under hösten 2015. Mötena syftade främst till att samordna Regeringskansliets alla åtgärder.<sup>21</sup>

### *Expeditionschefsmöten*

Chefstjänstemannen för krishantering genomför regelbundet expeditionschefsmöten för krishanteringsfrågor, där samtliga expeditionschefer deltar. Under hösten 2015 genomfördes expeditionschefsmöten två till tre gånger per vecka, vid sammanlagt ett trettiotal tillfällen.

Det första expeditionschefsmötet, den 9 september 2015, handlade om en möjlig händelseutveckling och krishanteringsorganisationens roll i arbetet, däribland i vilka situationer krishanteringsorganisationen kunde behöva intensifiera sitt arbete utifrån ett ökat behov under hösten. Mötena i den kretsen fortsatte under våren

---

<sup>19</sup> Till detta kan samordnande möten internt på departement ha förekommit, utanför den samordning som Kansliet för krishantering hanterade.

<sup>20</sup> PM Ju 2016-03-10 i Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 498.

<sup>21</sup> Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 441.

2016, med ett sista möte i maj. Därefter ingick i stället samordningen av arbetet med människor på flykt som en punkt på agendan under de expeditionschefsmöten för krishanteringsfrågor som chefstjänstemannen för krishantering regelbundet genomför var femte vecka.

### *Möten med Krishanteringsrådet*

Hösten 2015 hölls två möten i Krishanteringsrådet. Den 2 oktober hölls ett extra möte med anledning av det ökade antalet människor på flykt och därefter hölls ett sedan tidigare inplanerat ordinarie möte den 27 november 2015, också det med situationen med människor på flykt som en punkt på agendan. Till mötena adjungerades Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Skolverket och SKL. Under mötena utbyttes information om det arbete som genomfördes med anledning av situationen.

### *Ett nytt sekretariat för samordning och inriktning (Sirf)*

Sekretariatet för samordning och inriktning av regeringens och Regeringskansliets arbete rörande människor på flykt (Sirf) bildades i december 2015 med placering i Arbetsmarknadsdepartementet. Sirf inrättades i samband med att statsministern angav att regeringen bedömde att den akuta fasen var över. Det handlade också om att Kansliet för krishantering behövde använda sina resurser till andra händelser. Krishanteringsorganisationen i Regeringskansliet fortsatte dock att ansvara för spridningen av lägesinformation i Regeringskansliet.

Sirf var ett stöd till hela Regeringskansliet och uppdraget var att samordna och ge förslag på fortsatt inriktning för arbetet med det stora antalet människor på flykt som kom hösten 2015.<sup>22</sup> Sirf leddes av Arbetsmarknadsdepartementets statssekreterare.

Sirf blev en övergång till ett linjearbete. Sirf avvecklades under hösten 2016 och verksamheten inordnades från den 1 oktober 2016 i Integrationsenheten.

---

<sup>22</sup> Regeringens webbplats, [www.regeringen.se/artiklar/2016/02/ylva-johanssons-utvidgade-uppdrag-i-regeringen/](http://www.regeringen.se/artiklar/2016/02/ylva-johanssons-utvidgade-uppdrag-i-regeringen/)

## Information

### *Kansliet för krishantering tog fram samlad lägesinformation*

Kansliet för krishantering tog under hösten 2015 fram och sammanställde en samlad lägesinformation en gång i veckan, som gick ut till olika funktioner inom Regeringskansliet. Kansliet för krishantering samlade information genom kontakter med berörda departement som i sin tur fick information från myndigheterna. Ett exempel var att information från MSB:s nationella lägesbild regelmässigt ingick som underlag till den samlade lägesinformationen.

Den samlade lägesinformationen från Kansliet för krishantering skickades ut under hela hösten 2015 minst en gång i veckan, till statsråd, statssekreterare, expeditionschefer och andra berörda inom Regeringskansliet. Den första samlade lägesinformationen gick ut den 18 september 2015. Från den 29 september 2015 gick informationen ut till samtliga statsråd och statssekreterare. Det sista utskicket gjordes den 23 november 2016.

Kansliet för krishantering sammanställde och sände ut mediebilder från den 5 september 2015. Från den 11 september gjordes utskicket två gånger dagligen (förmiddag och eftermiddag). Utskicken av mediebilder avslutades den 23 november 2016. En medieanalys sammanställdes i princip månadsvis från och med november 2015 till och med juni 2016.

Kansliet för krishantering bistod under senare delen av hösten också med lägesföredragningar för statsministern med olika teman.<sup>23</sup> Lägesföredragningarna övertogs sedermera av Sirf. Kansliet för krishantering var dock fortsatt involverade genom att det beredde lägesinformation till föredragningarna.

### *Information från myndigheter till Regeringskansliet*

MSB tar varje dag fram ett internt underlag utifrån det senaste dygnets omvärldsbevakning som dagligen delges muntligt till Kansliet för krishantering vid Regeringskansliet. MSB lämnade sin första lägesrapport med särskild inriktning på människor på flykt till

---

<sup>23</sup> PM Arbetsmarknadsdepartementet 2016-04-16 i Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 515, anger bl.a. en avstämning i december 2015 inför sådan föredragning.

Regeringskansliet den 9 september 2015. Från och med den 20 september 2015 lämnade MSB lägesrapporter om situationen med människor på flykt dagligen. De innehöll bl.a. rapportering från myndigheter såsom Migrationsverket, Polismyndigheten och länsstyrelserna.<sup>24</sup>

MSB fick den 1 oktober 2015 i uppdrag att ”samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen”, att ta fram nationella lägesbilder och att särskilt rapportera sådana förhållanden som kan föranleda åtgärder från regeringens sida (Ju2015/07321/SSK). MSB lämnade sin första nationella lägesbild inom ramen för detta uppdrag till Regeringskansliet den 9 oktober 2015. Lägesbilderna innehöll bl.a. information om hur många personer som sökt asyl den senaste veckan och områden där behov av åtgärder identifierats av ansvariga myndigheter men där tillräckliga åtgärder inte hade vidtagits.<sup>25</sup>

Migrationsverket lämnade information till Regeringskansliet löpande, veckovis i samband med överlämnande av statistik och genom prognoskommentarer i samband med myndighetens prognoser. Regeringskansliet fick också löpande information från Migrationsverket om hur många som kommit föregående vecka samt hur många myndigheten bedömde skulle komma under nästa vecka.<sup>26</sup>

Kontinuerliga kontakter förekom mellan Migrationsverkets generaldirektör och ansvarig statssekreterare under september 2015. Under dessa kontakter informerade generaldirektören om att ökningen av antalet asylsökande var större än förväntat och signalerade att den kraftiga ökningen riskerade att innebära kapacitetsbrist hos myndigheten. Det finns ingen dokumentation från dessa kontakter.<sup>27</sup>

Polismyndigheten lämnade lägesbilder och annan information till Regeringskansliet dagligen från den 7 september 2015, kompletterat med veckovisa fylligare rapporter från den 21 oktober 2015. Informationen rörde frågor kopplade till migrationsströmmarna, såsom utförandet av gränskontroller, bränder eller bråk vid asylboenden samt konsekvenser för annat polisarbete.<sup>28</sup>

---

<sup>24</sup> Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 427, PM Ju 2016-03-10 i 2015/16:KU20, s. 490.

<sup>25</sup> Granskningsbetänkande 2015/16:KU20 s. 427, PM Ju 2016-03-10 i 2015/16:KU20, s. 490.

<sup>26</sup> Granskningsbetänkande 2015/16:KU20 s. 427, PM Ju 2016-03-10 i 2015/16:KU20, s. 490f.

<sup>27</sup> Granskningsbetänkande 2015/16:KU20 s. 428, PM Ju 2016-03-10 i 2015/16:KU20, s. 491.

<sup>28</sup> Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 428, PM Ju 2016-03-10 i 2015/16:KU20, s. 491.



Kriskoordineringscentralen vid Kansliet för krishantering ställde den 15 september 2015 två frågor till samtliga länsstyrelser med anledning av situationen med människor på flykt: vilka åtgärder genomförs och planeras ytterligare åtgärder, och i så fall vilka? Informationen från länsstyrelserna (Ju2015/06878/RK KH) sammanställdes av Kansliet för krishantering och presenterades för den politiska ledningen och berörda tjänstemän. Informationen bedömdes inte vara av sådan karaktär att det fanns anledning att vidta några särskilda åtgärder. Däremot fortsatte regeringen att följa utvecklingen i länen, bl.a. genom de nationella lägesbilder som MSB tog fram och till vilka länsstyrelserna lämnade information.<sup>29</sup>

Som en del av sedvanlig rapportering redogjorde utlandsmyndigheterna under sommaren 2015 allt mer frekvent för UD om andra länders hantering av migrationsfrågor. UD vidtog åtgärder för att framför allt EU-ambassadernas rapportering skulle återges i underlagen från Kansliet för krishantering när kansliet tog fram information om situationen med ett ökat antal människor på flykt till Sverige. Från november 2015 inkluderades utlandsmyndigheternas rapportering i underlagen från Kansliet för krishantering. UD inrättade en tjänst som samordnare för migration och frågor om människor på flykt den 2 november 2015 (dessförinnan bistod UD:s planeringsstab med viss samordning).<sup>30</sup>

### *Informationsmöte med utrikesministern*

Utrikesministern sammankallade den 10 september 2015 ett möte hos UD som gällde det ökade antal människor på flykt som kom till Sverige. Förutom utrikesministern deltog tjänstemän från UD:s säkerhetsenhet (UD SÄK), enheten för säkerhetspolitik (UD SP) och ministerkansliet (UD MK), Justitiedepartementets polisenhet (Ju PO) och Försvarsdepartementets enhet för samordning av försvarsunderrättelsefrågor (Fö SUND) samt representanter från Nationella operativa avdelningen inom Polismyndigheten och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten inom Försvarsmakten. Syftet med mötet var, enligt svarspromemoria den 10 mars 2016 till

---

<sup>29</sup> PM Ju 2016-03-10 i Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 493.

<sup>30</sup> Skriftlig information UD 2017-02-02.

konstitutionsutskottet, att uppdatera utrikesministern om relevanta frågeställningar kring flyktingströmmarna. Den information som framkom var till stor del redan känd inom berörda departement och föranledde därför i sig inte några åtgärder inom Regeringskansliet.<sup>31</sup>

### *Informationsmöte med myndigheter*

Den 23 september 2015 på kvällen ägde ett möte på Justitiedepartementet rum där bl.a. Migrationsverkets generaldirektör och operativa chef, MSB:s överdirektör och representanter för Kriminalvården och Försvarsmakten deltog. Mötet handlade om boendefrågor.<sup>32</sup>

### *Annan information*

SKL fungerade som en betydelsefull kanal för förmedling av bilden av situationen till Regeringskansliet under hösten 2015. SKL:s ledning träffade företrädare för regeringen ett antal gånger under hösten. SKL hade också regelbundna avstämningar på tjänstemannanivå med Arbetsmarknadsdepartementets statssekreterare. Avdelningschefer inom SKL träffade tjänstemän på olika departement (bl.a. Arbetsmarknadsdepartementet) för veckovisa avstämningar. SKL deltog också i Krishanteringsrådets möten på Justitiedepartementet. Regeringskansliet efterfrågade aktivt SKL:s bedömning av läget.

Omvärldsbevakningsfunktionen sände regelbundet ut en sammanfattande information av medierapporteringen. Det innebär att Regeringskansliet, i likhet med många frivilligorganisationer och kommuner, använde massmedia som en viktig informationskanal. Framför allt när det gällde information om hur många människor som väntades komma till olika delar av landet förefaller massmedia ha varit en viktig informationskanal.

---

<sup>31</sup> Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 501.

<sup>32</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2017-01-12 och 2017-01-24. Intervju MSB 2016-09-09.

#### 4.1.4 Regeringens styrning genom beslut hösten 2015

Regeringen har på sin webbplats och till konstitutionsutskottet redovisat beslut som fattades med anledning av situationen med fler människor på flykt under hösten 2015. Dessa redovisningar ligger till grund för följande avsnitt.

Redovisningarna innehåller även beslut som inte handlar om hanteringen av mottagandet, utan om etablering och integration efter det att personer fått beslut om uppehållstillstånd. Det gäller t.ex. arbetet inom ramen för den nationella satsningen Sverige tillsammans och arbetet med en ny reglering om att kommuner måste ta emot nyanlända. Dessa beslut redovisar vi inte i den fortsatta framställningen.

Den blocköverskridande överenskommelsen den 23 oktober 2015 var inte ett regeringsbeslut men redovisas ändå eftersom den ledde till ett antal beslut senare under hösten.

#### Tre faser under hösten 2015

Det går att se tre faser i regeringens hantering under hösten 2015. Under september startade ett arbete inom Regeringskansliet, men några särskilda beslut eller någon påtaglig förändring av regeringens arbete skedde egentligen inte på grund av det ökade antalet människor på flykt.

Från den 1 oktober 2015 fattade regeringen ett antal beslut med anledning av det stora antalet människor på flykt som kom till Sverige. Regeringen gav den 1 oktober 2015 MSB ett samordnande uppdrag. Många av åtgärderna som regeringen beslutade under oktober månad var inriktade på boende för asylsökande, inklusive boende för de ensamkommande barnen.

Efter den migrationspolitiska överenskommelsen den 23 oktober 2015 var regeringens beslut och åtgärder mer tydligt inriktade på att begränsa och minska antalet människor på flykt som kom till landet. Det gällde fortsatt under december 2015. Under november 2015 fattades ett antal beslut inom skol- och utbildningsområdet och under december fattades ett antal beslut inom hälso- och sjukvårdsområdet.

## Den migrationspolitiska överenskommelsen

Den 23 oktober 2015 kom regeringen tillsammans med Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna överens om insatser med anledning av situationen. Överenskommelsen innehöll följande åtgärder för att stärka hanteringen av mottagandet:

- Uppdrag till Migrationsverket att redovisa en plan för åtgärder inom asylprövningen i syfte att förkorta handläggningstiderna.
- Åtgärder för att minska möjligheterna att bo kvar i Migrationsverkets anläggningsboenden för dem som beviljats uppehållstillstånd eller ett lagakraftvunnet avvisnings- eller utvisningsbeslut.
- Slopande av vissa undantag från försörjningskrav vid anhöriginvandring.
- Införande av tidsbegränsad lag om tillfälligt uppehållstillstånd för flyktingar (dock ej kvotflyktingar, ensamkommande barn och barnfamiljer), alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande.
- Tillsättning av en utredning om lagliga vägar för att söka asyl i EU.
- En analys och översyn av orsakerna till att antalet ensamkommande barn som kommer till Sverige hade ökat under senare tid. Utöver redan aviserade åtgärder kring ensamkommande barn skulle hela situationen för placering och hantering av denna grupp löpande ses över.
- Begäran om Sveriges deltagande i omfördelningen av personer i behov av skydd enligt EU-beslut den 22 september.
- Tidiga insatser under asyltiden, t.ex. svenskundervisning redan under asyltiden liksom en obligatorisk samhällsorientering.
- Tillfälliga lättnader i plan- och byggregleringen liksom förenklade krav på byggnader som uppförs eller tas i anspråk med tidsbegränsat bygglov. Ökade möjligheter att ”återbostadisera” lägenheter som används för annat ändamål och utvecklade förutsättningar för långa avtal med Migrationsverket.
- Ökade möjligheter för friskolor att ta emot asylsökande elever och för kommuner att kunna placera elever i andra skolor än de

närliggande. Utveckling av distansstöd för elever på deras modersmål.

- Ansökan om tillgängliga EU-medel för att underlätta flyktingsituationen.
- Engångspengar till kommuner och civilsamhälle för att hantera situationen och minska trycket på den kommunala ekonomin.

Överenskommelsen innehöll också åtgärder för integration och etablering av nyanlända.

### Åtgärder för förstärkt hantering på kort sikt

#### *Uppdrag till MSB*

Den 1 oktober 2015 gav regeringen MSB i uppdrag att på nationell nivå ”samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingkrisen utan att det påverkade ansvarsprincipen”.<sup>33</sup> I uppdraget ingick att ta fram nationella lägesbilder som skulle innehålla information om områden där behov av åtgärder hade identifierats av ansvariga aktörer men där tillräckliga åtgärder saknades. MSB skulle även identifiera och rapportera övriga förhållanden till regeringen för att regeringen skulle kunna bedöma behovet av åtgärder.

Regeringen anförde i beslutet att en effektiv krishantering förutsätter att berörda aktörer samarbetar. Lärdomar visade på behovet av samordnade insatser, att insatserna utgår från en helhetssyn och att insatserna fokuserar på de människor som är drabbade. Mot den bakgrunden hade MSB redan i uppdrag att se till att berörda aktörer fick tillfälle att samordna sina åtgärder och att bistå Regeringskansliet med underlag och information.

Den nu aktuella situationen berörde enligt regeringen ett stort antal personer och det var många aktörer som deltog i hanteringen av situationen, såväl statliga myndigheter som kommuner, landsting, frivilligorganisationer, trossamfund och privata aktörer. För att de skulle kunna arbeta effektivt tillsammans krävdes enligt regeringen en stärkt samordning.

---

<sup>33</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07321/SSK (2015-10-01).

Det var enligt regeringen också angeläget att det fanns en aktör som kunde ta fram en ännu tydligare nationell lägesbild. Den aktuella situationen ställde genom sin komplexitet särskilda krav på den information som lämnades till regeringen och det var viktigt att regeringen fick kännedom om sådana brister som identifierades men som inte åtgärdades och att regeringen uppmärksammades på förhållanden som kunde föranleda åtgärder från regeringens sida. Regeringen bedömde att MSB borde ha denna roll under hanteringen av den då rådande situationen. Samtidigt underströk regeringen att alla aktörer enligt ansvarsprincipen ansvarade för åtgärder inom det egna området och beslutade om styrning och resurser avseende den egna verksamheten.

#### *Medel till ersättningar och boendekostnader*

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att avsätta 961 miljoner kronor avsattes till olika ersättningar och boendekostnader för asylsökande.

#### *Ansökan om bistånd*

Regeringen gav den 5 november 2015 Migrationsverket i uppdrag att ansöka om medel för bistånd vid nödsituation från asyl-, migrations- och integrationsfonden (se Europaparlamentets och rådets förordning [EU] 516/2014 om inrättande av asyl-, migrations- och integrationsfonden). Enligt förordningen (EU) 516/2014 artikel 21.1 ska ekonomiskt stöd tillhandahållas för att åtgärda särskilda och brådskande behov i händelse av en nödsituation.<sup>34</sup> Regeringens beslut om uppdrag till Migrationsverket angav att en ansökan om medel t.ex. kunde avse kostnader för att delvis finansiera boende för asylsökande.

---

<sup>34</sup> Med nödsituation avses, enligt artikel 2 k i, en situation som är resultatet av ett högt migrationstryck i en eller flera medlemsstater som kännetecknas av en stor och oproportionerlig inströmning av tredjelandsmedborgare som ställer stora och omedelbara krav på medlemsstaternas mottagande- och försvarsfaciliteter samt asylsystem och asylförfarande.

## Åtgärder för långsiktig förbättring av mottagandet

### *Utredning om bl.a. mottagande*

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå åtgärder för ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande, nyanlända samt ensamkommande barn (dir. 2015:107). Utredningen ska enligt tilläggsdirektiv redovisas i slutet av oktober 2017.

### *Uppdrag om samordningsnummer*

Regeringen fattade den 22 oktober 2015 beslut om att ge Skatteverket i uppdrag att utreda förutsättningarna för att låta samtliga asylsökande i Sverige få samordningsnummer samt föreslå hur ett sådant förfarande borde utformas.<sup>35</sup> Skatteverket slutrapporterade uppdraget i april 2016.<sup>36</sup>

## Åtgärder för fler boendeplatser

### *Inventering*

Den 8 oktober 2015 gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att göra en inventering av lokaler och anläggningar i respektive län som kunde användas som tillfälliga asylboenden. Uppdraget skulle genomföras i nära samarbete med kommunsektorn och skulle samordnas med MSB:s uppdrag om att koordinera ansvariga aktörer. Landshövdingen i Norrbottens län, Sven-Erik Östberg, fick i uppdrag att samordna uppdraget.<sup>37</sup>

Uppdraget redovisades den 22 oktober 2015 till Migrationsverket och Regeringskansliet och totalt uppgick de inventerade nya boendeplatserna till cirka 66 000.<sup>38</sup> Migrationsverket uppskattade under veckorna därpå att knappt hälften av dessa var användbara boendeplatser för Migrationsverket. Migrationsverket bedömde därefter att

---

<sup>35</sup> Regeringsbeslut Fi2015/03175/S3 och Fi2015/04871/S3 (2015-10-22).

<sup>36</sup> Skatteverket (2016). *Samordningsnummer till asylsökande*, dnr 1 31 176575-16/113.

<sup>37</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07537/SIM (2015-10-08).

<sup>38</sup> Länsstyrelsen Norrbotten 2015-10-22, *Uppdrag att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga asylboenden*, dnr 109-12235-15.

det fanns potential att få fram 20 000 boendeplatser från listan under året.<sup>39</sup>

### *Tält*

Den 9 oktober 2015 gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att med stöd av MSB, Fortifikationsverket och länsstyrelserna uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden i form av tält.<sup>40</sup> Samtidigt fick MSB i uppdrag av regeringen att i samverkan med Fortifikationsverket och länsstyrelserna vidta åtgärder för att uppföra tillfälliga asylboenden. MSB:s uppdrag omfattade att efter begäran av Migrationsverket införskaffa, uppföra och under en inledande fas förvalta tälten.<sup>41</sup> Den 10 oktober 2015 utsåg regeringen en samordnare för dialog med kommuner om tält.<sup>42</sup>

### *Ändringar i plan- och byggförordningen*

Den 10 december 2015 beslutade regeringen om ändringar i plan- och byggförordningen (2011:338) för att underlätta etableringen av anläggningsboenden för Migrationsverket under en begränsad tid. Ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2016 och innebar att dessa boenden undantogs från vissa tekniska egenskaps- och utformningskrav. Det rörde sig bl.a. om begränsningar i krav gällande hushållning med energi, vatten och avfall. Boenden skulle inte heller behöva vara försedda med hiss. De tekniska egenskaperna gällande exempelvis hygien, miljö, säkerhet och brand skulle också anpassas.<sup>43</sup>

Regeringen beslutade den 17 december 2015 att ge Boverket i uppdrag att ta fram en vägledning och föreskrifter för detta.<sup>44</sup> Boverket redovisade uppdraget i februari 2016 i form av en vägledning för anpassningar och avsteg från plan- och byggförordningen.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> Migrationsverket, stabsrapport 2015-11-11.

<sup>40</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07557/SIM (2015-10-09).

<sup>41</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07558/SSK (2015-10-09).

<sup>42</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07927/SIM (2015-10-22).

<sup>43</sup> 3 kap. 27–29 §§ plan och byggförordningen (2011:338).

<sup>44</sup> Regeringsbeslut N2015/08896/PUB (delvis) (2015-12-17).

<sup>45</sup> Boverket (2016). *Redovisning av Boverkets uppdrag att ta fram vägledning och föreskrifter till bestämmelserna om tillfälliga anläggningsboenden i plan- och byggförordningen (2011:338)*, PBF, dnr 3406/2015.



### *Åtgärder för att underlätta upphandling*

Regeringen beslutade den 1 oktober 2015 att ge Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ta fram en vägledning för att underlätta upphandling av boende för asylsökande.<sup>46</sup> Vägledningen skulle enligt beslutet, utifrån svenska förhållanden, och precisera den tolkning som Europeiska kommissionen gjorde i ett meddelande om offentlig upphandling.<sup>47</sup> Upphandlingsmyndigheten redovisade uppdraget genom vägledningen ”Tillämpning av LOU i akuta situationer”, publicerad på myndighetens webbplats den 30 oktober 2015.

Den 18 december 2015 beslutade regeringen om en lagrådsremiss med förslag om att bestämmelserna om interimistiska beslut vid överprövning av en upphandling och av ett avtals giltighet ska förtydligas för att underlätta genomförandet av skyndsamma upphandlingar.<sup>48</sup> I propositionen lyfts fram att användarens intresse, allmänintresset och övriga berörda intressen ska beaktas vid skadeavvägning. Riksdagen beslutade om ändring i lagen om offentlig upphandling, LOU, som trädde i kraft den 1 juni 2016.<sup>49</sup>

### *Begränsad rätt till boende för personer med lagakraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning*

Ett arbete som syftade till att begränsa rätten till boende inleddes under hösten 2015. Inför den extra ändringsbudgeten i mars 2016 presenterade regeringen förslag för att ge plats åt fler asylsökande på asylboendena bl.a. genom att rätten till boende på förläggning (ABO) skulle upphöra för vuxna utan barn efter lagakraftvunna beslut om avvisning eller utvisning.<sup>50</sup> De föreslagna ändringarna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. trädde i kraft 1 juni 2016.

---

<sup>46</sup> Regeringsbeslut (2015-10-01), dnr Fi2015/04599/UR (delvis).

<sup>47</sup> Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om regler för offentlig upphandling i samband med den aktuella asylkrisen. Bryssel 9.9.2015 COM(2015) 454 final.

<sup>48</sup> Lagrådsremiss (2015-12-18) *Intermistiska beslut vid överprövning av upphandlingar*.

<sup>49</sup> Prop. 2015/16:129 *Intermistiska beslut vid överprövning av upphandlingar*, bet. 2015/16:FiU29, rskr. 2015/16:215.

<sup>50</sup> Prop. 2015/16:146 *Extra ändringsbudget 2016*, bet. 2015/16:FiU42, rskr. 2015/16:210.

## Ensamkommande barn

I oktober 2015 vidtog regeringen flera åtgärder för att förbättra boendet för ensamkommande barn. I oktober tidigarelade regeringen en lagrådsremiss om en ny placeringsform för barn och unga i åldern 16–20 år, så kallat stödboende. En utredning hade redan 2014 presenterat förslag om stödboende. En proposition om den nya placeringsformen beslutades den 5 november 2015.

I oktober 2015 fick IVO i uppdrag att vidta åtgärder för att stärka kapaciteten i verksamhet med tillståndsprövning för hem för vård och boende (HVB) och för den kommande nya placeringsformen stödboenden.

Statens Institutionsstyrelse, SIS, fick i oktober 2015 i uppdrag att utreda förutsättningarna för att iordningsställa och tillhandahålla platser för stödboende och hem för vård och boende (HVB).

Socialstyrelsen fick i oktober 2015 i uppdrag att i samverkan med IVO se över Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hem för vård eller boende.

Regeringen gav i oktober 2015 Socialstyrelsen i uppdrag att nationellt initiera och samordna informationsinsatser om familjehem, jourhem och god man för ensamkommande barn och särskilt förordnad vårdnadshavare. Syftet var att synliggöra behovet och öka kunskapen om vad uppdragen innebär för att säkra tillgången till bl.a. familjehem.

## Kommuner och landsting

Regeringen gav den 22 oktober 2015 Socialstyrelsen i uppdrag att inrätta en svarsfunktion till stöd för kommunerna. Svarsfunktionen skulle utgå ifrån relevant lagstiftning och tillgänglig kunskap inom myndighetens ansvarsområden. Uppdraget var enligt regeringen ett svar på att den kommunala socialtjänsten hade uttryckt behov av stöd i olika frågor. Regeringen hoppades att uppdraget särskilt skulle komma att gynna mindre kommuner, eftersom de ibland saknade egen kapacitet att hantera de svåra frågor som situationen innebär.

Regeringen lämnade den 12 november 2015 en proposition om ändringsbudget till riksdagen. Regeringen föreslog utgifter med 11 miljarder kronor för att utöka anslagen till kommunerna och till

civilsamhället, varav 9,8 miljarder kronor skulle fördelas till kommuner och landsting.

## Skola och utbildning

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att tillsätta en utredning för att öka skolhuvudmäns möjligheter att erbjuda modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål (dir. 2015:112).

Regeringen gav den 12 november 2015 Myndigheten för yrkeshögskolan i uppdrag att utreda flera utbildningsvägar för att bli kontakttolk.

En särskild utredare fick den 26 november 2015 i uppdrag att föreslå åtgärder för att säkra kommuners möjligheter att tillgodose nyanlända elevers rätt till utbildning (dir. 2015:122).

## Hälso- och sjukvård

Regeringen beslutade den 8 oktober 2015 att anslå medel till SKL för en förstudie om möjligheter att genomföra fler hälsoundersökningar.

Regeringen beslutade den 10 december 2015 om två uppdrag till Socialstyrelsen. Det ena innebar att kartlägga hur stödet kring andra talade språk än svenska (inklusive tolkar) ser ut inom hälso- och sjukvården och tandvården. Det andra innebar att tillsammans med SKL och berörda myndigheter göra en fördjupad analys av hälso- och sjukvårdens och tandvårdens utmaningar och möjligheter när det gäller att tillhandahålla vård till asylsökande och nyanlända.

Vidare gav regeringen den 10 december 2015 ett uppdrag till Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten gemensamt om att stödja landstingen i arbetet med att erbjuda hälsoundersökningar till asylsökande.

Folkhälsomyndigheten fick samma dag även ett uppdrag att kartlägga och analysera behoven av vaccinationer hos asylsökande och att vid behov ta fram förslag på åtgärder för att underlätta för hälso- och sjukvården inklusive barnhälsovården och elevhälsan att kunna erbjuda asylsökande vaccinationer enligt tillämpliga vaccinationsprogram.

## Åtgärder för civilsamhället och bistånd

Regeringen beslutade den 1 oktober 2015 att anslå 10 miljoner kronor till det civila samhällets arbete med människor på flykt, att fördelas av Röda Korset. Regeringen avsatte samma dag 25 miljoner kronor till FN:s livsmedelsprogram samt 25 miljoner till FN:s globala katastroffond.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) fick den 12 november 2015 i uppdrag att ta fram en vägledning för samverkan mellan kommuner och det civila samhällets organisationer kring mottagande av asylsökande och nyanländas etablering. Myndigheten redovisade den 2 maj 2016 uppdraget genom skriften "Samla kraft".

Regeringen lämnade den 12 november 2015 ett förslag om en tilläggsbudget, där 200 miljoner kronor skulle fördelas till det civila samhällets organisationer, studieförbunden och idrottsrörelsen. Riksdagen biföll förslaget den 10 december 2015, och regeringen beslutade den 11 december 2015 att fördela 105 miljoner kronor av anslaget till det civila samhället och trossamfunden för arbetet med människor på flykt.

## Beslut för att kontrollera och minska antalet asylsökande i framtiden

### *Omplacering*

Regeringen beslutade den 5 november 2015 att sända en under rättelse till Europeiska kommissionen och Europeiska unionens råd om att en anpassning av rådets beslut (EU) 2015/1601 om omplacering av asylsökande från Italien och Grekland borde ske till förmån för Sverige.

### *Tillfälliga gränskontroller*

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att återinföra gränskontroll vid inre gräns. Beslutet gällde från samma dag kl. 12.00 och inledningsvis i tio dagar, till och med den 21 november 2015. Enligt beslutet skulle lokaliseringen, omfattningen och utformningen av

kontrollen anpassas till vad som var nödvändigt med hänsyn till allmän ordning och inre säkerhet.

Därefter beslutade regeringen den 19 november, den 10 december och den 18 december 2015 om att förlänga den återinförda gränskontrollen (fram till den 9 januari 2016). Samtliga dessa beslut fattades med stöd av artikel 25 i kodex om Schengengränserna.<sup>51</sup>

Sverige meddelade den 10 och den 18 december 2015 Europeiska kommissionen, rådet och övriga medlemsstater att om situationen inte skulle förändras väsentligt under de kommande veckorna avsåg Sverige att då besluta om förlängning av den tillfälligt återinförda gränskontrollen vid inre gräns enligt det förfarande som föreskrivs för förutsebara situationer, med stöd av artikel 23 och 24 i kodexen om Schengengränserna. Regeringen beslutade den 7 januari 2016 att förlänga gränskontrollen vid inre gräns först till och med den 8 februari 2016 och därefter genom ett antal efterföljande beslut. Gränskontrollerna gäller ännu.

Rådets genomförandebeslut (EU) 2016/894 av den 12 maj 2016 riktade en rekommendation till bl.a. Sverige om att, i högst sex månader, utföra kontroller vid de inre gränserna. Regeringen efterkom detta och fattade ett efterföljande beslut i november 2016. I enlighet med dessa beslut sker gränskontrollerna enligt artikel 26 i kodexen om Schengengränserna. Av genomförandebeslutet framgår att Sverige bör tillåtas fortsätta genomföra sådana kontroller eftersom ”de är en lämplig metod för att hantera ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten med koppling till irreguljära migranternas sekundära förflyttningar”.

### *Skälen för beslutet om gränskontroll*

Regeringen redovisade som sin sammantagna bedömning i beslutet den 12 november 2015 att ”förhållandena nu är sådana att det ur ett brett perspektiv föreligger ett hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten” och uttalade att eftersom ”andra åtgärder bedömts otillräckliga för att avvärja detta hot ska gränskontroll i

---

<sup>51</sup> I avsnittet anges de artiklar som gällde under hösten 2015. De har sedan 2016 fått annan numrering, se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna).

enlighet med artikel 25 i kodex om Schengengränserna genomföras vid den inre gränsen”.<sup>52</sup>

Av regeringens webbplats framgår följande om vad som motiverade beslutet. ”Den samlade bedömningen som regeringen gör är att det är nödvändigt att återinföra gränskontroll vid inre gräns eftersom den nuvarande situationen innebär akuta utmaningar för viktiga funktioner i samhället. Bedömningen bygger på Migrationsverkets och Polismyndighetens analyser samt den nationella lägesbild som ges av MSB. Bland annat bedömer Polismyndigheten att den allmänna ordningen och den inre säkerheten i nuläget är hotad. MSB pekar på stora påfrestningar för flera samhällsviktiga verksamheter.”<sup>53</sup>

Regeringen skrev i beslutet den 12 november 2015 under rubriken ”Skäl för regeringens beslut” bl.a. följande. ”Sverige står för närvarande inför ett större migrationstryck än någonsin tidigare. De boendeplatser som Migrationsverket förfogar över uppges nu inte täcka de behov som finns. I migrationsströmmarna finns både asylsökande och personer som inte har för avsikt att söka asyl. Migrationsverket har meddelat regeringen att trycket på myndigheten nu är extremt stort och förordar ett tillfälligt återinförande av gränskontroll vid inre gräns. Den 9 november 2015 registrerade Migrationsverket över 2 000 asylsökande, det högsta antalet hittills under ett dygn. Detta ligger i linje med att från och med den 3 november till och med den 9 november registrerades närmare 11 000 asylsökande. Migrationsverket har vidare anfört att inflödet idag sker helt okontrollerat. [...] Polismyndighetens bedömning är att situationen är sådan att det föreligger ett allvarligt hot mot allmän ordning och inre säkerhet i Sverige. Vidare beskriver MSB i sina nationella lägesbilder att migrationsströmmarna medför akuta utmaningar med avseende på samhällets funktionalitet, vilken utgör ett av målen för Sveriges säkerhet. MSB pekar på stora påfrestningar för främst boende, hälso- och sjukvård, skola och socialtjänst, men även annan samhällsviktig verksamhet.”

---

<sup>52</sup> Regeringsbeslut Ju2015/08659/PO (2015-11-12).

<sup>53</sup> Regerings webbplats, [www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-granskontroll-vid-inre-grans/](http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-granskontroll-vid-inre-grans/)

## *Underlag*

I en skrivelse den 11 november 2015 till Regeringskansliet, Justitiedepartementet, förordade Migrationsverket återinförande av gränskontroll. Migrationsverket anförde i skrivelsen bl.a. följande. ”Migrationsverket löser behovet av boende dygn för dygn men med nuvarande utveckling överstiger efterfrågan tillgången. Det innebär att människor som inte kan ordna boende på egen hand ställs på gatan. I en situation där platserna inte räcker åt alla prioriterar Migrationsverket barn och barnfamiljer. Den stora rörelsen av människor till Sverige är också kopplad till Migrationsverkets uppdrag att upprätthålla den reglerade invandringen och till Polismyndighetens uppgift att ansvara för inre utlänningskontroll. Bland den stora mängden människor som reser in finns de som avser att söka asyl i Sverige men även personer som väljer att inte göra det och som därmed kan vistas illegalt i Sverige. Kontroll över hur många som utöver de asylsökande reser in utan visering eller uppehållstillstånd saknas. Migrationsverket har inte gjort någon bedömning av om ett införande av gränskontroll skulle leda till att fler eller färre skulle söka asyl i Sverige. Däremot finns det skäl som talar för att en gränskontroll skulle kunna bidra till ökad ordning i mottagandet av asylsökande och bättre kontroll av det stora antal människor som reser in i landet av andra skäl än att de avser att söka asyl.”<sup>54</sup>

Skrivelsen från Migrationsverket var först rubricerad som en analys ”Möjliga effekter av införande av gränskontroller” och den skickades från generaldirektörens stab (funktionsbrevlåda) till Justitiedepartementet (statssekreteraren Lars Westbratt) den 11 november 2015 kl. 17.30. En halvtimme senare sändes en ny skrivelse av samma innehåll men då rubricerad ”Migrationsverket förordar införande av gränskontroll”, tillsammans med meddelandet att den tidigare skrivelsen hade sänts av misstag och kunde bortses från.<sup>55</sup>

Av tjänsteanteckning daterad den 11 november 2015 av rättschefen i Justitiedepartementet Charlotte von Essen framgår följande. ”RPC Dan Eliasson uppger följande vid telefonsamtal angående frågan om att tillfälligt införa gränskontroll vid inre gräns. I likhet med den bedömning som gjordes den 5 november bedöms situa-

---

<sup>54</sup> Migrationsverkets dnr 1.1.2-2015-75130.

<sup>55</sup> Mail från Migrationsverket till Justitiedepartementet 2015-12-11 kl 17.27 resp. kl 18.02.

tionen vara sådan att det kan anses föreligga sådant allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten som avses i regelverket. Vid en avvägning mellan de positiva polisiära effekterna av ett sådant beslut och de negativa konsekvenser ett sådant beslut bedöms få för övrig verksamhet och därmed möjligheterna att utföra det polisiära uppdraget, görs dock bedömningen att det inte är motiverat ur ett polisiärt perspektiv att göra en framställan till regeringen om återinförande av gränskontroll”.

Av MSB:s nationella lägesbild den 10 november 2015 framgår bl.a. följande. ”En utmaning är att hantera situationen med ett stort antal asylsökande utan att ordinarie samhällsviktig verksamhet drabbas. Läget är framför allt ansträngt när det gäller boenden för asylsökande och omhändertagande av ensamkommande barn. Det svenska samhällets förmåga att ta emot ensamkommande barn är starkt utmanad. Principen om barnets bästa i beslut som rör barnet kan inte uppfyllas”.

#### *ID-kontroller på fartyg*

Den 12 november 2015 aviserade regeringen att man avsåg införa ID-kontroller av passagerare på fartyg genom ett tillägg i fartygs-säkerhetsförordningen (2003:438). Regeringen fattade beslut om ändringen den 17 november 2015 och den trädde i kraft den 21 november 2015. Enligt ändringen har rederierna skyldighet att utifrån de föreskrifter som meddelats av Transportstyrelsen registrera uppgifter om ombordvarande passagerare på fartyg efter kontroll av giltig identitetshandling med fotografi.

#### *Anpassning av lagstiftning till miniminivå*

Den 24 november 2015 meddelade regeringen att det behövdes ett ”andrum i flyktingmottagandet” och att lagstiftningen därför tillfälligt behövde anpassas till minimikrav enligt internationell rätt.<sup>56</sup>

Det gällde t.ex. begränsning av möjligheten till uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716). I slutet av april 2016 kom rege-

---

<sup>56</sup> Regeringens webbplats (2015-11-24), [www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/](http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/)



ingen med förslag om en lag om tidsbegränsade uppehållstillstånd (prop. 2015/16:174). Efter beslut i riksdagen trädde lagen i kraft den 20 juli 2016 och den gäller i tre år.

### *Lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten*

Regeringen aviserade den 24 november 2015 att identitetskontroller skulle införas på buss, tåg och passagerarfartyg och ett förslag till lagrådsremiss togs fram i Näringsdepartementet. Efter att Näringsdepartementet hade inhämtat synpunkter från ett begränsat antal myndigheter med mycket kort svarstid och ofta muntligen lämnade regeringen den 4 december 2015 en lagrådsremiss till lagrådet. Lagrådet avstyrkte förslaget och framförde skarp kritik.

Regeringen lämnade propositionen till riksdagen den 9 december.

Justitiekottet föreslog i sitt betänkande att riksdagen skulle anta regeringens förslag. Vänsterpartiet och Centerpartiet reserverade sig och yrkade på avslag.<sup>57</sup> Riksdagen fattade beslut om att anta förslaget den 17 december. Lagen utfärdades följande dag och trädde i kraft den 21 december 2015.

Förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet trädde i kraft den 4 januari 2016. Därefter har nya förordningar med samma sakliga innehåll beslutats.

## **4.2 Migrationsverket**

### **4.2.1 Migrationsverkets ansvar**

Migrationsverket har ett omfattande uppdrag på migrationsområdet. Myndigheten ansvarar enligt förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket för mottagande av asylsökande, uppehållstillstånd, återvändande, medborgarskap och återvandring. Migrationsverket har enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA) huvudansvaret för mottagandet av utlänningar som ansöker om uppehållstillstånd i Sverige. Migrationsverket prövar

---

<sup>57</sup> Justitiekottets betänkande 2015/16:JuU24.

ansökningarna enligt bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97). Myndigheten har också ansvaret för att erbjuda boende på anläggning, tillhandahålla sysselsättning och betala ut bistånd till dem som söker asyl. Migrationsverket beslutar också om ersättningar till kommuner och till offentliga biträden.

Enligt sin instruktion ska Migrationsverket verka för att de migrationspolitiska målen uppnås, bl.a. genom att skapa förutsättningar för ett effektivt och långsiktigt hållbart asylsystem som värnar asylrätten.<sup>58</sup> Migrationsverkets beslutsfattande ska vara förutsebart och enhetligt med hög rättslig kvalitet.

Migrationsverket ska verka för att den sammantagna vistelsetiden i mottagandet blir så kort som möjligt och med hänsyn till ärendets beskaffenhet tillgodose sökandes och andra intressenters behov vid prövning. Vid genomförandet av verksamheten ska Migrationsverket belysa och beakta kvinnors och mäns lika villkor. Inför beslut eller andra åtgärder som kan röra barn ska Migrationsverket analysera konsekvenserna för barnet.

Migrationsverket ska analysera, följa upp och utvärdera faktorer som har betydelse för myndighetens verksamhet samt göra bedömningar och tillhandahålla beslutsunderlag för regeringens styrning och dimensionering av verksamheter. Myndigheten ska också samverka med andra ansvariga myndigheter inom området.

Alla ensamkommande barn som söker asyl är inskrivna hos Migrationsverket. Migrationsverket anvisar den kommun som ska ordna boende för barnet (jfr avsnitt 2.4.2). När Migrationsverket har anvisat en kommun anses det ensamkommande barnet vistas i den kommunen enligt den mening som avses i socialtjänstlagen.<sup>59</sup>

## Att ta emot och pröva asylansökningar

Migrationsverkets mottagande av personer som söker asyl i Sverige och prövningen av asylansökningarna sker i flera steg: registrering, ansökningssamtal, utredning och beslut.

---

<sup>58</sup> Förordning (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

<sup>59</sup> Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

### *Registrering*

Den som reser in i Sverige och vill söka asyl ska kontakta någon av Migrationsverkets ansökningsenheter eller ansökningsfunktioner för att lämna in en ansökan om asyl. Ansökningar tas emot i Malmö, Göteborg, Norrköping, Flen, Solna, Sigtuna, Arlanda, Gävle och Boden. Under hösten 2015 öppnades tillfälliga ansökningsfunktioner på befintliga mottagningsenheter och Migrationsverket kunde ta emot ansökningar även i Borås, Falkenberg, Jönköping, Kristianstad, Lindesberg, Skellefteå, Umeå, Uppsala, Vänersborg, Västerås och Örebro.<sup>60</sup> Sammanlagt kunde ansökningar lämnas in vid ett 40-tal enheter på ungefär 25 orter under 2015.

Den som ansöker om asyl får berätta om sin identitet, varför man ansöker om asyl och hur man tagit sig till Sverige. Den som har ett pass eller annan identitetshandling ska lämna in den för att visa sin identitet (namn, födelsedatum och medborgarskap). Den som inte kan lämna in identitetshandlingar ska försöka visa sin identitet på annat sätt, t.ex. med födelsebevis, familjebok, militärbok eller vigselbevis.

Migrationsverket registrerar personen som asylsökande med det namn och de födelsedata som står i identitetshandlingarna. Den som ansöker om asyl blir fotograferad och får lämna fingeravtryck. Fingeravtrycken används för att ta reda på om personer som fyllt 14 år eller är äldre har sökt asyl i något annat Schengenland eller har tillstånd eller förbud mot att vistas i något Schengenland.

### *Ansökningssamtal*

Den asylsökande får träffa en handläggare och med hjälp av en tolk berätta mer om sin identitet, orsakerna till varför man har lämnat sitt hemland och resan till Sverige. Det ställs också frågor om eventuell familj för att få uppgifter om eventuell anknytning och om den asylsökandes hälsotillstånd.

Vid mötet får den asylsökande information om asylprocessen, vad som är nästa steg och vad den som söker asyl själv kan göra. Vid mötet ges också viss praktisk information, t.ex. om rätt till boende, ekonomiskt stöd, vård samt skola för barn.

---

<sup>60</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2016-12-01.

### *Mottagningsamtal*

Enligt Migrationsverkets ordinarie rutiner brukar ett mottagningsamtal hållas. Det genomförs av den mottagningsenhet som den asylsökande är inskriven vid. Vid detta samtal ges ytterligare information till den asylsökande om t.ex. rätt till skola och sjukvård. Samtalet handlar också om olika handlingar som kan behövas under asylutredningen.

### *Gruppinformation*

Migrationsverket erbjuder alla asylsökande över 18 år en introduktion i form av gruppinformation. Gruppinformationen har fokus på asylprocessen men innehåller också information om vikten av att styrka sin identitet, ekonomiskt bistånd enligt LMA, möjligheten att arbeta och praktisera, barns rätt till skolgång samt rätten till hälso- och sjukvård med mera. Under 2015 kallades 44 500 personer till gruppsamtal och 23 800 personer deltog.<sup>61</sup>

### *Asylutredning*

Den asylsökande blir kallad till en asylutredning vid någon av Migrationsverkets särskilda prövningsenheter. Asylprövningsverksamhet finns i Malmö, Växjö, Jönköping, Göteborg, Vänersborg, Norrköping, Flen, Stockholm, Sigtuna, Arlanda, Västerås, Örebro, Karlstad, Uppsala, Gävle, Sundsvall och Boden. Migrationsverket öppnade nya prövningsenheter under 2015. Prövning av ensamkommande barns och ungdomars asylansökningar handlades tidigare i Malmö, Göteborg, Solna, Uppsala, Örebro samt Boden. Under 2016 har även andra orter tillkommit, t.ex. Flen, Norrköping, Växjö.

Handläggningstiderna hos Migrationsverket har ökat kraftigt under de senaste åren. Under 2013 var den genomsnittliga tiden från ansökan om asyl till utredning 49 dagar. År 2015 ökade den genomsnittliga tiden från ansökan till utredning till 152 dagar. Eftersom Migrationsverket hade tidigare balanser med ärenden som gällde dem

---

<sup>61</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 39.

som sökt asyl under 2014 fick de som sökte asyl 2015 vänta länge på utredning.

Under utredningen ska ID-handlingar verifieras, ursprung och nationalitet fastställas, ålder bedömas och asylskäl prövas. Under asylutredningen kan information behöva hämtas från andra myndigheter, exempelvis Polismyndigheten.

### *Ansökningar handläggs olika snabbt*

Migrationsverket tillämpar styrprincipen ”tidig sortering” vid asylprövningen. Grunderna i styrprinciperna är att ärenden som av ansökningsenheterna sorteras som snabba ska prioriteras i asylprocessen. Så kallade snabba ärenden är Dublinärenden och ärenden där presumtionen inledningsvis är omedelbar verkställighet.<sup>62</sup>

Om en asylsökande har fått visum till, har vissa typer av uppehållstillstånd i, eller har ansökt om asyl i ett annat EU-land på vägen till Sverige kommer asylansökan enligt Dublinförordningen inte att prövas i Sverige. Migrationsverket sänder då en begäran om återtagande eller övertagande till det EU-land där den asylsökande ansökt om asyl eller fått visum eller uppehållstillstånd. De flesta begäranden om återtagande och övertagande accepteras av det ansvariga EU-landet.<sup>63</sup>

Sorteringen ger enligt Migrationsverket förutsättningar att på ett tidigt stadium lämna ett besked till sökanden hur den fortsatta handläggningen ska genomföras. Det övergripande syftet med styrprincipen ”tidig sortering” är att vistelsetiden i mottagningssystemet ska bli så kort som möjligt.

### *Beslut*

Migrationsverket fattar beslut om uppehållstillstånd eller avslag.<sup>64</sup>

Den genomsnittliga handläggningstiden för förstagångsärenden från ansökan till beslut ökade till 229 dagar 2015 från 142 dagar år 2014.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Migrationsverket (2015). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 14.

<sup>63</sup> Migrationsverket (2015). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 22–23.

<sup>64</sup> Lag (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.

Den asylsökande har rätt att överklaga beslutet. Överklagandet skickas till Migrationsverket, som går igenom överklagandet för att se om beslutet ska ändras. Om Migrationsverket inte anser att det finns skäl att ändra beslutet skickas det vidare till migrationsdomstolen, som sedan prövar överklagandet. När ett avslagsbeslut har vunnit laga kraft ska det verkställas enligt bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97).

## Boende

Personer som har ansökt om asyl som flykting eller annan skyddsbehövande enligt lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA) har rätt till bistånd i form av logi, bostadsersättning, dag-ersättning och särskilt bidrag om han eller hon inte kan tillgodose detta själv (se avsnitt 2.4.1).

Behovet av boendeplatser utgår ifrån beräkningar som görs inför varje verksamhets- och kostnadsprognos. Det är kommunerna som anordnar boenden för ensamkommande barn.

Logi, i form av en anvisad boendeplats (ABO), erbjuds de asylsökande som inte har möjlighet att ordna eget boende (EBO). Boendeplats tillhandhålls under asylärendets handläggningstid.

Det finns olika sorters boenden för asylsökande. Anläggningsboende (ABO) är ett samlingsnamn för olika sorters boenden som Migrationsverket tillhandahåller och anvisar asylsökande till. Det kan vara externt anläggningsboende (ABE), vilket innebär boende i reguljära hyreslägenheter. ABO kan också vara kollektivt anläggningsboende (ABK), som är boende i större hyrda fastigheter. Slutligen kan ABO vara tillfälligt anläggningsboende (ABT), vilket står för upphandlad boendetjänst. Migrationsverket hyr anläggningsboenden och får uppdra åt andra att driva anläggningsboende. En asylsökande kan även bo i eget boende (EBO).

Alla asylsökande vara inskrivna vid en mottagningsenhet, oavsett boendeform.

Den som bor i ett anvisat boende måste flytta från boendet om han eller hon får ett beslut om avvisning eller utvisning och beslutet

---

<sup>65</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 21, 26–27. Migrationsverket (2015). *Årsredovisning 2014 Migrationsverket*, s. 51.

vunnit laga kraft eller när tidsfristen för frivillig avresa har tagit slut. Detta gäller den som är vuxen och som inte bor tillsammans med och är vårdnadshavare för barn under 18 år.

Den asylsökande får inte själv välja vilken ort han eller hon ska flytta till och måste vara beredd både att flytta till en ort där det finns ledigt anläggningsboende och också vara beredd att flytta för att göra plats för fler asylsökande. En familj får alltid ett eget rum medan ensamstående får dela rum med andra av samma kön.

### *Åtgärder för fler boendeplatser*

Migrationsverket kan vidta olika åtgärder för att öka antalet boendeplatser.<sup>66</sup>

En sådan åtgärd är *förtätning* eller *optimering* av boendeplatserna. Förtätning sker i det befintliga boendebeståndet och innebär en ökning av antalet personer som bor i ett givet bostadsutrymme.

En annan åtgärd är att Migrationsverket upphandlar tillfälliga anläggningsboenden (ABT). En tredje åtgärd är *beredskapsplatser*. Det är boenden som aktiveras när platser i de vanliga boendeformerna inte är tillgängliga. Beredskapsplatser är i första hand korttidsboenden men kan vid behov avse en längre tids vistelse. Ambitionen är att boende i beredskapsplatser inte ska överskrida 30 dagar. Boendet kan vara placerat i exempelvis sovsalar, tält och hotell och kan inkludera kost eller vara självhushåll. Driften kan upphandlas eller drivas i Migrationsverkets regi, av annan statlig myndighet eller av en privat aktör. Beredskapsplatser anskaffas antingen genom hyreskontrakt mellan Migrationsverket och en fastighetsägare eller upphandlas genom anbud eller via skriftliga överenskommelser eller samarbetsavtal med en statlig myndighet.

Under hösten 2015 utnyttjade Migrationsverket också *kommunala evakueringsplatser*. Kommunala evakueringsplatser är korttidsboenden och de ska i första hand användas som boende för asylsökande som hunnit registrera sin ansökan och i andra hand för andra asylsökande. Boendeplatserna är placerade i sovsalar och hotell och kost ingår. Kommunen ansvarar för driften av boendet. Evakue-

---

<sup>66</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 44–45.

ringsplatser anskaffas genom kontakt med kommunen och ersättning utgår enligt förordningen om statlig ersättning för asylsökande.

Migrationsverket använder också *ABT-boenden med sänkta kvalitetskrav*. Dessa boenden skiljer sig från andra tillfälliga boenden genom att fler boendeformer ingår (husvagnar, sovsalar och boende på loft).

## Ersättning till asylsökande

Migrationsverket betalar ut ersättningar till asylsökande enligt LMA och förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande.<sup>67</sup>

Bistånd lämnas under förutsättning att den asylsökande personen är registrerad vid en mottagningsenhet. Bistånd lämnas i form av logi, bostadsersättning, särskilt bidrag och dagersättning. Dagersättningen ska täcka kostnader för livsmedel, kläder och skor, fritidsaktiviteter, hygienartiklar och andra förbrukningsvaror. Likaså ska viss hälso- och sjukvård samt tandvård täckas av ersättningen. Det belopp som betalas ut per dag varierar för vuxna ensamstående, beroende på om fri mat ingår i inkvarteringen. Barnfamiljer får också dagersättning per barn, där beloppet varierar beroende på bl.a. barnets ålder.<sup>68</sup>

## Migrationsverkets arbete med anvisning av ensamkommande barn 2015

### *Den anvisningsmodell som tillämpades 2015*<sup>69</sup>

Den 1 januari 2014 trädde en lagändring i kraft som gav Migrationsverket utvidgade möjligheter att anvisa en kommun som ska ordna boende till ensamkommande barn. Lagändringen innebar att samtliga kommuner kan anvisas, oavsett om kommunen har en överenskommelse med Migrationsverket eller inte.

---

<sup>67</sup> Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. Förordningen (1994:361) om mottagande av asylsökande m.fl.

<sup>68</sup> Regeringskansliet (2016). *Ett nytt ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga*, Promemoria 2016-06-21, s. 25–26.

<sup>69</sup> Från den 1 april 2016 fördelas barnen enligt en annan modell.



Under hösten 2015 fördelades ensamkommande barn till kommunerna enligt fördelningstal på läns- och kommunnivå. Fördelningstalen byggde på att Migrationsverket gjorde en beräkning av platsbehovet enligt den prognos man tagit fram i oktober föregående år. Beräkningen utgjorde grunden för länsstyrelsernas fördelningstal på läns- och kommunnivå och därmed också för förhandlingsarbetet med kommunerna.<sup>70</sup>

Anvisningarna skedde sedan enligt fyra steg.<sup>71</sup> Steg 1 innebar anvisning av kommun som barnet ansågs ha viss anknytning till. Steg 2 innebar anvisning av kommun med överenskommelse och som anmält ledig plats. Det tredje steget var anvisning av kommun a) utan överenskommelse, b) med överenskommelse men där mottagandet ännu inte startat eller c) med överenskommelse och som inte uppfyllt sitt fördelningstal. Steg 4 utgjordes av anvisning av samtliga kommuner i en turordning utifrån fördelningstalen. I detta steg hade dock alla län och kommuner redan uppfyllt minst 100 procent av sina respektive fördelningstal.

I det system som användes för hantering av anvisning och platser fanns även ett så kallat ”steg 0” som innebar att en kommun som på eget initiativ begärde att ett specifikt barn skulle anvisas till kommunen blev anvisningskommun.

Sedan den 1 april 2016 tillämpar Migrationsverket, på uppdrag av regeringen, en ny anvisningsmodell. Ett syfte med den nya modellen är att mottagandet av ensamkommande barn ska bli jämnare fördelat mellan landets kommuner.

## Sysselsättning

Migrationsverket ska i lämplig omfattning erbjuda sysselsättning till asylsökande. Det kan ske genom att de asylsökande får tillfälle att delta i svenskundervisning, i skötseln av förläggningar och i annan verksamhet som bidrar till att göra vistelsen meningsfull.<sup>72</sup> Regeringen har föreslagit att ansvarsfördelningen för uppdraget ska ändras. Regeringen anser bl.a. att länsstyrelserna bör få ett större ansvar för

---

<sup>70</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 50.

<sup>71</sup> Migrationsverket (2015). *Utvärdering av anvisningsprinciperna för ensamkommande barn*, s. 6–7.

<sup>72</sup> Se 4 § lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

att samordna och organisera tidiga insatser för att underlätta asylsökandes etablering i samhället. Regeringen har också föreslagit att folkbildningen tillförs ökade medel för studieförbundens insatser som bl.a. syftar till att stärka asylsökandes kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället.<sup>73</sup>

## Ersättning till kommuner och landsting

Kommuner och landsting har rätt till ersättning från staten för vissa kostnader för asylsökande. Det är Migrationsverket som fattar beslut om ersättningar. Ersättningen till kommunerna för ensamkommande barn kan antingen betalas enligt en överenskommelse eller prövas efter ansökan från kommunen. Kommunen kan få ersättning för HVB (schablon) eller faktiska kostnader (gäller alla andra boendeformer). Därutöver kan kommunerna ansöka om ersättning för utredningskostnader, kostnader för gode män, kostnader för ankomsttagande, kostnader för förskola och skola för asylsökande barn samt stödinsatser av förebyggande karaktär.<sup>74</sup>

Utöver dessa ersättningar kan kommunen få ersättning för extraordinära kostnader, extraordinära utbildningskostnader och kostnader för tillståndssökande.

Landstingen kan få ersättning för följande kostnader:<sup>75</sup>

- Fullständig hälso- och sjukvård samt tandvård för personer under 18 år.
- Vård som inte kan anstå, mödrahälsovård, förlossningsvård, preventivmedelsrådgivning, vård vid abort, vård och åtgärder enligt smittskyddslagen samt tandvård som inte kan anstå för personer som fyllt 18 år.
- Hälsoundersökningar.

---

<sup>73</sup> Prop. 2015/16:100 2016 års ekonomiska vårproposition, s. 34 och prop. 2016/17:1 utgiftsområde 8, s. 33.

<sup>74</sup> Ett nytt ersättningssystem för ensamkommande barn ska träda i kraft den 1 juli 2017, se Regeringskansliet (2016). *Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga*, Promemoria 2016-06-21.

<sup>75</sup> Regeringskansliet (2016). *Ett nytt ersättningssystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga*, Promemoria 2016-06-21, s. 17–21.

## 4.2.2 Regeringens styrning och Migrationsverkets verksamhetsutveckling

### Fokus på flera olika områden 2013–2014

Regeringens styrning av Migrationsverket och myndighetens genomförande av verksamheten under 2013 och 2014 fokuserade bland många frågor på att hantera ett ökat antal asylsökande.

#### *Regeringens regleringsbrev 2013 och 2014*

Regleringsbreven för dessa år lyfte bl.a. fram vikten av:

- Skyndsam handläggning av asylärenden där avvisning med omedelbar verkställighet kunde ske samt Dublinärenden.
- Förkortning av vistelsetiderna i mottagandet, olika utvecklingsinsatser som bl.a. gällde självbetjäning, elektronisk handläggning, tidig sortering av ärenden och åtgärder för att minska omotiverade variationer i handläggningstider.<sup>76</sup>

#### *Migrationsverkets resultat 2013 och 2014<sup>77</sup>*

Under 2013 ökade Migrationsverkets handläggningstider. Handläggningstiden från ansökan till beslut för det totala antalet avgjorda asylansökningar uppgick till 122 dagar jämfört med 108 dagar år 2012. Antalet dagar från ansökan till utredning var 49 dagar 2013.

Den genomsnittliga handläggningstiden från ansökan till beslut för ensamkommande barn 2013 ökade till 120 dagar jämfört med 98 dagar år 2012.

Migrationsverket ökade också antalet avgjorda ärenden. År 2013 avgjordes 49 900 asylärenden (36 500 år 2012). Under år 2013 fattade Migrationsverket beslut i 2 900 ärenden som rörde ensamkommande barn, vilket var lika många som under 2012.

---

<sup>76</sup> Justitiedepartementet (2014). Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Migrationsverket, Ju2014/909/SIM.

<sup>77</sup> Avsnittet bygger på Migrationsverket (2014). *Årsredovisning 2013 Migrationsverket*, s. 40, 50. Migrationsverket (2015). *Årsredovisning 2014 Migrationsverket*, s. 51, 66. Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 21, 26–27, 40.

År 2013 avgjorde varje årsarbetskraft vid Migrationsverket 57 ärenden.<sup>78</sup> Kostnaden per avgjort ärende var 21 800 kronor 2013.

Antalet inskrivna hos Migrationsverket ökade och var 52 800 i slutet av 2013. Ett år tidigare var antalet 43 200. Den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet minskade till 375 dagar jämfört med 411 dagar 2012.

Antalet öppna asylärenden var i slutet av 2013 22 350, vilket var en ökning jämfört med ett år tidigare (18 000).

År 2014 ökade den genomsnittliga handläggningstiden ytterligare från ansökan till utredning till 78 dagar 2014 (2013 var den 49 dagar).

Den genomsnittliga handläggningstiden från ansökan till beslut för ensamkommande barn ökade till 143 dagar 2014 (2013 var den 120 dagar).

Migrationsverket avgjorde 53 500 asylansökningar år 2014, vilket var fler än 2013 (49 900). Under år 2014 fattade Migrationsverket beslut i 4 300 ärenden som rörde barn som kommit till Sverige utan vårdnadshavare, vilket var fler än 2013.

Produktiviteten var lägre jämfört med tidigare år och gick ned med 18 procent under 2014. Antalet avgjorda ärenden per årsarbetskraft gick ned från 57 ärenden 2013 till 49 ärenden 2014.

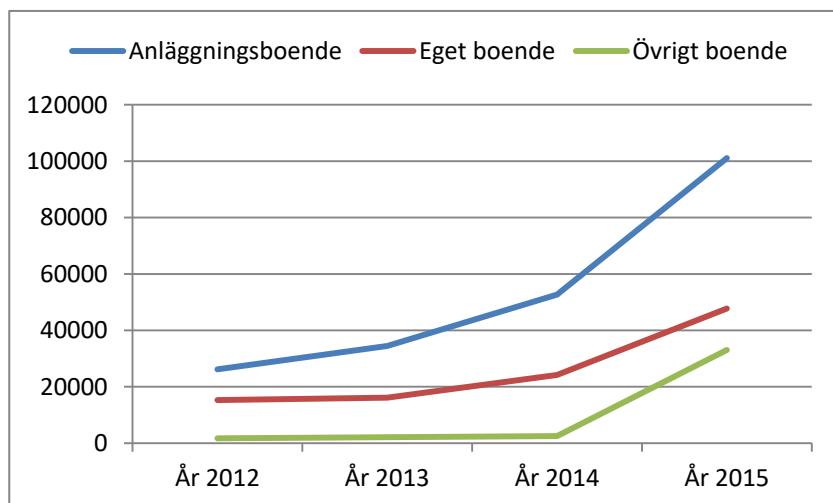
Kostnaden per avgjort ärende ökade från 21 800 kronor 2013 till 25 100 kronor 2014.

Antalet inskrivna hos Migrationsverket fortsatte öka under 2014 och var vid årets utgång drygt 79 000 personer. Det var framför allt personer som väntade på beslut som hade blivit fler men också antalet personer som väntade på bosättning i en kommun.

---

<sup>78</sup> Definitionerna har ändrats varför det är svårt att göra jämförelser med fler år.

Figur 4.1 Antal inskrivna i Migrationsverkets mottagningssystem



Källa: Migrationsverket.

Den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet fortsatte minska och var 334 dagar 2014 (375 dagar 2013).

### Regeringens styrning av Migrationsverket 2015

I regleringsbrevet för budgetåret 2015 lyfte regeringen fram flera områden som Migrationsverket skulle arbeta med för att öka effektiviseringen för att nå kortare handläggningstider och korta vistelsetiden i asylsystemet.<sup>79</sup>

Regeringen gav Migrationsverket flera uppdrag:

- Migrationsverket fick i uppdrag att *korta handläggningstiderna*. Asylärenden om avvisning med omedelbar verkställighet och Dublinärenden lyftes fram som ärenden som borde handläggas så snabbt som möjligt.
- Migrationsverket fick i uppdrag att redovisa hur arbetet med *tidig sortering* av asylansökningar hade påverkat vistelsetiden och att

<sup>79</sup> Justitiedepartementet (2014). *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Migrationsverket*, Ju2014/5972/SIM.

redogöra för vistelsetiden för personer som fått avlägsnandebeslut.

- Regeringen pekade på *digitalisering* som ett sätt att förbättra servicen och frigöra resurser och Migrationsverket fick i uppdrag att redovisa hur många ärenden som handlades utan manuell hantering.
- Migrationsverket fick i uppdrag att redovisa kostnaderna för *ensamkommande barn* och fatta beslut i ärenden som gällde ensamkommande barn så skyndsamt som möjligt.
- Myndigheten fick i uppdrag att ”leda och bistå länsstyrelserna i deras arbete med att verka för att det finns beredskap och kapacitet i kommunerna att ta emot asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd”.
- Migrationsverket skulle eftersträva långsiktiga och kostnadseffektiva lösningar för asylsökandes *boende* och i möjligaste mån beakta kommunernas behov av goda planeringsförutsättningar.
- Migrationsverket skulle tillsammans med berörda myndigheter fortsätta att utveckla kvaliteten i *prognoserna* för migrationsverksamheten.
- Migrationsverket skulle fortsätta arbeta med förutsebart och enhetligt beslutsfattande med *hög rättslig kvalitet*. Särskilt skulle redovisning ske av kvalitet och rättstillämpning i ärenden där sexuell läggning/könsidentitet åberopas och i ärenden där åldern hos den asylsökande är oklar.
- Migrationsverket skulle redovisa åtgärder för förbättrad *service*, bl.a. arbetet med att erbjuda kostnadseffektiva kontakter och med att förbättra de sökandes tillgång till information om hur handläggningen av deras ärenden fortlöper.
- Regeringen gav Migrationsverket i uppdrag att redovisa insatser för att säkerställa god *intern styrning och kontroll*. Enligt regleringsbrevet skulle Migrationsverket också motverka missbruk av regler och säkerställa att felaktiga utbetalningar inte gjordes samt motverka *bidragsbrott*.

## Migrationsverkets åtgärder våren 2015

Våren 2015 bedömde Migrationsverket att kapaciteten behövde öka ytterligare och att man stod inför en omfattande rekrytering. I planeringen ingick även att se över andra typer av åtgärder som arbetstidsförläggning, mobila team och effektivt användande av videoteknik.<sup>80</sup>

Migrationsverket hade en planerad kapacitetsökning inom asylprövningen från början av 2015. Den planerade kapaciteten innebar att Migrationsverket skulle klara att fatta beslut i upp till 2 500 asylärenden i veckan vid de olika ansökningsenheterna.<sup>81</sup>

Under första halvåret 2015 blev dock antalet avgjorda ärenden lägre än förväntat. Migrationsverket hade hoppats att positiva effekter av resursförstärkningarna skulle komma under hösten 2015 men på grund av det stora antalet asylansökningar uteblev dessa effekter. Många nyanställda skulle introduceras samtidigt som bristen på erfaren personal blev mer tydlig. Det var främst medarbetare som kunde fatta beslut i asylärendena som fattades. Dessutom gav det stora antalet sökande som väntade på utredning och beslut i sig en negativ effekt på produktiviteten, eftersom det innebar en ökad administration. Det fattades också personal som kunde granska ID-handlingar, vilket innebar att ärenden inte blev beslutsklara i önskad takt.<sup>82</sup>

Våren 2015 formulerade Migrationsverket fem strategiska utvecklingsområden. Det första var *Kvalitet och effektivitet i processerna*. Här betonades att arbetet ska bedrivas ur ett helhetsperspektiv och att man ska fokusera på hög kvalitet och effektivitet i processerna samt att den sökandes behov ska stå i fokus. Det andra området var *Boende, stöd och sysselsättning i mottagandet*. Den sökandes behov ska bättre tillgodoses genom att Migrationsverket tillhandahåller olika boendeformer och rätt stöd. Ett tredje område var *Service och bemötande*. Det fjärde området var *Utvecklad e-förvaltning*, där ökad digitaliseringen ska förbättra servicen och effektiviteten. Det femte området var *Kompetensförsörjning*.<sup>83</sup>

---

<sup>80</sup> Migrationsverket (2015). *Budgetunderlag 2016–2019*, s. 9.

<sup>81</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 14, 17.

<sup>82</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 14.

<sup>83</sup> Migrationsverket (2015). *Budgetunderlag 2016–2019*, s. 11.

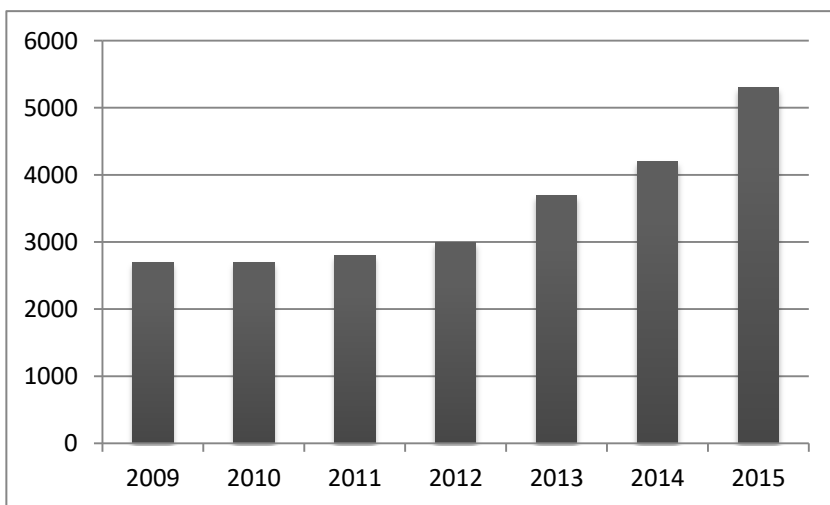
### 4.2.3 Migrationsverkets beredskap

Migrationsverkets införde en ny organisation den 1 januari 2015. Den består av fyra delar, huvudkontor, fristående funktioner, operativ verksamhet samt en kvalitetsavdelning. Den operativa verksamheten är i sin tur indelad i sex regioner och två nationella avdelningar (Förvar och Förvaltning). De geografiska regionerna är: Nord, Mitt, Stockholm, Väst, Öst och Syd. Inom varje region finns enheter som tar emot asylsökande och prövar olika typer av ansökningar om uppehållstillstånd.

#### *Förstärkning av personal*

Antalet anställda hos Migrationsverket har ökat de senaste åren. Antalet årsarbetskrafter uppgick åren runt 2010 till ungefär 2 700 och ökade kontinuerligt. År 2015 uppgick antalet anställda till över 5 300. Det innebär att personalen nästan har fördubblats på fem år.

Figur 4.2 Antal årsarbetskrafter hos Migrationsverket



Källa: Migrationsverkets årsredovisningar, t.ex. Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 149.



I Migrationsverkets planeringsunderlag i februari 2015 underströks behovet av mer personalresurser till den operativa verksamheten. Den preliminära planeringen innebar en ökning främst inom mottagningsverksamheten och asylprövningen men även inom tillståndsverksamheten och viss annan verksamhet.<sup>84</sup>

Migrationsverket hade planerat för fler medarbetare redan i januari 2015 och genomförde rekryteringar men nya medarbetare kom inte på plats förrän successivt under våren, sommaren och hösten 2015.

Vid årsskiftet 2014/2015 var Migrationsverket en växande myndighet med en stor andel nyanställd personal, där delar av personalen därför var jämförelsevis oerfaren.<sup>85</sup> Det innebar att beslut inte fattades i den takt som myndigheten hade planerat för.

### *Ny beredskapsplan*

Migrationsverket har en beredskapsplanering för att möta de behov som verksamheten och de asylsökande har. Syftet med beredskapsplaneringen är att klara variationer i antalet människor som söker asyl. Dessutom ska Migrationsverket klara ett ökat antal ansökningar som bedöms som uppenbart ogrundade och ett ökat antal Dublin-ärenden. Förberedelserna inriktas främst på processen att registrera asylansökningar och på att det finns tillräckligt med boendeplatser.<sup>86</sup>

I december 2014 beslutade den operativa chefen om en ny beredskapsplan. Bakgrunden var det kraftigt ökande antalet asylsökande under 2014, myndighetens prognos inför 2015 och den nya organisationen. 2014 års plan bestod av två delar: en strategisk beredskapsplan och en operativ beredskapsplan.<sup>87</sup>

## **Prognoserna sommaren 2015**

Migrationsverket lämnar kommenterade prognoser till regeringen fyra gånger om året. Syftet med prognoserna är att förse regeringen med myndighetens bedömningar av förändringar i omvärlden och

---

<sup>84</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 126.

<sup>85</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>86</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 19.

<sup>87</sup> Migrationsverket (2015). *Årsredovisning 2014 Migrationsverket*, s. 18.

vilka konsekvenser de får för verksamhet och ekonomi på flera års sikt.<sup>88</sup>

Prognosläget inför 2015 var enligt myndigheten mycket svårbedömt. Migrationsverket hade hela tiden utgått från att antalet asylsökande skulle vara högt med en betydande ökning under andra halvåret. I början av året trodde man att fler personer skulle söka asyl i Sverige 2015 än året innan.<sup>89</sup>

Fler människor på flykt tog sig till EU under det första halvåret 2015 jämfört med samma period 2014. Tyskland och Sverige tog emot flest asylsökande från Syrien. Trots detta minskade antalet syrier som sökte sig till Sverige jämfört med första halvåret 2014, samtidigt som gruppen ökade kraftigt i Tyskland. Mot denna bakgrund sänkte Migrationsverket planeringsantagandet i juliprognosen till 74 000 asylsökande med ett prognosintervall på mellan 68 000 och 88 000. Sänkningen motiverades även av ett lägre antagande om asylsökande från västra Balkan. Samtidigt höjdes prognosen för ensamkommande barn till uppemot 13 000, eftersom antalet barn från främst Afghanistan och Afrikas Horn hade ökat kraftigt.<sup>90</sup>

Enligt Migrationsverket var en bidragande orsak till den allt för låga prognosen i juli 2015 att gruppen människor på flykt från Syrien ändrade destinationsland. I flera år hade rörelserna av människor på flykt till Tyskland och Sverige följts åt. År 2014 införde Tyskland ett ”snabbspår” för asylsökande från Syrien och många människor från Syrien valde därför att söka sig till Tyskland i stället för Sverige. Migrationsverket bedömde att den utvecklingen skulle fortsätta även under hösten 2015, men så blev inte fallet. En annan förklaring var att man inte förutsåg att EU:s yttre gränser skulle bli mer genomsläppliga. 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.<sup>91</sup>

Efter sensommaren 2015 följde ett snabbt händelseförlopp där EU:s gemensamma grundprinciper för en reglerad asylmigration till

---

<sup>88</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 144–145.

<sup>89</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 144–145.

<sup>90</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 144–145.

<sup>91</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

stora delar sattes ur spel. Utvecklingen eskalerade snabbt och juli-prognosens bedömningar blev inaktuella redan i augusti.<sup>92</sup>

För Migrationsverket var den kraftiga ökningen av antalet människor på flykt som kom till Sverige under sensommaren 2015 mycket snabb och oväntad.<sup>93</sup>

### **Migrationsverket hann inte registrera ensamkommande barn under sommaren**

Den 14 juli 2015 gick Migrationsverket ut med information om de ensamkommande barnen. Migrationsverket konstaterade att antalet ensamkommande barn under årets första sex månader hade ökat med ungefär 85 procent i jämförelse med samma period 2014 och att det inte syntes någon avmattning eller något tydligt trendbrott under den första tiden i juli. Tvärt om ökade antalet ensamkommande barn som sökte skydd i Sverige. Migrationsverket meddelade att man skulle börja tillämpa anvisning enligt steg 4 i den modell som då tillämpades. Steg 4 användes om det kom många fler barn än beräknat och anvisning enligt de tre första stegen inte räckte till.<sup>94</sup>

### **Migrationsverket inför hösten 2015 – våra iakttagelser**

Regeringens styrning av Migrationsverket hade under flera år tydligt gått ut på att myndigheten skulle öka effektiviteten och korta handläggningstiderna. Andra uppdrag handlade om att skapa en bättre kapacitet för boenden och att förbättra prognoserna. Migrationsverket hade också under flera år genomfört ett antal åtgärder för att förstärka sin beredskap, inte minst för variationer i antalet asylsökande. Bland annat hade myndigheten vidtagit åtgärder för att förstärka infrastrukturen och förbättra boendepaneringen och för att utveckla sin förmåga till omvärlds- och migrationsanalyser. Styrningen och uppföljningen av ärendehandläggningen hade utvecklats och ärenden omfördelats för att effektivisera handläggningen. Myndigheten har genomfört en omorganisation, bl.a. i syfte att göra

---

<sup>92</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 144–145.

<sup>93</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 19.

<sup>94</sup> Migrationsverket (2015). *Information från Migrationsverket om anvisningsläget för mottagande av ensamkommande barn*, 2015-07-14 dnr 7.1-2015-40827.

det lättare att omfördela personal i samband med variationer i antalet asylsökande, och Migrationsverket har gjort omfattande rekryteringar. Trots detta fortsatte handläggningstiderna att öka och kapaciteten på boendesidan var inte tillräckligt bra.

Den sammantagna bilden blir att Migrationsverket i början av 2015 var en hårt belastad myndighet. Handläggningstiderna hade ökat, liksom kostnaderna per avgjort ärende, medan produktiviteten mätt i antal fattade beslut per handläggare hade minskat. Antalet inskrivna i mottagningssystemet ökade. Vistelsetiderna var dock kortare på grund av den kortare vistelsetiden för personer med uppenbart ogrundade ansökningar och vistelsetiden för personer som återvänt med beslut om omedelbar verkställighet. Många inskrivna asylsökande som väntade på beslut innebar att den kapacitet för boende som Migrationsverket hade var i hög grad använd. Till det kom att man hade rekryterat många nya medarbetare som skulle introduceras av mer erfaren personal. Det visade sig ganska snart att Migrationsverkets julprognos var för låg.

Vår bedömning blir att Migrationsverket hade låg beredskap för att ta emot den stora ökning av antalet människor på flykt som kom under hela hösten 2015.

#### 4.2.4 Migrationsverkets hantering hösten 2015

##### Snabb och oväntad ökning ledde till insikt

Migrationsverkets verksamhet prövades till det yttersta under 2015. Den kraftiga ökningen av asylsökande som började under sommaren och nådde sin topp i november var mycket snabb och oväntad.<sup>95</sup> Myndigheten hade inte förutsett att Sverige skulle bli ett transitland som många valde att resa genom och att många kom till Sverige utan att vilja söka asyl.<sup>96</sup>

Den 18 augusti 2015 beskrev Migrationsverkets generaldirektör på myndighetens webbplats att Migrationsverket trots förstärkningar inte hann registrera de ensamkommande barnen i den takt som krävdes för att de tillräckligt snabbt skulle anvisas till en mottagande kommun. Konsekvensen blev att barnen stannade längre

---

<sup>95</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 19.

<sup>96</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

tid i ankomstkommunerna. Flera kommuner signalerade att de hade svårt att klara att ta emot fler barn. Migrationsverket beskrev att mottagningssystemet då det inrättades 2006 utformades för att kunna ta emot runt 400 ensamkommande asylsökande barn per år. Enligt Migrationsverket fanns det inga tecken på en avmattning av antalet ensamkommande asylsökande barn de närmaste månaderna och enligt Migrationsverkets generaldirektör måste alla aktörer som berördes därför arbeta tillsammans för att lösa utmaningarna.<sup>97</sup>

Den 2 september 2015 kallade Migrationsverkets generaldirektör till möte angående de ensamkommande barnen med Socialstyrelsen, Länsstyrelserna, Barnombudsmannen, Skolverket och SKL.<sup>98</sup>

Den verkliga insikten om att hösten 2015 skulle skilja sig från tidigare höstar kom för Migrationsverket i samband med att många människor anlände till tågstationer och färjeterminaler runt den 8 och 9 september 2015.<sup>99</sup>

Migrationsverket tillämpade särskild ledningsstab (SLS) i enlighet med sin beredskapsplanering från den 10 september 2015 till den 15 januari 2016. I staben ingick en stabschef, två projektledare och två administratörer samt representanter från hela myndigheten med olika kompetenser. Inom stabsorganisationen genomfördes möten med regionerna varje morgon alla dagar i veckan. Vid morgonmötena föredrogs läget i de olika regionerna och man identifierade behov av åtgärder, både regionalt och centralt.<sup>100</sup>

Migrationsverket använde således sin krishanteringsordning och arbetade med en särskild ledningsstab.

Migrationsverket deltog i MSB:s första nationella samverkanskonferens den 10 september 2015.

Den 23 september 2015 deltog Migrationsverkets generaldirektör och operativa chef vid ett möte på Regeringskansliet, där även MSB, Försvarsmakten och Kriminalvården deltog. Migrationsverket aviserade att de med hänvisning till lagen om offentlig upphandling inte skulle klara att anskaffa boende i den takt som skulle krävas för att ge boende till alla människor som kom och att man skulle komma att

---

<sup>97</sup> Migrationsverkets webbplats, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-08-18-Migrationsverket-Okningen-av-ensamkommande-barn-kraver-mer-samarbete.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-08-18-Migrationsverket-Okningen-av-ensamkommande-barn-kraver-mer-samarbete.html)

<sup>98</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2016-12-06.

<sup>99</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>100</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

behöva hjälp från civilsamhället för att boendefrågan skulle kunna hanteras.<sup>101</sup>

Den 2 oktober 2015 kallade Migrationsverkets generaldirektör till samverkansmöte inom Migrationsområdet med en rad myndigheter. Den 2 oktober var Migrationsverket också kallat till Krishanteringsrådet som adjungerad myndighet.<sup>102</sup>

Migrationsverket anser att begreppet kris förutsätter en avgränsad händelse med ett tydligt förlopp. Hösten 2015 var ansträngd, särskilt med hänsyn till boendefrågorna. Situationen hade inte ett tydligt förlopp.<sup>103</sup>

### Ny prognos i oktober 2015

Vid tidpunkten för Migrationsverkets prognos den 22 oktober 2015 hade antalet asylsökande stigit kraftigt i Sverige. Förutsättningarna att göra en prognos hade förändrats radikalt. De tidigare prognoserna utgick från att EU:s reglering av asylmigrationen skulle kunna upprätthållas trots ett ansträngt läge. Migrationsverket kunde inte använda tidigare erfarenheter i prognosarbetet. Ovissheten var stor kring EU:s och medlemsländernas agerande, vilket gjorde att det inte var möjligt att dra några egentliga slutsatser om vilka effekter det skulle få för migrationen till Sverige. Migrationsverkets oktoberprognos 2015 baserades i stället på ett antal scenarier och tre beräkningsalternativ som exempel på möjliga utvecklingar.<sup>104</sup>

Prognosen fokuserade på det mycket ansträngda läget, där myndighetens ordinarie kapacitet och beredskap inte längre skulle räcka till för att säkerställa ett ordnat mottagande av nya asylsökande. Situationen var liknande för kommunernas mottagande av ensamkommande barn. Migrationsverket konstaterade att boendeplatserna för asylsökande skulle ta slut inom kort och att myndigheten behövde bistånd från andra samhällsaktörer för snabbt ta fram ett stort antal tillfälliga boendelösningar. Prognosen klargjorde också situationens avgörande påverkan på de statliga anslagen.

---

<sup>101</sup> Intervju Migrationsverket 2017-01-23.

<sup>102</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2016-12-06.

<sup>103</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>104</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 144–145.

## Boende och registrering prioriterades

Under hösten togs flera beslut för att möta den kraftiga ökningen.<sup>105</sup>

Prioriteringarna var:

- boende för asylsökande,
- registrering av nya asylsökande,
- att upprätthålla snabbprocessen för ärenden med omedelbar verkställighet, inklusive återvändande och
- beslut i Dublinärenden.

Aktiviteter som kompetensutveckling och kvalitetsuppföljningar prioriterades bort. Resurser överfördes till att registrera ansökningar från andra delar av verksamheten (annan tillståndsprövning än asyl, förvaltningsprocess, förvar, asylprövning och mottagningsverksamhet). Personal som arbetade med asylprövning sattes in att hantera mottagningsfrågor. Likaså stöttade mottagningspersonal i arbetet på ansökningsenheter.

## Migrationsverkets personal fanns på stationer

Migrationsverket hade personal på plats på tågstationer och i hamnar när antalet människor på flykt började öka i början av september. Migrationsverket hade t.ex. flerspråkig personal på plats på centralstationerna i Malmö, Stockholm och Göteborg. Personalen berättade för dem som anlände att de kunde söka asyl och om hur de kunde få boende.<sup>106</sup>

## Registrering av ansökningar

Under hösten 2015 öppnades tillfälliga ansökningsfunktioner på befintliga mottagningsenheter och Migrationsverket kunde – förutom på de ordinarie orterna Malmö, Mölndal, Norrköping, Flen,

---

<sup>105</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 19.

<sup>106</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 19. Migrationsverkets webbplats, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-09-11-Migrationsverket-pa-plats-pa-tagstationer.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-09-11-Migrationsverket-pa-plats-pa-tagstationer.html)

Solna, Sigtuna, Arlanda, Gävle och Boden – även ta emot ansökningar i Borås, Falkenberg, Jönköping, Kristianstad, Lindesberg, Skellefteå, Umeå, Uppsala, Vänersborg, Västerås och Örebro.<sup>107</sup> Sammanlagt kunde ansökningar lämnas in vid ett 40-tal enheter på olika orter under 2015.

Under några veckor under hösten 2015 var flera tusen asylsökande oregistrerade under uppemot tre till fyra veckors tid. I slutet av november 2015 var registreringen av asylsökande åter i balans.<sup>108</sup>

### Mobila team och kontor

Migrationsverket använde mobila team (personal som reser ut för verksamhet motsvarande den som utförs i myndighetens receptioner eller för att genomföra utredningar i anslutning till boendena) under 2015. Dessutom driftsatte Migrationsverket under senare delen av 2015 två husbilar med två arbetsstationer vardera, så kallade mobila kontor.<sup>109</sup>

### Förenklat ansökningsförfarande

Den 15 september 2015 gavs Migrationsverkets regionchefer enligt beslut av operativa chefen möjlighet att fatta beslut om ett mycket förenklat ansökningsförfarande vid mottagningsenheterna. Det förenklade förfarandet skulle gälla både vuxna, barn i familj och barn utan vårdnadshavare, men så långt som möjligt skulle ordinarie standard hållas beträffande barn utan vårdnadshavare.<sup>110</sup> Förfarandet blev mer kortsiktigt inriktat på att enbart registrera asylsökande och ta fingeravtryck och fotografi. Den information som tidigare varit kopplad till ansökningssamtalet skars ner. Information lämnades kortfattat om boende, vård och ekonomi. Mer information lämnades vid gruppinformationer men dessa infor-

---

<sup>107</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2016-12-01.

<sup>108</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 19.

<sup>109</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 46.

<sup>110</sup> Migrationsverket, operativa chefens uppdrag, protokoll 2015-09-15, A-74/2015.



mationer kunde bli försenade på grund av det ansträngda läget. Det förenklade förfarandet användes till den 11 januari 2016.<sup>111</sup>

## Boende

Antalet inskrivna hos Migrationsverket fortsatte öka och var vid 2015 års utgång cirka 182 000 personer. Det var mer än dubbelt så många som året innan.<sup>112</sup>

I januari 2015 bodde ungefär 53 000 i anläggningsboende (ABO), 24 000 i eget boende (EBO) och 2 500 i övrigt boende, vilket framför allt är ensamkommande barn i hem för vård och boende (HVB). I december samma år var antalet 101 000 i ABO, 48 000 i EBO och 33 000 i övrigt boende. Den stora ökningen av boende i anläggningsboende ägde rum under hösten – antalet som bodde i ABO fördubblades (från 50 600 till 101 000) från den 1 september till den 31 december 2015.<sup>113</sup>

Migrationsverket upplevde att det fanns ett stort fokus på antalet boendeplatser. Regeringskansliet ställde ofta frågan om och i så fall när platserna skulle ta slut. Migrationsverket kunde inte förutse tillgången på boendeplatser. Behovet av platser ändrades kontinuerligt och det tillkom hela tiden nya boendeplatser. Det var därför omöjligt för Migrationsverket att kunna ge ett svar i förväg på frågan när platserna skulle ta slut.<sup>114</sup>

## Förtätning

För att åstadkomma fler platser beslutade Migrationsverket att ändra kraven på t.ex. boendeyta per person. Totalt gav optimeringen ungefär 8 000 platser, varav 2 000–3 000 var lägenhetsboenden och 5 200 var tillfälliga upphandlade boenden. Optimeringen innebar att man frångick normala riktlinjer om t.ex. att endast familjer ska bo

---

<sup>111</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2017-01-27.

<sup>112</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 40–41.

<sup>113</sup> Migrationsverkets webbplats, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar/2015.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar/2015.html).

<sup>114</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

tillsammans och att olika språkgrupper och religioner inte ska blandas i samma lägenheter.<sup>115</sup>

### *Evakueringsplatser i kommuner*

Från början av oktober 2015 använde sig Migrationsverket av kommunala evakueringsplatser för att ordna boenden. Boendeplatserna var placerade i t.ex. idrottshallar eller hotell. Evakueringsplatserna anskaffades genom kontakt med kommunen och kommunen ansvarade för driften av boendet. Under hösten 2015 användes ungefär 6 000 kommunala evakueringsplatser.<sup>116</sup>

### *Boende i statliga lokaler*

Under hösten 2015 bidrog Kriminalvården, Försvarsmakten och MSB med platser. Till exempel upplät Kriminalvården tre av sina anstalter i Skåne för bostäder och Försvarsmakten bidrog med cirka 400 platser. Det fördes diskussioner med andra statliga myndigheter. Sammanlagt tillkom ungefär 750 platser genom boende i MSB:s, Kriminalvårdens och Försvarsmaktens lokaler.<sup>117</sup>

### *Regeringsuppdrag om tält*

Regeringen fattade den 9 oktober 2015 beslut om att ge Migrationsverket i uppdrag att, med stöd av MSB, Fortifikationsverket och länsstyrelserna, uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden i form av tält.<sup>118</sup>

Den 19 oktober 2015 ställde Migrationsverket en begäran till MSB att införskaffa, uppföra och förvalta asylboenden. MSB skulle särskilt prioritera tältalternativet. Målet var att totalt 50 000 boendeplatser skulle tillkomma genom begäran från MSB år 2015 men resultatet blev få platser. Det berodde enligt Migrationsverket dels

---

<sup>115</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 45.

<sup>116</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 45. I MSB:s nationella lägesbilder uppgavs dock i december att antalet platser var som mest 8 000.

<sup>117</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 45–46.

<sup>118</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07557/SIM (2015-10-09).

på svårigheter att hitta lämpliga platser för tältlägren, dels på att bygglovsprocessen drog ut på tiden. Kostnaden för tältlägren blev betydligt högre än upphandlingen av t.ex. tillfälliga boenden. 3 000 boendeplatser i tältläger skulle enligt Migrationsverket kosta 610 miljoner kronor.<sup>119</sup>

Migrationsverket ansåg aldrig att tält var en bra boendelösning och hade sedan tidigare, med utgångspunkt i en genomförd inventering, kunskap om att det inte fanns så många tält tillgängliga i Sverige.<sup>120</sup>

### *EU-medel till bl.a. boende*

Migrationsverket ansökte på uppdrag av regeringen om medel för bistånd vid nödsituation från EU:s asyl-, migrations- och integrationsfond. Biståndet kunde användas för att finansiera boende för asylsökande.<sup>121</sup>

### *Människor sov utomhus*

I november 2015 kunde Migrationsverket inte längre garantera boende för alla asylsökande eftersom boendeplatserna tog slut. Situationen löstes bl.a. genom att asylsökande fick sova i Migrationsverkets receptioner.<sup>122</sup> Migrationsverket uppgav att de trots stora ansträngningar att hitta boende eller åtminstone tak över huvudet till alla inte lyckades med det i slutet av november. Den 19 november 2015 meddelade Migrationsverket på sin webbplats att myndigheten inte kunde erbjuda boende för den som sökte asyl.<sup>123</sup>

Migrationsverket tvingades lämna besked till 232 personer om att det inte fanns någon plats för dem i ett boende. Ett trettiotal av dessa sov utanför Migrationsverkets lokaler i Malmö mellan den 19 och 20 november 2015.<sup>124</sup>

---

<sup>119</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 45–46.

<sup>120</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>121</sup> Regeringsbeslut Ju2015/08363/SIM (2015-11-05).

<sup>122</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 19.

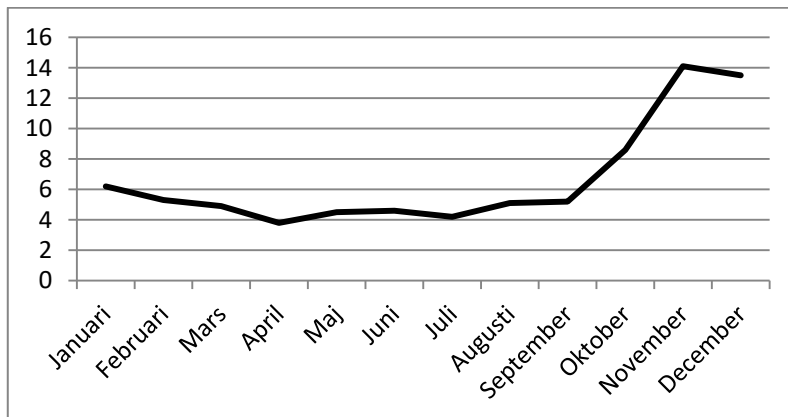
<sup>123</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02. Migrationsverkets webbplats, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Migrationsverket-kan-inte-langre-erbjuda-boende-till-alla-asylsokande.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Migrationsverket-kan-inte-langre-erbjuda-boende-till-alla-asylsokande.html)

<sup>124</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

## Tid till anvisning av ensamkommande ökade

Det är Migrationsverket som fattar beslut om anvisning av kommun till ensamkommande barn. Tiden från att barnet lämnat in sin ansökan om asyl till dess att en kommun anvisades ökade under hösten 2015.

**Figur 4.3** Genomsnittlig tid från asylansökan till anvisning av kommun för barn utan vårdnadshavare 2015, dagar



Källa: Migrationsverket.

Den genomsnittliga tiden var 9,5 dagar 2015. Det kan jämföras med 2014 då den genomsnittliga tiden var 6 dagar. År 2016 var den genomsnittliga tiden 13,5 dagar.<sup>125</sup>

Att barnet fick en anvisningskommun innebar dock inte att han eller hon flyttade från ankomstkommunen. Många kommuner dröjde med att hämta barnen i ankomstkommunerna och de blev därför kvar där längre än vad diagrammet ovan visar (se vidare avsnitt 4.8).

## Särskilt om Malmömässan

Ett sätt för Migrationsverket att hantera situationen när många väntade på att få registrera sin asylansökan i november 2015 var att öppna en tillfällig vänthall vid Malmömässan.

<sup>125</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2017-01-11.

Efter gränskontrollernas införande den 12 november 2015 var registreringen av asylansökningar koncentrerad till de orter där de sökande gav sig till kända, främst Malmö. Tidigare hade Migrationsverket kunnat fördela ansökningarna över landet.<sup>126</sup>

Förhållandena vid Migrationsverket kontor i Malmö var vid tidpunkten för införandet av gränskontrollerna redan ansträngda med mycket folk i receptionen. Migrationsverkets ankomstboende i Malmö var i början av november också fullt. Både sökande som bott på ankomstboendet och andra sökande som inte hade något boende väntade på bussar. När gränskontrollen infördes körde polisen bussar med asylsökande in på Migrationsverket tomt. Därefter bevakades fastigheten av polisen. Sammantaget fanns hundratal människor stående på parkeringsplatsen, i boendet och vid Migrationsverkets kontorslokaler. De som befann sig inom Migrationsverkets kontorsfastighet kunde sannolikt uppleva att de inte hade möjlighet att lämna området utan att riskera att polisen skulle direktavvisa dem. Migrationsverkets regionchef i Syd hade kontakt med Polismyndighetens regionledning i Syd med anledning av situationen.<sup>127</sup>

Mot denna bakgrund slöt Migrationsverket avtal om att få använda Malmömässan som en gränsnära ankomstplats. Malmömässan användes som vänthall för människor som vid gränskontrollerna hade uppgett att de ville söka asyl i Sverige.

Polisen körde de asylsökande till mässhallarna från Hyllie, Lernacken, Helsingborg och Trelleborg. När de sökande kom till Malmömässan fick de uppge namn, medborgarskap, ålder och vilket språk de talade.<sup>128</sup>

Migrationsverket bedömde att det var nödvändigt att öppna Malmömässan eftersom det på grund av den annalkande vintern behövdes väntrum inomhus för de personer som väntade på att få registrera sin ansökan om asyl. Migrationsverket fick besked från Malmö stad att de inte kunde erbjuda fler lokaler som väntrum och Migrationsverket valde att hyra Malmömässan för att människor skulle få vänta inomhus. Den första tiden var genomströmningen

---

<sup>126</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2017-01-12.

<sup>127</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2016-12-06.

<sup>128</sup> Migrationsverkets webbplats,

[www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Malmomassan-vanthall-for-asylsokande.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Malmomassan-vanthall-for-asylsokande.html)

god och arrangemanget fungerade som myndigheten hade avsett. Väntetiden blev dock längre och som mest befann sig 1 100 personer på Malmömassan. Eftersom Malmö stad inte tillät att Migrationsverket placerade sängar i lokalen lade man i stället ut liggunderlag.<sup>129</sup> Somliga sökande fick vänta i flera dagar innan de fick sin ansökan registrerad och kunde åka vidare till ett boende ute i landet.<sup>130</sup>

Sjukvårdande personal från region Skåne fanns på plats i mässlokalen i ett tidigt skede. I cirka en vecka fanns sjukvården på Malmömassan. Därefter fick Migrationsverket en lista med krav från sjukvården som av arbetsmiljömässiga skäl skulle uppfyllas och därefter försvann sjukvårdspersonalen från Malmömassan. Volontärer från Röda korset fanns kvar. När sjukvården försvann från Malmömassan såg Migrationsverkets personal till att behövande kom till sjukhus eller vårdcentral och att apoteksvaror kunde hämtas ut.<sup>131</sup> Migrationsverket hade personal på plats dygnet runt. De asylsökande fick frukost, lunch och middag inne i mässhallarna. Migrationsverket delade även ut mat nattetid.<sup>132</sup>

Enligt Migrationsverket hindrade de ingen från att lämna Malmömassan. Däremot har Migrationsverket en förståelse för att människor upplevde att de var fast inne på Malmömassan.<sup>133</sup> Av säkerhetsskäl var det enligt Migrationsverket nödvändigt att ha dörrvakter vid in- och utgång och utanför stod polisbilar och där fanns uniformerade poliser som övervakade ordning och säkerhet.<sup>134</sup>

## Särskilt om bussar

Innan gränskontrollerna infördes skjutsade Migrationsverket asylsökande med buss till olika ansökningsenheter i landet för registrering i syfte att avlasta framför allt mottagningsenheten i Malmö. Efter att ha rest från Malmö stannade man ofta över natten i t.ex. Stockholm. Övernattning kunde ske vid något av Migrationsverkets boenden, exempelvis i tillfälligt anläggningsboende i Täby eller Väst-

---

<sup>129</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>130</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2016-12-06 och 2017-01-12.

<sup>131</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2016-12-06.

<sup>132</sup> Migrationsverkets webbplats,

[www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Malmomassan-vanthall-for-asylsokande.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Malmomassan-vanthall-for-asylsokande.html)

<sup>133</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>134</sup> Skriftlig information Migrationsverket 2016-12-06.

berga eller om det fanns plats vid Migrationsverkets eget ankomstboende i Sigtuna. Följande dag åkte de asylsökande till Solna eller Sigtuna för att få sin ansökan registrerad. Det var inte alltid som man visste vilket boende som skulle ta emot när resan påbörjades.<sup>135</sup>

Migrationsverket destinerade vissa bussar direkt till ett boende. Vid vissa boenden kunde Migrationsverket sedan skicka personal med mobil apparatur för att registrera asylansökan i boendet. I andra fall, vilket var vanligast, fick de sökande åka till en ort där Migrationsverket hade möjlighet att registrera ansökan vid en ansökningsenhet eller ansökningsfunktion.<sup>136</sup>

## Migrationsverket fick stöd från andra myndigheter

### *Stöd från MSB*

Migrationsverket fick stöd av MSB under hösten 2015. I oktober fick Migrationsverket hjälp av MSB i arbetet med att organisera krisledningsarbetet. En operativ ledningsstab inrättades med syfte att ge Migrationsverket ytterligare stöd i beslutsfattandet när det kom som flest asylsökande.<sup>137</sup> Det var Migrationsverket som tog initiativet till att få stöd från MSB. MSB:s stöd till uppbyggnaden av en ledningsstab fungerade bra.<sup>138</sup>

MSB hade också en funktion med samverkanspersoner på plats vid Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping från den 1 oktober 2015. Samverkanspersonerna representerade MSB och avsåg att underlätta arbetet mellan staberna på Migrationsverket och MSB och att stödja Migrationsverket med kunskap om andra aktörers ansvarsområden.<sup>139</sup>

Vidare gav MSB stöd till Migrationsverket med logistik för att kartlägga processerna för registreringen av asylsökande och för att hjälpa till att effektivisera verksamheterna i Trelleborg och Malmö. Därutöver gav MSB stöd till Migrationsverket i Uppsala med ett logistikteam. Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping fick

<sup>135</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02. Skriftlig information Migrationsverket 2016-12-06 och 2017-01-10.

<sup>136</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02. Skriftlig information Migrationsverket 2016-12-06 och 2017-01-10.

<sup>137</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 19.

<sup>138</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>139</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 8.

stöd från MSB med en expert för att samordna resurser från frivilligorganisationer från oktober 2015 till och med januari 2016. Vidare fick Migrationsverket stöd till boendesamordning från oktober 2015 till april 2016 och Migrationsverket centralt fick stöd till samordning av myndighetens personalresurser från oktober 2015 till januari 2016.<sup>140</sup>

MSB:s stöd fungerade bäst för Migrationsverket när det gällde frågor av mer strategisk karaktär.<sup>141</sup>

### *Stöd från andra myndigheter*

Migrationsverket fick dessutom stöd med personal från andra myndigheter under hösten 2015. Inlån av personal från andra myndigheter betraktades som en nödlösning i akuta fall under en begränsad tid. Ett 20-tal myndigheter tillfrågades om de kunde låna ut personal och i november fanns ungefär 100 personer från bl.a. Försvarmakten, Kriminalvården, Regeringskansliet och ett antal länsstyrelser på Migrationsverket. I slutet av 2015 hade Migrationsverket ungefär 75 personer inlånade från andra myndigheter.<sup>142</sup>

Försvarmakten bistod genom att delta i regionala staber och på vissa enheter med arbetsuppgifter som inte innebar myndighetsutövning. Migrationsverket tog in personal från Polismyndigheten i sin stab och satt själva med i Polismyndighetens stabsorganisation.<sup>143</sup>

## **Samverkanskonferenser och lägesbilder**

Migrationsverket lämnade löpande information till MSB:s nationella lägesbilder och deltog i de nationella samverkanskonferenser och andra särskilda möten som leddes av MSB under hösten 2015. Migrationsverket och MSB hade löpande kontakter under hösten. Migrationsverket hade en stående punkt på de nationella samverkanskonferenserna varje vecka.

---

<sup>140</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 11.

<sup>141</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>142</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 127. Migrationsverkets webbplats, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-26-Migrationsverket-lanar-personal-fran-andra-myndigheter.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-26-Migrationsverket-lanar-personal-fran-andra-myndigheter.html)

<sup>143</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02. Skriftlig information Migrationsverket 2016-12-06.



## Samarbeten

Migrationsverkets arbete förutsätter samverkan. Under hösten 2015 ökade Migrationsverket samarbetet med andra myndigheter, bl.a. med Polismyndigheten, kommuner, länsstyrelser, Forsvarsmakten och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).<sup>144</sup> Migrationsverket deltog även i många möten med SKL och uppfattade att SKL hade svårt att samordna sina medlemmar.<sup>145</sup>

Samarbetet med länsstyrelserna varierade. Länsstyrelsen i Stockholm tog tidigt initiativ till att samordna aktörer inom länet, medan t.ex. länsstyrelsen Skåne intog en mer passiv roll.<sup>146</sup>

Enligt Migrationsverket fungerade samverkan mellan olika aktörer dåligt i början av hösten. Samverkan förbättrades successivt.<sup>147</sup>

## Kontakter med privatpersoner

Många privatpersoner vände sig till Migrationsverket och ville hjälpa till med boenden, kläder och andra saker. Migrationsverket hade inga administrativa möjligheter att ta emot den sortens hjälp.<sup>148</sup>

## Migrationsverkets resultat 2015<sup>149</sup>

Handläggningstiden från ansökan till beslut för det totala antalet avgjorda asylansökningar ökade under 2015. Den genomsnittliga handläggningstiden för förstagångsärenden från ansökan till beslut var 229 dagar, vilket var en ökning från 142 dagar år 2014.

Framför allt skedde en ökning av antalet dagar från ansökan till utredning. Under 2015 var den genomsnittliga tiden från ansökan till utredning 152 dagar. År 2014 hade den varit 78 dagar.

Den genomsnittliga handläggningstiden från ansökan till beslut för ensamkommande barn var 195 dagar 2015, att jämföra med 143 dagar 2014.

---

<sup>144</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 19.

<sup>145</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>146</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>147</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>148</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>149</sup> Avsnittet bygger på Migrationsverket (2015). *Årsredovisning 2014 Migrationsverket*, s. 51. Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 21, 26–27, 40–41.

Migrationsverket avgjorde fler asylansökningar 2015 jämfört med 2014, 58 800 jämfört med 53 500 år 2014. Under år 2015 fattade Migrationsverket beslut i knappt 4 700 ärenden som rörde barn som kommit till Sverige utan vårdnadshavare, vilket var 400 fler än 2014.

Produktiviteten var lägre jämfört med tidigare år och gick ned med 18 procent under 2015. Antalet avgjorda ärenden per årsarbetskraft gick ned från 49 år 2014 till 40 år 2015.

Kostnaden per avgjort ärende ökade från 25 100 kronor 2014 till 30 200 kronor 2015.

Antalet inskrivna hos Migrationsverket fortsatte öka och var vid 2015 års utgång ungefär 182 000 personer. Det var mer än dubbelt så många som året innan (79 000). Den genomsnittliga vistelsetiden i mottagningssystemet fortsatte att minska och var 237 dagar år 2015 (334 dagar år 2014) på grund av den kortare vistelsetiden för personer med uppenbart ogrundade ansökningar och vistelsetiden för personer som har återvänt med beslut om omedelbar verkställighet.

## **4.3 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)**

### **4.3.1 MSB:s ansvar**

MSB bildades den 1 januari 2009 och ersatte Krisberedskapsmyndigheten, Statens Räddningsverk och Styrelsen för psykologiskt försvar som lades ner den 31 december 2008. Myndighetens verksamhet regleras i förordningen (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

#### **MSB:s ansvar och verksamhetsområde**

Enligt sin instruktion har myndigheten ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Bland annat nämns naturolyckor, utsläpp av farliga ämnen, samarbete med räddningstjänsten samt olycks- och skadeförebyggande åtgärder. MSB ska kunna bistå svenska medborgare utomlands och företräda det civila försvaret på central nivå. Dessutom har MSB uppdrag inom området it- och informationssäkerhet.

Instruktionen betonar MSB:s stödjande roll. MSB ska utveckla och stödja samhällets beredskap mot olyckor och kriser och vara pådrivande i arbetet med förebyggande och sårbarhetsreducerande åtgärder. Det innebär att myndigheten ska arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor och kriser, bidra till att minska konsekvenser av olyckor och kriser, följa upp och utvärdera samhällets krisberedskapsarbete, och se till att utbildning och övningar kommer till stånd inom myndighetens ansvarsområde.

### **Förebyggande och förberedande arbete**

MSB ska i samverkan med myndigheter, kommuner, landsting, organisationer och företag identifiera och analysera sådana sårbarheter, hot och risker i samhället som kan anses vara särskilt allvarliga. Myndigheten ska vidare tillsammans med de ansvariga myndigheterna genomföra en övergripande planering av åtgärder som bör vidtas. Myndigheten ska värdera, sammanställa och rapportera resultatet av arbetet till regeringen.

Myndigheten ska även genomföra övningar inom krisberedskapsområdet. Myndigheten ska vid behov stödja Regeringskansliet i utbildnings- och övningsverksamheten inom krisberedskapsområdet.

### **Stöd och information vid olyckor och kriser**

MSB har uppgifter vid en pågående olycka eller kris. Enligt instruktionen ska MSB ha förmågan att bistå med stödresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser samt stödja samordningen av berörda myndigheters åtgärder vid en kris. Myndigheten ska se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna krishanteringsåtgärderna, samordna information till allmänhet och media, effektivt använda samhällets samlade resurser och internationella förstärkningsresurser, och samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder. Likaså ska MSB ha förmågan att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.

## Erfarenheter och lärande

MSB har inte enbart förebyggande uppgifter eller uppgifter under en pågående situation, utan ansvarar även för att samla in erfarenheter och lärande efter inträffade olyckor och kriser. Myndigheten ska följa upp och utvärdera krisberedskapen och bedöma om vidtagna åtgärder fått önskad effekt samt utveckla metodik och kompetens inom krisberedskapsområdet.

## Målen för vår säkerhet och för krisberedskapen

MSB utgår i sitt arbete från de mål för vår säkerhet som riksdagen har fattat beslut om och som gäller för hela det offentliga åtagandet. Målen är:

1. att värna befolkningens liv och hälsa,
2. att värna samhällets funktionalitet och att
3. värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.<sup>150</sup>

Regeringen förtydligade målen för krisberedskapen i budgetpropositionen för 2015 (prop. 2015/16:1) utifrån ett förebyggande respektive hanterande perspektiv. Målen för krisberedskapen är:

- Att minska risken för olyckor och kriser som hotar vår säkerhet.
- Att värna människors liv och hälsa samt grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter genom att upprätthålla samhällsviktig verksamhet och hindra eller begränsa skador på egendom och miljö då olyckor och krissituationer inträffar.

I syfte att vidga synsättet på vad en kris eller olycka tog MSB år 2014 fram skriften *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*. Samhällsstörning avser enligt MSB de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska

---

<sup>150</sup> Skr. 2009/10:124, *Samhällets krisberedskap - stärkt samverkan för ökad säkerhet*.

skyddas i samhället. Vad som är skyddsvärt definieras utifrån målen för vår säkerhet.

Enligt MSB är syftet med begreppet att skapa bättre förutsättningar för samordning och inriktning vid andra typer av händelser än de som ryms inom ramen för olyckor, kriser och krig, liksom vid händelser med olika allvarlighetsgrad och omfattning.<sup>151</sup>

### 4.3.2 MSB:s beredskap

#### Övningar

Under 2013 tog MSB fram en övningsinriktning för tvärspektoriella övningar på nationell och regional nivå 2014–2016. Den riktade sig till myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt krisberedskapsförordningen, alltså de myndigheter som anges i bilaga till förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. I tvärspektoriella övningar övas framför allt myndigheternas förmåga att samverka och tillsammans hantera konsekvenserna av en allvarlig händelse eller en kris.<sup>152</sup>

Under 2014 genomförde MSB samverkansövningen SAMÖ Fokus, inriktad på kommunikation inom krisberedskapssystemet vid en nationell kris. SAMÖ 2007 hade visat på tydliga samordningsbrister mellan olika aktörer. Utvärderingen av SAMÖ 2014 pekade på att krisberedskapssystemets förmåga att kommunicera under kris hade utvecklats på flera punkter, t.ex. vad gällde koordinering, syfte och mål. Dock kvarstod flera brister, såsom svårigheter med att skapa gemensamma analyser och att arbeta proaktivt i kommunikationsarbetet.<sup>153</sup>

MSB ger också övningsstöd till t.ex. länsstyrelsernas regionala samverkansövningar och andra myndigheters regionala, nationella och internationella övningar. Under 2014 gavs stöd till 21 övningar.<sup>154</sup> De handlade bl.a. om strålskydd, smittskydd, kärnavfall, IT-säkerhet, civilt försvar, utsläpp av farliga ämnen, trafikområdet och kriskommunikation.<sup>155</sup>

---

<sup>151</sup> MSB (2014). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 21.

<sup>152</sup> MSB (2014). *Årsredovisning 2013*.

<sup>153</sup> MSB (2015). *Årsredovisning 2014*, s. 33.

<sup>154</sup> MSB (2015). *Årsredovisning 2014*, s. 31.

<sup>155</sup> MSB (2015). *Årsredovisning 2014*.

Ingen av de övningar under 2013 eller 2014 som MSB gav övningsstöd till var inriktade på den sortens situation som uppstod under hösten 2015 när en stor mängd människor på flykt kom till Sverige.

Varken MSB eller andra myndigheter hade arbetat med migration som händelse i övningar tidigare.<sup>156</sup>

### Samverkanskonferenser

MSB arrangerar i normalfallet samverkanskonferenser på telefon varje onsdag kl. 14. Konferensen pågår i ungefär 15 minuter och ett drygt 30-tal aktörer deltar. MSB bedömer att upplägget med regelbundna konferenser ger en vana att samverka i formen av rapportering av lägesbilder. Fysiska samverkansmöten sker i normalfallet fyra gånger per år.<sup>157</sup>

Under 2014 avhandlade samverkanskonferenserna löpande nuläget med stående rapportering från SMHI, Svenska Kraftnät, Post- och telestyrelsen, Trafikverket och MSB. MSB arbetade dessutom under 2014 med redovisning av pågående händelser från aktörer som normalt inte rapporterar, t.ex. i samband med ebolautbrottet.<sup>158</sup>

Migrationsverket deltog inte i MSB:s samverkanskonferenser före hösten 2015, eftersom myndigheten vid den tiden inte hade ett särskilt ansvar inom krisberedskapen. Under 2014 deltog MSB i dialoger med Migrationsverket om vilka boenderesurser MSB skulle kunna bistå med vid ett eventuellt stort antal asylsökande under sommaren och hösten 2014. Den planering som togs fram 2014 aktualiserade MSB i det interna arbetet inför sommaren 2015 för att ha i beredskap om den skulle behövas.<sup>159</sup>

### Lägesbilder

MSB tar dagligen fram ett internt underlag utifrån det senaste dygnets omvärldsbevakning. Underlaget, som benämns inriktningsunderlag, ligger till grund för den inriktning av den kommande

---

<sup>156</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 24.

<sup>157</sup> Intervju MSB 2016-09-09.

<sup>158</sup> MSB (2015). *Årsredovisning 2014*, s. 44.

<sup>159</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05.

dagens operativa arbete som ges vid stabsorientering. Inriktningsunderlagen läggs in i det nationella webbaserade informationssystemet WIS för att andra myndigheter ska kunna ta del av informationen. Innehållet i inriktningsunderlaget delges dagligen muntligt till Kansliet för krishantering på Regeringskansliet. Vid behov informeras Enheten för samordning av samhällets krisberedskap (SSK) i Justitiedepartementet om inträffade eller nära förestående händelser.

Vid särskilda händelser tar MSB fram lägesbilder till interna och externa mottagare. Lägesbilderna innehåller, utöver en beskrivning av pågående händelseförlopp, en bedömning av konsekvenserna för de mål för vår säkerhet som riksdagen har satt upp och vilka problemområden som är prioriterade att lösa. Under 2014 var sådana nationella särskilda händelser t.ex. skogsbranden i Västmanland, it-störningar samt väderrelaterade händelser i Sverige.<sup>160</sup>

### MSB:s beredskap inom migrationsområdet

I sitt arbete bevakar MSB olika händelser, identifierar hot samt definierar vad hotet eller händelsen består av. MSB ringar sedan in vilka samhällsområden som påverkas primärt och sekundärt, och vem som har ansvaret inom området. I nästa steg definierar MSB vad de kan ha för uppdrag och ansvar.<sup>161</sup>

MSB hade länge följt frågor om människor på flykt och migrationsfrågor i utlandet för att kunna bedöma situationen i de länderna. Däremot hade myndigheten före hösten 2015 inte på samma sätt omvärldsbevakat frågorna utifrån att migrationen till Sverige skulle kunna öka som den senare gjorde.<sup>162</sup> MSB hade inte förutsett en så stor ökning av migrationen.<sup>163</sup>

MSB tar i normala fall dagligen fram underlag (s.k. inriktningsunderlag) utifrån sin omvärldsbevakning. Under augusti togs händelser kopplade till människor på flykt upp i MSB:s inriktningsunderlag, i första hand avseende ett stort antal människor på flykt runt Medelhavet (se vidare avsnitt 9.6).<sup>164</sup>

---

<sup>160</sup> MSB (2015). *Årsredovisning 2014*, s. 44–45. Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>161</sup> Intervju MSB 2016-09-09.

<sup>162</sup> Intervju MSB 2016-09-09.

<sup>163</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 24.

<sup>164</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05.

MSB har inte specialistkunskap om alla samhällssektorer utan får information och bedömningar från de aktörer som ansvarar för respektive område. MSB:s specialistkunskap ligger i hur olika sektorer interagerar, är ömsesidigt beroende av varandra och vad det ger för konsekvenser för de mål för vår säkerhet som riksdagen har satt upp. Ibland tillkommer nya aktörer, som Migrationsverket under hösten 2015.<sup>165</sup>

## MSB om myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser

MSB gör sammanställningar och analyser av myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser.<sup>166</sup> Varje år ska de myndigheter som anges i krisberedskapsförordningen, eller beslutas av MSB, lämna en redovisning baserad på sin risk- och sårbarhetsanalys. I sammanställningen för 2014 nämns inte samhällets påverkan av ökad migration eller några frågor som tangerar detta. De oftast förekommande riskerna enligt myndigheterna var i stället naturhändelser, smittsamma sjukdomar, utsläpp av farliga ämnen, kriminella handlingar, störningar i elektroniska kommunikationer och störningar i energiförsörjning.

MSB har sökt i de statistikdatabaser de har för de statliga myndigheternas risk- och sårbarhetsanalyser för åren 2013 och 2014. MSB har sökt på migration, asyl, flyktingkris, flyktingströmmar, strömmar och flykt. Utifrån sökningarna kan MSB konstatera att ingen av

---

<sup>165</sup> Intervju MSB 2016-09-09.

<sup>166</sup> MSB. *Risker och förmågor 2014. Redovisning av regeringsuppdrag om nationell risk- och förmågebedömning*. I redovisningen för 2014 ingick risk- och sårbarhetsanalyser från följande myndigheter: Affärsverket Svenska kraftnät, Elsäkerhetsverket, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Fortifikationsverket, Försäkringskassan, Havs- och vattenmyndigheten, Kustbevakningen, Lantmäteriet, Livsmedelsverket, Luftfartsverket, Länsstyrelsen i Blekinge län, Länsstyrelsen i Dalarnas län, Länsstyrelsen i Gotlands län, Länsstyrelsen i Gävleborgs län, Länsstyrelsen i Hallands län, Länsstyrelsen i Jämtlands län, Länsstyrelsen i Jönköpings län, Länsstyrelsen i Kalmar län, Länsstyrelsen i Kronobergs län, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Södermanlands län, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Värmlands län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Länsstyrelsen i Västmanlands län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Länsstyrelsen i Örebro län, Länsstyrelsen i Östergötlands län, MSB, Pensionsmyndigheten, Post- och telestyrelsen, Riksantikvarieämbetet, Riksgälden, Rikspolisstyrelsen, Sjöfartsverket, Skatteverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens geotekniska institut, Statens jordbruksverk, Statens veterinärmedicinska anstalt, Strålsäkerhetsmyndigheten, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges meteorologiska och hydrologiska institut, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Transportstyrelsen samt Tullverket.



de statliga myndigheterna identifierat eller analyserat migration som en ”risk” under dessa två år.<sup>167</sup>

Endast de myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt krisberedskapsförordningen och de myndigheter som MSB beslutar i enskilda fall, är skyldiga att lämna en redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och MSB. Migrationsverket hade inte ett sådant ansvar under 2015 och MSB fattade inte heller beslut om att Migrationsverket skulle lämna en sådan redovisning. Migrationsverket hade därför inte under 2015 något krav på sig att lämna en särskild redovisning baserad på risk- och sårbarhetsanalysen till MSB och Regeringskansliet.

I april 2016 fattade regeringen beslut om att Migrationsverket ska ingå bland de myndigheter som anges i bilagan till i krisberedskapsförordningen och därmed vara en myndighet som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och ett ansvar vid höjd beredskap (bevakningsansvarig myndighet) enligt bilagan till förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

### MSB:s beredskap – våra iakttagelser

MSB hade en god beredskap för att genomföra övningar och en stående operativ organisation som bl.a. omvärldsbevakade, analyserade, samverkade med aktörer, arrangerade samverkanskonferenser och tog fram lägesrapporter.

Däremot var beredskapen inom området migration låg. MSB:s operativa verksamhet var inriktad på händelser som kan innebära allvarliga konsekvenser för de mål för vår säkerhet som riksdagen har satt upp, t.ex. IT-hot, smittor, terrorattentat och extrema väderhändelser. MSB:s verksamhet var därför före hösten 2015 framför allt inriktad på händelser av karaktären olyckor, naturkatastrofer och utsläpp. MSB:s sammanställning av andra myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser visar att migration och frågor kopplade till hur migration kunde komma att påverka myndigheterna inte hade identifierats som en risk eller sårbarhet.

---

<sup>167</sup> Skriftlig information MSB 2012-12-01.

### 4.3.3 MSB:s hantering hösten 2015

#### Tidiga inriktningsunderlag och lägesbilder hösten 2015

MSB tar i normala fall dagligen fram underlag (s.k. inriktningsunderlag) utifrån sin omvärldsbevakning. Under augusti 2015 togs händelser kopplade till människor på flykt upp i MSB:s inriktningsunderlag, i första hand avseende ett stort antal människor på flykt runt Medelhavet.<sup>168</sup>

När MSB den 9 september 2015 tog fram den första lägesbilden med anledning av situationen med många människor på flykt angavs att ansvariga myndigheter då hade förmåga att hantera de nuvarande strömmarna av människor på flykt, även om situationen var ansträngd. I lägesbilden två dagar senare skrev MSB att ansvariga myndigheter borde börja planera för eventuell ytterligare ökning av antalet människor på flykt till Sverige inom ramen för respektive ansvarsområde och att detta borde ske på ett samordnat sätt. MSB uppfattade snart att situationen inte var under kontroll.<sup>169</sup>

#### MSB följde myndigheternas hantering i september 2015

I mitten av september 2015 kunde MSB se att samhällsviktiga verksamheter var belastade.

Genom sina ordinarie kanaler (samverkanskonferenser, regionala lägesbilder från länsstyrelser och kontakter med myndigheter som Migrationsverket och Polismyndigheten) fick MSB information om att hanteringen av situationen med människor på flykt innebar påfrestningar för olika delar av samhället. Samtidigt kunde MSB se att många myndigheter inte agerade som att de berördes, eller skulle kunna komma att beröras, av situationen. MSB ansåg sig därför behöva skicka en signal till myndigheterna om att de behövde skaffa sig en bild av läget och planera för en eventuellt förvärrad situation.<sup>170</sup>

Vid en nationell samverkanskonferens den 18 september 2015 uppmanade därför MSB alla länsstyrelser och myndigheter med sektorsansvar att inom sina respektive ansvarsområden kartlägga och

---

<sup>168</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>169</sup> Intervju MSB 2016-09-09, skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>170</sup> Intervju MSB 2017-01-10.

rapportera utifrån ett antal frågor. Uppmaningen framfördes muntligt och i en bilaga till mötesprotokollet.<sup>171</sup> Frågorna var:<sup>172</sup>

- Vilka verksamheter inom ansvarsområdet är främst berörda av att hantera situationen?
- Vilken uthållighet har dessa verksamheter utifrån nuvarande belastning?
- Hur hög ytterligare belastning klarar verksamheterna?
- Vilka åtgärder behöver planeras redan nu för att ha en beredskap för en eskalerad situation?
- Finnas det åtgärder som behöver samordnas på en nationell nivå?

MSB:s avsikt var att myndigheterna skulle lägga in informationen i sina ordinarie lägesbilder i informationssystemet WIS. MSB kunde dock inte se i WIS att myndigheterna gjorde detta, med några undantag, t.ex. länsstyrelserna i Göteborg och Stockholm. Någon länsstyrelse uttryckte t.o.m. att de inte var berörda och därför inte behövde kartlägga sitt ansvarsområde.<sup>173</sup>

MSB fick under de tre första veckorna i september 2015 signaler om att Migrationsverket ansåg att de hade situationen under kontroll. Vid samverkanskonferenserna under september rapporterade Migrationsverket om en ansträngd situation som de ändå kunde hantera. Den 10 september 2015 angav Migrationsverket att situationen eventuellt kunde förvärras framöver men att den ännu gick att hantera. Vid samverkanskonferens den 16 september 2015 uppgav Migrationsverket att boendesituationen var problematisk men att den skulle komma att lösas inom tre till fyra dagar. Vid samverkanskonferensen den 23 september 2015 uppgav Migrationsverket ett fortsatt ansträngt läge men nämnde inget om att de inte klarade av situationen.<sup>174</sup>

---

<sup>171</sup> Intervju MSB 2017-01-10.

<sup>172</sup> MSB (2015). *MSB:s arbete med flyktingsituationen*. Finns på: [www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Insynsrad/2015%20Protokoll%204\\_bilaga\\_MSBS%20insynsr%C3%A5d.pdf](http://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Insynsrad/2015%20Protokoll%204_bilaga_MSBS%20insynsr%C3%A5d.pdf)

<sup>173</sup> Intervju MSB 2017-01-10.

<sup>174</sup> Intervju MSB 2016-09-09. Skriftlig information MSB 2016-12-05.

## Särskild organisation från september 2015

Den 23 september 2015 inrättade MSB en särskild organisation. Då bedömdes MSB:s egen hantering ha blivit så resurskrävande att särskild organisation behövdes för att skapa uthållighet och en sammanhållen ledning av samtliga åtgärder som MSB vidtog. Den särskilda organisationen syftade till att under en tidsbegränsad period skapa förutsättningar för att med uthållighet kunna hantera en händelse som var så omfattande att MSB:s resurser måste organiseras och ledas på ett särskilt sätt.<sup>175</sup>

Den särskilda organisationen leddes av en operativ chef. Arbetet organiserades i olika funktioner (TiB, personalplanering, insatser, rekrytering, logistik, samordning, Krisinfo.se, analys, kommunikation, Räddningstjänst samt juridik). Funktionerna samarbetade i tematiska områden som utkristalliserade sig under hösten alltefter som det blev tydligt inom vilka områden de största myndighetsgemensamma utmaningarna låg. De huvudsakliga tematiska områdena var enligt MSB boende, hälso- och sjukvård, ensamkommande barn, socialtjänst, skola, förskola, SFI, frivilligresurser samt trygghet och säkerhet.<sup>176</sup>

Den särskilda organisationen samordnade berörda myndigheters hantering, gav stöd till bl.a. Migrationsverket och ett antal kommuner med experter och materiel, mäklade resurser från såväl offentliga som privata och ideella aktörer, samt försåg Regeringskansliet med information.<sup>177</sup> Den 29 januari 2016 avvecklades den särskilda organisationen. Man bedömde då att det inte längre uppstod nya frågor eller att man behövde driva på arbetet på samma sätt längre.<sup>178</sup>

## Uppdraget att samordna ansvariga aktörers hantering

Den 1 oktober 2015 beslutade regeringen att ge i uppdrag till MSB att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av den situation som hade uppstått till följd av att ett stort antal flyktingar

---

<sup>175</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 6. MSB (2014). *Rutin för särskild organisation*, dnr 2014- 1676.

<sup>176</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 6.

<sup>177</sup> MSB (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 7.

<sup>178</sup> Intervju MSB 2016-09-09.

och andra skyddsbehövande anlant till Sverige.<sup>179</sup> Enligt regeringen innebar uppdraget en precisering och konkretisering av MSB:s befintliga uppdrag.<sup>180</sup> I uppdraget ingick att ta fram nationella lägesbilder som skulle innehålla information om områden där behov av åtgärder hade identifierats av ansvariga aktörer men där tillräckliga åtgärder saknades. MSB skulle även identifiera och rapportera övriga förhållanden till regeringen för att regeringen skulle kunna bedöma behovet av åtgärder.<sup>181</sup>

Uppdraget gav ingen instruktion från regeringen till MSB om hur lägesbilderna skulle tas fram eller vad de skulle innehålla. Däremot försökte MSB göra sina lägesbilder ännu tydligare efter uppdraget och lägga till källhänvisningar för att det skulle gå att se var myndigheten hade hämtat informationen.<sup>182</sup>

### Begäran om information gav en tydlig bild i mitten av oktober

MSB hade i mitten av september 2015 uppmanat länsstyrelser och andra myndigheter att påbörja en kartläggning och planering. I början av oktober kunde MSB fortfarande inte i länsstyrelsernas lägesbilder eller annan rapportering i WIS se att länsstyrelser och andra myndigheter hade satt igång ett sådant arbete.<sup>183</sup>

Den 2 oktober 2015 ansåg MSB därför att de behövde använda sitt mandat att genom hemställen begära in lägesrapportering i form av en enkät att besvara. I första hand gjordes detta för att få igång arbetet i länsstyrelser och andra myndigheter med en analys av hur läget påverkade den egna organisationen. I andra hand gjordes hemställen för att samla information som MSB behövde för sin lägesanalys.<sup>184</sup>

Den 13 oktober 2015 hade MSB en sammanställning av svaren i enkäterna och det var första gången som MSB ansåg sig ha svart på vitt hur ansträngt läget var inom vissa samhällsviktiga verksamheter och hur stora delar av landet som berördes. Det var då MSB för första gången bedömde att situationen med människor på flykt inne-

---

<sup>179</sup> Uppdraget förlängdes sedan till den 31 mars 2016.

<sup>180</sup> Promemoria Ju 2016-03-10 i Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 490.

<sup>181</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07321/SSK (2015-10-01).

<sup>182</sup> Intervju MSB 2017-01-10.

<sup>183</sup> Intervju MSB 2017-01-10.

<sup>184</sup> Intervju MSB 2017-01-10.

bar betydande utmaningar för värnandet av målen för vår säkerhet främst med avseende på liv och hälsa samt samhällets funktionalitet.<sup>185</sup>

Efter den första enkäten ansåg sig MSB behöva löpande information från länsstyrelserna och hemställde därför om löpande rapporteringar om läget i kommuner och landsting genom svar på enkäter fram till den 10 mars 2016. I början var enkäterna till länsstyrelserna mer allmänt utformade kring belastningen på samhällsviktiga områden men de kom med tiden att inriktas på särskilda områden, som boende eller kommunernas socialtjänst. Enkäterna kunde också ändras efter samtal med sektorsmyndigheter för att bättre beskriva verksamheter eller komma till användning för fler.<sup>186</sup> Några länsstyrelser valde att skicka MSB:s enkät till länets kommuner och landsting. Länsstyrelserna skulle göra en bedömning av påverkan på ordinarie verksamhetens funktion, av den samlade förmågan i länet och av andra förmågeskapande verksamheter, såsom länsstyrelsens egen förmåga att lösa länets behov av inriktning och samordning.

MSB begärde även in lägesrapporteringar från Socialstyrelsen (24 september 2015 och från 1 december 2015 till 17 mars 2016) och från Folkhälsomyndigheten (24 september 2015). Senare under hösten samarbetade MSB och Socialstyrelsen t.ex. genom att Socialstyrelsen tog del av MSB:s material och kompletterade det med fördjupade frågor till vissa kommuner och landsting. MSB följde också t.ex. Polismyndigheten och Skolverket genom deras rapportering i WIS och genom andra kontakter.<sup>187</sup>

MSB anser att det från mitten av september 2015 började finnas en gemensam lägesbild bland myndigheter och andra, men att situationen hela tiden förändrades under hösten och att lägesbilden därför förändrades löpande. I slutet av november eller början av december stabiliserades lägesbilden.<sup>188</sup>

---

<sup>185</sup> Intervju MSB 2016-09-09.

<sup>186</sup> Intervju MSB 2017-01-10.

<sup>187</sup> Intervju MSB 2017-01-10. MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 7.

<sup>188</sup> Intervju MSB 2016-09-09. Skriftlig information MSB 2016-12-05.

## Lägesbild och lägesrapportering hösten 2015

I det samordningsuppdrag som MSB hade fått ingick att ta fram nationella samlade lägesbilder. Lägesbilderna skulle enligt uppdraget innehålla information om områden där behov av åtgärder hade identifierats av de ansvariga aktörerna, men där tillräckliga åtgärder ännu inte hade vidtagits. MSB skulle även identifiera och rapportera övriga förhållanden som regeringen behövde ha kännedom om för att kunna bedöma behovet av åtgärder från regeringens sida. Lägesbilderna riktade sig till operativa aktörer på central och regional nivå och till regeringen.<sup>189</sup>

### *Lägesbildernas innehåll*

Lägesbilderna beskriver och bedömer hur en inträffad situation påverkar värnandet av de mål för vår säkerhet som riksdagen har lagt fast. De tar upp frågor som myndigheter och andra behöver lösa, sprider information och tar fram förhållanden som ligger till grund för MSB:s bedömning av målen för samhällets säkerhet. Genom lägesbilderna bedömer MSB vilka problemområden som är högst prioriterade att lösa och vilka åtgärder som behöver vidtas. De avgränsas till problemställningar som är viktiga och som inte hanteras tillräckligt. Sådant som är ett problem men som hanteras finns därför inte med i lägesbilderna. I lägesbilderna tas dessutom sådant upp som ska skötas av flera aktörer tillsammans. Hantering som klart och tydligt faller på en enda myndighet tas därför inte med. Eftersom lägesbilderna inte kan vara för långa tas endast de viktigaste problemen med. Däremot följer MSB och samlar information om fler frågor och bredare områden än de tas upp i lägesbilderna.<sup>190</sup>

När MSB bedömer värnandet av målen för vår säkerhet görs det utifrån avvikelser från det normala. Sjukvården, socialtjänsten eller skolan kan vara ansträngda av flera orsaker, men i lägesbilderna söker MSB efter avvikelser från det normala. För att få en korrekt och rimlig bild stämmer MSB ofta av den med andra myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen eller Skolverket.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 7.

<sup>190</sup> Intervju MSB 2016-09-09 och 2017-01-10.

<sup>191</sup> Intervju MSB 2017-01-10.

Under hösten 2015 lämnade flera myndigheter och organisationer uppgifter och information till lägesbilderna och tog också del av lägesbilderna:<sup>192</sup>

#### Länsstyrelserna

- läget inom det geografiska området,
- fokus på att tidigt upptäcka vilka samhällsviktiga verksamheter som påverkas,
- vilka åtgärder som vidtas för att ha en uthållighet

#### Migrationsverket

- asylsökande (nu och prognos)
- möjligheten till boenden för asylsökande
- omvärldsutvecklingen på sikt

#### SKL

- kommunernas möjligheter att ta emot ensamkommande barn

#### Polismyndigheten

- läget inom ordning och säkerhet

#### Socialstyrelsen

- läget inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst

#### Folkhälsomyndigheten

- eventuella förändringar avseende nya smittor och nya förutsättningar för smittspridning

#### Skolverket

- läget inom skola och utbildning

---

<sup>192</sup> Skriftlig information MSB 2016-09-14.



## IVO och BO

- situationen för ensamkommande barn

MSB tog fram 17 nationella samlade lägesbilder från den 9 september 2015 till den 19 januari 2016. Lägesbilderna spreds till myndigheter och andra (t.ex. SKL) via mail, i WIS och vid olika samverkanskonferenser.<sup>193</sup>

*Operativ rytm för lägesrapporter och konferenser*

Under hösten utvecklades en operativ veckorytm för den stående informationsdelningen.

**Figur 4.4 Rytm för informationsdelning**

	Nationell samlad lägesbild	MSB:s lägesrapportering till RK SSK	MSB:s lägesrapportering till RK	
<b>Måndag</b>	<b>Tisdag</b>	<b>Onsdag</b>	<b>Torsdag</b>	<b>Fredag</b>
Nationell samverkanskonferens		Lägesrapportering från Noa/Alma	Lägesrapportering från länsstyrelser	Samverkanskonferens om boenden
Möte med Migrationsverkets omvärldsenhet			Lägesrapportering från Socialstyrelsen	
Möte med SKL om ensamkommande barn m.m.				

*Källa:* Intervju MSB 2016-09-09.

<sup>193</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 7.

## Rapportering till regeringen

MSB:s lägesrapportering till regeringen byggde till stor del på lägesbilderna men inbegrep också svar på direkta frågor som Regeringskansliet ställt till MSB. Lägesrapporteringen skedde skriftligt och/eller muntligt enligt önskemål från Justitiedepartementet.<sup>194</sup>

Utöver lägesbilderna skickade MSB mellan den 18 september och den 9 november 2015 dagligen skriftlig lägesrapportering till Enheten för samordning av samhällets krisberedskap (SSK) i Justitiedepartementet. Lägesrapporterna innehöll MSB:s genomförda, pågående och planerade insatser samt sammanställning av de regionala lägesbilder som länsstyrelserna publicerade i WIS.

Mellan den 6 oktober 2015 och den 28 januari 2016 rapporterade MSB:s generaldirektör och/eller överdirektör varje torsdag till statssekreteraren Ann Linde i Justitiedepartementet och senare även till statssekreteraren Erik Nilsson i Arbetsmarknadsdepartementet.<sup>195</sup>

MSB rapporterade först varje torsdag men senare under hösten varje onsdag till Enheten för samordning av samhällets krisberedskap i Justitiedepartementet. Vid dessa möten deltog även andra enheter i Justitiedepartementet, t.ex. Kansliet för krishantering.<sup>196</sup>

Den muntliga rapporteringen till Enheten för samordning av samhällets krisberedskap m.fl. och till statssekreterarna innebar fördjupningar och förtydliganden av den skriftliga lägesbilden. Från den 1 oktober 2015 medverkade MSB i ett 30-tal möten i Regeringskansliet.<sup>197</sup>

MSB upplevde att Regeringskansliet efterfrågade MSB:s kunskap, tog emot deras information och att dialogen fungerade. MSB begärde lägesrapportering från länsstyrelserna den 2 oktober 2015 och MSB anser att i synnerhet efter den 13 oktober 2015, då lägesrapporteringen från länsstyrelserna samlats in, togs MSB:s kunskap på stort allvar. När MSB i mitten av oktober 2015 föredrog lägesrapporteringen från länsstyrelserna förändrade det Regeringskansliets syn på situationen, som då kom att ses som mer allvarlig.<sup>198</sup>

---

<sup>194</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 7. Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>195</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 7.

<sup>196</sup> Intervju MSB 2017-01-10.

<sup>197</sup> Intervju MSB 2016-09-09. Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>198</sup> Intervju MSB 2016-09-09 och 2017-01-10.

## Konferenser och möten hösten 2015

Under hösten 2015 genomförde MSB en rad olika samverkansaktiviteter. Syftet var att åstadkomma en gemensam samordning och inriktning mellan de myndigheter som hade någon del i den gemensamma uppgiften att ta emot människor på flykt. Konferenserna och mötena skulle ge berörda myndigheter och andra aktörer möjlighet att delge lägesbilder, ta fram underlag för beslut samt identifiera behov av åtgärder och diskutera resursfördelning.<sup>199</sup>

Särskild samverkan utvecklades också där behov fanns av mer djupgående arbete med specifika frågeställningar (t.ex. boende, hälso- och sjukvård och ensamkommande barn). Områdena togs fram tillsammans med de aktörer som var berörda av respektive problemställning. Att ha separata och fördjupade diskussioner var enligt MSB motiverat eftersom migrationsmottagandet hösten 2015 var en komplex och omfattande situation. Som regel var det MSB som tog initiativ till särskilda konferenser i olika frågor.<sup>200</sup>

Från den 10 september 2015 till den 31 mars 2016 genomförde MSB 64 samverkanskonferenser eller arbetsmöten. Ett flertal konferenser och möten hölls per telefon eller via videolänk, men mötena hölls också fysiskt på plats mellan berörda aktörer.<sup>201</sup>

## Tidiga kontakter med andra myndigheter

MSB deltog inte i och hade inte kännedom om Migrationsverkets interna informationsmöten mellan regionerna och huvudkontoret i Norrköping med början i augusti/september 2015 under namnet särskild ledningsstab (SLS). MSB deltog i dessa möten först när MSB hade personal på plats på Migrationsverket, vilket var tidigt i oktober.<sup>202</sup>

Vid den veckovisa regelbundna samverkanskonferensen den 9 september 2015 rapporterade Polismyndigheten att ett beslut om en nationell särskild händelse med anledning av situationen i Skåne hade fattats och att de samverkade med bl.a. Migrationsverket. Läns-

---

<sup>199</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 8, 25.

<sup>200</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05. MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 8, 25.

<sup>201</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 8.

<sup>202</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05.

styrelsen i Skåne rapporterade att de hade dagliga avstämningar med bl.a. Migrationsverkets region Syd med anledning av situationen. Även länsstyrelsen i Stockholm hade inlett löpande samverkan med berörda aktörer med anledning av situationen. MSB följde utvecklingen och bedömde att situationen var under kontroll och publicerade en lägesbild på eftermiddagen den 9 september 2015.<sup>203</sup>

## De nationella samverkanskonferenserna under hösten

I syfte att skapa en samlad bild av läget genomförde MSB från den 10 september till den 19 oktober 2015 flera gånger i veckan nationella samverkanskonferenser med fokus på lägesbilden. Efter den 19 oktober 2015 övergick MSB till veckovisa samverkanskonferenser på måndagar. Under våren 2016 fortsatte dessa nationella samverkanskonferenser varannan vecka.<sup>204</sup>

Sammanlagt 82 aktörer var inbjudna till dessa samverkanskonferenser. Det var nationella myndigheter, länsstyrelser, frivilligorganisationer, trossamfund och företag. Mellan den 19 oktober och den 14 december 2015 deltog i genomsnitt 68 aktörer på samverkanskonferenserna.<sup>205</sup>

Några myndigheter hade stående punkter för att delge information, bl.a. länsstyrelserna i Skåne, Stockholm, Västra Götaland och Norrbotten samt Migrationsverket, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Skolverket, Boverket, SKL och MSB.<sup>206</sup>

Tyngdpunkten vid konferenserna var att förmedla lägesbilden, med konferenserna användes också till att samla aktuell information, särskilt om den avvek från lägesbilden. Lägesbilden har en viss ledtid i framtagandet och kunde därför behöva uppdateras.<sup>207</sup>

Läget avseende boende var en stående fråga på de nationella samverkanskonferenserna och flera aktörsgemensamma frågeställningar diskuterades för att skapa förutsättningar för vidare åtgärder. Som exempel nämner MSB de enligt dem oklara förutsättningarna för extraordinära lösningar vid akuta behov, t.ex. användandet av

---

<sup>203</sup> Skriflig information MSB 2016-12-05.

<sup>204</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 8.

<sup>205</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 8.

<sup>206</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 8.

<sup>207</sup> Skriflig information MSB 2016-12-05.

kommunernas evakueringsboenden (gymnastiksal, samlingsal och motsvarande) som tillfälliga boenden för asylsökande.<sup>208</sup>

## Konferenser och möten med fokus på boende

MSB kallade också till särskilda konferenser i olika frågor. Den 14 oktober 2015 kallade MSB till en första samverkanskonferens med särskilt fokus på boende. Totalt kom 18 samverkanskonferenser med fokus på boende att hållas under hösten 2015 och ytterligare tre i januari 2016.<sup>209</sup>

Orsaken till behovet av särskilda boendekonferenser var enligt MSB det stora behovet av information och återkoppling i olika frågor och den kontinuerliga uppkomsten av nya och komplexa utmaningar på området.<sup>210</sup>

Migrationsverket, SKL, Boverket samt de länsstyrelser som arbetade med boenden för asylsökande bjöds in till samtliga samverkanskonferenser i boendefrågan och frivilligorganisationer bjöds in i den mån de arbetade med frågorna.<sup>211</sup>

Vid konferenserna om boende prioriterades boende för ensamkommande barn. Vid konferenserna ensades begrepp för att lättare få till stånd samverkan om boendelösningar. Regler om brandskydd och säkerhet klargjordes och man strävade efter att åstadkomma tydlighet om plan- och bygglagen och plan- och byggförordningen. Likaså diskuterades olika regeringsuppdrag i syfte att skapa tydlighet.<sup>212</sup>

## Konferenser med fokus på hälso- och sjukvård och socialtjänst

På begäran av Socialstyrelsen genomförde MSB den 20 oktober 2015 en samverkanskonferens med fokus på landstingens hantering av situationen. SKL, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, MSB och samtliga landsting deltog.<sup>213</sup> Syftet med konferensen var att under-

---

<sup>208</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 12–13.

<sup>209</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 12–13.

<sup>210</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 12–13.

<sup>211</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 12–13.

<sup>212</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>213</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 15.

söka behovet av fortsatta särskilda avstämningar eller samverkanskonferenser inom hälso- och sjukvårdsområdet. Resultatet blev att Socialstyrelsen åtog sig att, med utgångspunkt från önskemål från deltagande landsting, bereda frågan vidare.<sup>214</sup>

Under hösten 2015 hölls även fyra större samverkanskonferenser med fokus på hälso- och sjukvård och socialtjänst med Socialstyrelsen, IVO, SKL, Folkhälsomyndigheten och MSB. Bakgrunden var en dialog mellan MSB och Socialstyrelsen den 27 oktober 2015. MSB identifierade då att ett samordnat agerande både på nationell nivå och mellan nationell och regional nivå var nödvändigt. Det fanns också behov av en nationell lägesbild för att säkerställa att berörda myndigheter hade samma bild och för att kunna identifiera var i landet det mest akuta behovet av stöd fanns. Konferenserna kompletterades med arbetsmöten mellan MSB, Migrationsverket och SKL för att lösa ut utestående frågor som rörde socialtjänst och hälso- och sjukvård. Mötena blev så småningom veckovisa och MSB medverkade fram till den 26 januari 2016.<sup>215</sup>

Inom hälso- och sjukvårdsområdet var både statliga och kommunala myndigheter inom olika sakområden berörda av händelsen och många frågeställningar sträckte sig över flera olika ansvarsområden. Det var därför enligt MSB emellanåt svårt att avgöra vilken myndighet som hade huvudansvar för en enskild fråga, och svårt för MSB att få svar från aktörerna. MSB anser att de kunde bidra med en neutral mötesarena, genom att förmedla kontakter, genom att bidra till en ensad syn på problemställningarna mellan aktörerna, och genom att ta ansvar för att inga frågor lämnades obesvarade eller olösta.<sup>216</sup>

## Konferenser om kommunikation

Mellan den 11 september 2015 och den 13 januari 2016 genomförde MSB 16 konferenser med fokus på kommunikation inom områdena boende, säkerhet/trygghet, ensamkommande barn, gränskontroller, hälso- och sjukvård, samt skola. Totalt var 29 aktörer involverade i

---

<sup>214</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>215</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 15.

<sup>216</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 15–16.

informationssamordningen under händelsen.<sup>217</sup> Konferenserna gick ut på att samordna kommunikationen mellan myndigheter, hitta gemensamma synsätt på kommunikationsutmaningar och att ta fram myndighetsgemensamma frågor och svar. En särskild grupp inrättades för att samordna information till ensamkommande barn och till personal som arbetade med ensamkommande barn.<sup>218</sup>

## Möten om ensamkommande barn

Redan på MSB:s första samverkanskonferenser den 10 och den 14 september 2015 lyftes ensamkommande barn fram som en viktig fråga av länsstyrelser och Migrationsverket. Man pekade på nödvändigheten av att beakta barnens särskilda behov.<sup>219</sup>

Från den 26 oktober 2015 till den 22 januari 2016 ägde veckovisa regelbundna arbetsmöten rum mellan SKL, Migrationsverket och MSB för att diskutera olika frågor kring mottagningssystemet för ensamkommande barn. En fråga som diskuterades var tolkningen av vistelsebegreppet. MSB gav stöd till Socialstyrelsen och Migrationsverket i deras arbete med att hitta en gemensam tolkning av vistelsebegreppet.<sup>220</sup>

Den 13 november 2015 hölls ett dialogmöte med MSB:s stöd mellan SKL, IVO, Migrationsverket, Socialstyrelsen och ett antal berörda kommuner. Avsikten med mötet var att avlasta ankomstkommunerna Trelleborg och Malmö genom att sprida ansvaret till kommunerna Gävle, Norrköping, Skellefteå och Örebro. Vid mötet diskuterades hur många ensamkommande barn som förväntades komma, en mer samordnad process för registrering och ansökan om asyl med Migrationsverket på plats, ersättning för nya kostnader samt vilken kommun som hade ansvar för utredning av de ensamkommande barnen.<sup>221</sup>

MSB stöttade med flera samverkanskonferenser och dialoger för att lösa frågan om transporter av ensamkommande barn. Den 24 november 2015 kom Migrationsverket och kommunerna överens

---

<sup>217</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 9.

<sup>218</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>219</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 18.

<sup>220</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 18.

<sup>221</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 18.

om hanteringen av transporter av ensamkommande barn från ankomstkommunen till annan kommun, vilket i sin tur skulle underlätta förfarandet med att ansöka om god man. Regeringen fattade beslut om att MSB:s anslag 2:4 kunde användas för transportkostnaderna och MSB betalade därefter ersättning till Malmö stad för kostnader med transporter. Den första transporten av ensamkommande barn genomfördes den 25 november 2015.<sup>222</sup>

MSB bedömer att konferenserna bl.a. resulterade i att Socialstyrelsen och Migrationsverket enades om en gemensam tolkning av vistelsebegreppet. Vidare blev kommuner mer aktiva och tog ansvar som ankomstkommuner. Problemet kring vem som hade ansvar för transporterna mellan ankomstkommuner löstes. Likaså ledde konferenserna till att ensamkommande barn prioriterades vid registrering.<sup>223</sup>

## Möten om skolfrågor

I slutet på oktober 2015 samverkade MSB med Skolverket för att diskutera frågor kopplade till skolområdet. MSB tog initiativ till löpande kontakter med Skolverket under hösten 2015 för att stämma av situationen. Skolverket deltog även regelbundet i MSB:s andra samverkanskonferenser. Vidare hade MSB kontinuerlig kontakt med SKL i skolfrågor. MSB förmedlade även kontakter mellan Skolverket och Migrationsverket i frågan om underlag om nyanlända i behov av skola per län eller kommun. Syftet med mötena med Skolverket var främst att säkerställa att de var insatta i problembilden och att de hade förutsättningar att vidta åtgärder för att förbättra situationen.<sup>224</sup>

## Möte om säkerhet

På begäran av Migrationsverket genomförde MSB ett avstämningsmöte den 18 december 2015 för att diskutera frågor om säkerhetsläget vid boenden och säkerställa att berörda myndigheter fick

---

<sup>222</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 18. MSB (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 107.

<sup>223</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>224</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05. MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 20.



en gemensam syn på frågornas omfattning. Närvarande myndigheter var Migrationsverket, Polismyndigheten, SKL, Länsstyrelsen i Västerbotten, Arbetsförmedlingen och Almega Branschorganisation.<sup>225</sup> Som en följd av mötet gav Polismyndighetens regionkontor stöd till kommunerna med riskbedömningar för nya boenden.<sup>226</sup> Syftet var att få en enhetlig bild av det allmänna säkerhetsläget samt att identifiera behov av fortsatt samverkan. Vid mötet beslutades att fortsatt samverkan skulle ske genom bilateral och regional samverkan.<sup>227</sup>

### Samarbete med frivilligorganisationer

MSB lyfte tidigt frågan om samarbetet med frivilliga på de nationella samverkanskonferenserna. Frivilligorganisationer som Rädda Barnen och Sveriges Stadsmissioner visade under hösten 2015 ett intresse för att utbyta information och ingå i samverkanskonferenserna. MSB valde därför en inkluderande approach och bjöd in alla organisationer som kom till deras kännedom till alla samverkansforum. MSB förmedlade också kontakter mellan enskilda organisationer och Migrationsverket och andra myndigheter.<sup>228</sup>

För att säkra stöd av frivilligresurser stöttade MSB med samverkanskonferenser och tog fram en karttjänst där Migrationsverket och länsstyrelserna kunde lägga in behov av förstärkning från frivilligorganisationer. Frivilligorganisationerna kunde där se vad som efterfrågades och erbjuda sin hjälp till de angivna kontaktpersonerna. Denna resurskarta användes sedan av Migrationsverket och Länsstyrelserna i Västmanland, Värmland och Kronoberg.<sup>229</sup>

Som svar på efterfrågan från såväl frivilligorganisationer som myndigheter tog MSB fram en guide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris, med fokus på

---

<sup>225</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 24.

<sup>226</sup> MSB (2016). *Samlad och fördjupad bedömning med anledning av flyktingsituationen*, dnr 2016-387, s. 26.

<sup>227</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>228</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 21–23.

<sup>229</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 21–23.

juridiska och ekonomiska förutsättningar för samarbete mellan myndigheter och frivilliga.<sup>230</sup>

## Samordning av information

### *Information till aktörerna*

MSB anser att det hos berörda myndigheter och organisationer inledningsvis fanns ett stort behov av information om andra myndigheters och organisationers arbete, bl.a. för att tydliggöra roller, ansvar och juridiska frågor. Den bedömningen gjordes utifrån de många frågor som myndigheter och organisationer ställde till MSB. Likaså bedömde MSB att avsaknaden av information om vilka verksamheter som andra myndigheter genomförde och påbörjade skapade onödig stress och onödigt arbete. För att underlätta för inblandade aktörer att snabbt hitta information om pågående och planerade aktiviteter hos andra aktörer skapade MSB en samlingssida med länkar till aktuell information. Sidan uppdaterades dagligen.<sup>231</sup>

Den myndighetsgemensamma webbplatsen Krisinformation.se gjorde också dagliga omvärldsbevakningar samt sammanställde och publicerade en mediebild. Denna mediebild kunde användas av berörda myndigheter i deras kommunikationsarbete och krishantering.<sup>232</sup>

MSB:s spred också information till kommunerna om problematiken med ensamkommande barns dubbeldossier, d v s att barnen ibland registrerades hos Migrationsverket med två olika ärendenummer.<sup>233</sup>

---

<sup>230</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 21–23.

<sup>231</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 9–10. Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>232</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 9–10.

<sup>233</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 19.

### *Information till allmänheten*

MSB:s informationssamordning och den myndighetsgemensamma plattformen Krisinformation.se arbetade under hösten 2015 med att samordnad kommunikation skulle vara en del i myndigheternas hantering av situationen. Avsikten var att möta de behov av information som fanns hos allmänheten och att säkerställa att det fanns en samsyn mellan de berörda aktörerna. MSB drev och koordinerade tillsammans med berörda aktörer också arbetet med att ta fram information om cirka 150 frågor och svar till allmänheten kopplat till situationen med många ankommande människor. Särskilda sidor fanns tillgängliga på Krisinformation.se och allmänheten hade också möjlighet att ställa frågor om händelsen till redaktionen för Krisinformation.se via Facebook och Twitter.<sup>234</sup>

### *Information till ensamkommande barn*

Barnombudsmannen påtalade i december 2015 en brist på information till ensamkommande barn och anställda på boenden. Efter det gav MSB stöd till ett samordnat kommunikationsarbete och inledde ett gemensamt arbete med de berörda aktörerna. Det resulterade i att information till ensamkommande barn och anställda på boenden sammanställdes på informationsverige.se (en webbplats som riktar sig till nyanlända). Forumet användes också för att synkronisera strategiska frågor kopplade till omhändertagande av barn.<sup>235</sup>

### *Kontaktuppgifter för hälsoundersökningar*

Under hösten hade landstingen problem att få kontaktuppgifter till människor på flykt som anlant till Sverige. Kontaktuppgifterna behövdes för att landstingen skulle kunna kalla dem till hälsoundersökningar. Uppgifterna var belagda med sekretess och Migrationsverket hade inte befogenheter att dela kontaktuppgifterna med

---

<sup>234</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 9, 20.

<sup>235</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 19. Skriftlig information MSB 2016-12-05.

landstingen. MSB var sammankallande till diskussioner för att göra det möjligt för landstingen att få uppgifterna från Migrationsverket. MSB var också pådrivande för att en hemställan till Regeringskansliet togs fram av SKL, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten om en förordningsändring som skulle göra det möjligt för Migrationsverket att lämna ut kontaktuppgifterna. Regeringen fattade beslut om en förordningsändring som möjliggjorde tillgång till uppgifterna i januari 2016.<sup>236</sup>

## Stöd till Migrationsverket

### *Samverkansperson*

MSB hade samverkanspersoner på plats på Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping från den 1 oktober 2015. Syftet var bl.a. att underlätta samverkan mellan MSB och Migrationsverket. Samverkanspersonerna skulle också stödja Migrationsverket med kunskap om andra myndigheters ansvarsområden.<sup>237</sup>

### *Stöd till ledning och organisation*

MSB gav stöd inom samverkan och ledning till Migrationsverket från oktober 2015 till januari 2016. Stödet var kopplat till etableringen av den operativa ledningen och bestod av metodstöd inom samverkan och ledning, kriskommunikation, logistik och HR-frågor. Metodstödet innefattade råd för att utveckla Migrationsverkets operativa ledning och innebar att förmedla expertis, medverka i processutveckling, fungera som bollplank samt ta initiativ till att föreslå mandat, organisation, roller, funktioner och rutiner. MSB:s metodstöd var formellt sett inte en del av staberna.<sup>238</sup>

Besluten om stöd fattades genom ömsesidiga initiativ från MSB och Migrationsverket. Besluten fattades efter kommunikation mellan myndighetsledningarna och hur stödet skulle utformas mejslades fram över tid. Initialt skickades en samverkansperson vars uppgift var att vara länken mellan Migrationsverket och MSB. Personens

---

<sup>236</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 16.

<sup>237</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 8.

<sup>238</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 11.

uppgift var att hitta rätt i respektive myndigheters strukturer samt påkalla och påskynda processer för att underlätta samverkan mellan de två myndigheterna och för Migrationsverkets samverkan inom krishanteringssystemet i stort. Parallellt gav MSB metodstöd till den interna organisationen på Migrationsverket. De personer som hade rollerna samverkansperson eller metodstöd hade dokumenterade erfarenheter från tidigare insatser i liknande roller, även om själva händelsen i sig var ny.<sup>239</sup>

MSB gav också stöd till Migrationsverkets staber och andra delar av organisationen inom ramen för olika expertisområden. Det fanns flera staber eller kanslier vid exempelvis huvudkontoret i Norrköping och i de sex regionerna. Totalt var cirka ett trettioal personer från MSB engagerade som stöd till Migrationsverkets staber i regionerna Stockholm, Syd, Väst, Mitt och vid huvudkontoret i Norrköping. Även detta stöd utgick från ett ömsesidigt konstaterande från båda myndigheterna att Migrationsverket hade behov av stöd från MSB. MSB konkretiserade hur ett sådant stöd kunde se ut. MSB utformade och gav stödet i samverkan med Försvarsmakten.<sup>240</sup>

Migrationsverket huvudkontor fick stöd från MSB från oktober 2015 till januari 2016 med en person inom HR-stöd för samordning av myndighetens personalresurser.<sup>241</sup> MSB gav stöd till Migrationsverket i Uppsala med ett logistikteam. Region Mitt efterfrågade stöd från MSB med att verifiera olika logistiklösningar ute på lokal-kontoren för att få till bättre flöden i olika avseenden.<sup>242</sup>

MSB lämnade också stöd till Migrationsverket med samverkanskonferenser på regionnivå och från den 19 oktober 2015 till den 31 januari 2016 hade MSB en utsänd person på plats i Norrköping i syfte att stödja Migrationsverket med detta arbete.<sup>243</sup>

---

<sup>239</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>240</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10–11. Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>241</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10–11.

<sup>242</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10–11. Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>243</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 22.

*Stöd till processer för registrering*

MSB gav stöd till Migrationsverket med logistikern för att kartlägga processerna för registrering av asylsökande och stöd till kommuner för att hjälpa till att effektivisera verksamheten i Trelleborg och Malmö (i Malmö från början av oktober). Initiativet togs ömsesidigt av Migrationsverket och MSB. Man identifierade flaskhalsar och att det inte fanns tillräckligt med egna resurser. Ett koncept utvecklades och kom att användas för en flexibel ankomstcentral med kapacitet för registrering av cirka 2 000 personer per dygn vilket också gjorde att man kunde minska andelen personer som avvek från registreringsprocessen. Detta gjordes i samarbete med Polismyndigheten och Malmö stad.<sup>244</sup>

MSB bidrog även med praktiskt stöd genom att man monterade väntrumstält utanför Migrationsverkets anläggningar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Hedemora, Lindesberg, Flen, Norrköping och Östersund.<sup>245</sup>

*Stöd till boendesamordning*

Migrationsverket fick stöd med motsvarande två tjänster till boendesamordning från oktober 2015 till april 2016.<sup>246</sup>

*Stöd till samarbete med frivilligresurser*

MSB gav även stöd till Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping med en expert för samarbetet med frivilligorganisationer från den 19 oktober 2015 till och med januari 2016.<sup>247</sup>

---

<sup>244</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05. MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10–11.

<sup>245</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10–11.

<sup>246</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10–11.

<sup>247</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10–11.

## Stöd till länsstyrelse

Samverkanspersoner från MSB fanns också tidvis på plats på Länsstyrelsen i Skåne.<sup>248</sup>

## Stöd till kommuner

MSB gav Trelleborgs kommun metodstöd genom att tillhandahålla en person. Trelleborg efterfrågade stöd via Länsstyrelsen Skåne men förfrågan kom lite i skymundan av behoven från Malmö stad. MSB uppfattade till slut behovet från Trelleborgs kommun. Uppgiften var att bl.a. att utveckla samverkan mellan olika myndigheter och frivilligorganisationer.<sup>249</sup> En del av den uppgiften var att åstadkomma en samordnad registrering med Migrationsverket. Den person som MSB tillhandahöll skulle också skapa en förbättrad lägesbild, föreslå en långsiktig strategi för ökad uthållighet för kommunens medarbetare och en strategi för att undvika undanträngningseffekter, samt genomföra planering för olika scenarier.<sup>250</sup> Personen fanns på plats från den 10 november till den 18 december 2015, vilket alltså var relativt sent under hösten och under en period då antalet ankommande människor minskade.

MSB och SKL tog initiativ till och gav Malmö stad stöd i arbetet med att hitta nya ankomstkommuner för ensamkommande barn. Norrköping, Örebro, Skellefteå och Gävle identifierades som nya ankomstkommuner och MSB stöttade med finansiering av buss-transporter av ensamkommande barn dit.<sup>251</sup>

MSB gav stöd till Malmö stad med nio logistiker vid starten av ankomstcentralen vid Malmö Centralstation så att verksamhet kunde bedrivas dygnet runt.<sup>252</sup>

---

<sup>248</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 8.

<sup>249</sup> Skriftlig information MSB 2016-12-05.

<sup>250</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 11.

<sup>251</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10–11.

<sup>252</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10–11.

## Tält

### *Tältuppdraget*

Den 9 oktober 2015 gav regeringen MSB i uppdrag att i samverkan med Fortifikationsverket stödjade Migrationsverket i arbetet att uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden i tält. MSB undersökte förutsättningarna för detta, bl.a. genom en markinventering i kommunerna. Migrationsverket inkom den 19 oktober 2015 med en specifik begäran om 110 000 platser.<sup>253</sup>

Migrationsverket drog tillbaka sin begäran den 13 januari 2016, då myndigheten bedömde att mer varaktiga boenden än tält skulle prioriteras. Därmed bedömde MSB att uppdraget var avslutat. För att säkra beredskapen för framtida insatser slutförde dock MSB markinventeringen den 19 februari 2016. Totalt svarade 178 kommuner och 57 markområden identifierades som byggbar mark.<sup>254</sup>

I regeringsuppdraget stod det uttryckligen ”tält”, men MSB ansåg att det fanns andra och bättre lösningar, exempelvis modulboenden. Varken MSB eller Migrationsverket tyckte att tält var en bra lösning.<sup>255</sup>

### *Revinge*

På förfrågan från Migrationsverket uppförde MSB i början av december temporärt ett tältboende i Revinge. Tältboendet gav under en kortare tid drygt 200 personer möjlighet att få tak över huvudet i väntan på att slussas vidare till asylboenden. Tältboendet avvecklades i samband med att kontraktet löpte ut den 24 januari 2016.<sup>256</sup>

Tältboendet i Revinge blev mer komplicerat än man trott, det var fler regler att förhålla sig till än vad MSB hade väntat. Den 11 oktober började man prata om tält, men inte förrän i vecka 50 kunde folk flytta in. Bygglovet kom i april 2016, långt efter att tälten monterats ned. Man fick i stället använda regler för semesterboende och tillfälligt boende.<sup>257</sup>

---

<sup>253</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10.

<sup>254</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10.

<sup>255</sup> Intervju MSB 2016-09-09.

<sup>256</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10.

<sup>257</sup> Intervju MSB 2016-09-09.



## Boenden

### *MSB:s lokaler*

MSB använde sina egna utbildningslokaler för att erbjuda boenden för asylsökande.

Vid MSB:s internat i Revinge erbjöds boende för 50 ensamkommande barn från början av oktober 2015 till och med januari 2016 efter förfrågan från Malmö stad.<sup>258</sup>

Vid MSB:s internat på Sandö etablerades från den 14 november 2015 evakueringsboenden för 113 personer i klassrum. Detta evakueringsboende avvecklades den 1 december samma år. MSB slöt därefter ett treårigt avtal med Migrationsverket avseende ett så kallat ABK-boende (boende i korridor, inklusive mat och lokalvård) på Sandö.<sup>259</sup>

### *Expertis*

MSB initierade åtgärder och bidrog med expertis inom ramen för brandskydd och juridiska frågeställningar. Bland annat skickade MSB den 25 september 2015 ut en informationsskrivelse till länsstyrelserna avseende brandskydd. Skrivelsen behandlade särskilt möjligheterna att kompensera för brister i byggnadstekniska brandskydd.<sup>260</sup>

MSB tog tillsammans med Migrationsverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län fram ett dokument över boendebegrepp som för att skapa en enhetlig syn på olika former av boenden och de kriterier dessa skulle uppfylla.<sup>261</sup>

---

<sup>258</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10.

<sup>259</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10.

<sup>260</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 14.

<sup>261</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 14.

## 4.4 Polismyndigheten

### 4.4.1 Polismyndighetens ansvar som gäller mottagande av människor på flykt

Polismyndighetens uppgift att upprätthålla ordning och säkerhet och vara tillgänglig för allmänheten gäller människor på flykt som kommer till Sverige liksom alla andra människor som vistas här.

Polismyndighete har också ett särskilt angivet ansvar för att utföra gränskontroller och inre utlänningskontroller.

#### *Ordning och säkerhet*

De grundläggande bestämmelserna om Polismyndighetens uppgifter finns i polislagen (1984:387), i polisförordningen (2014:1104), och i förordningen (2014:1102) med instruktion för Polismyndigheten. Polismyndighetens huvuduppgifter är att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet och andra störningar, övervaka den allmänna ordningen och säkerheten och ingripa när störningar har inträffat samt att vara tillgänglig för allmänheten och samverka med andra myndigheter.

#### *Gränspolisverksamheter och kontroll av rätt att vistas i landet*

Utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (2006:97) reglerar Polismyndighetens arbetsuppgifter kopplade till gränspolisverksamheter och kontrollen av vem som har rätt att vistas i landet.

Bestämmelser om hur inre utlänningskontroll ska gå till finns främst i 9 kap. 9 § utlänningslagen. En utlänning som vistas i Sverige är skyldig att på begäran av en polis överlämna pass eller andra handlingar som visar att han eller hon har rätt att uppehålla sig i Sverige. En inre utlänningskontroll får vidtas endast om det finns grundad anledning att anta att utlänningen saknar rätt att uppehålla sig här i landet eller om det annars finns särskild anledning till kontroll.<sup>262</sup>

---

<sup>262</sup> Polismyndigheten (2014). Tillsynsrapport 2014:14 *Inre utlänningskontroll*, s. 11.

## Organisation

Polismyndigheten är en enrådsmyndighet som leds av rikspolischefen. Från den 1 januari 2015 är polisverksamheten indelad i en nationell operativ avdelning och sju polisregioner. Det är Polisregion Bergslagen, Polisregion Mitt, Polisregion Nord, Polisregion Stockholm, Polisregion Syd, Polisregion Väst och Polisregion Öst. Polisregionerna har helhetsansvaret för polisverksamheten inom det angivna geografiska området. Regionerna har ansvar för bl.a. utredningsverksamhet, brottsförebyggande arbete och underrättelseverksamhet. Det är i polisregionerna som merparten av polisens arbete utförs och regionerna har funktionsansvaret för uppgifter kopplade till migration. Arbetet i regionen leds av en regionpolischef.

Den nationella operativa avdelningen (Noa) inriktar och leder polisverksamhet som ska genomföras nationellt och internationellt och stödjer polisregionerna i olika typer av verksamheter.

## Polisregionernas krisberedskap och särskilda händelser

Det är den operativa enheten i varje polisregion som ansvarar för den regionala krisberedskapen. Inom varje region ska det alltid finnas en polischef i beredskap som får fatta beslut och lämna anvisningar i frågor som måste handläggas skyndsamt. Inom polisregionen ska ett samordnande vakthavande befäl vid behov initiera beslut om särskild händelse som kräver förstärkta ledningsfunktioner.<sup>263</sup> Polisregionerna fattar relativt ofta beslut om särskilda händelser, t.ex. i samband med idrottsevenemang.<sup>264</sup>

## Noas ansvar för gränspolisverksamhet och särskilda händelser

Noa har särskilda uppgifter inom krisberedskap och nationell samordning.

---

<sup>263</sup> Polismyndigheten (2016). *Arbetsordning för Polismyndigheten*, PM 2016:01.

<sup>264</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15.

*Nationell krisberedskap*

Nationella operativa avdelningen ska dygnet runt ha ett vakthavande befäl i tjänst som tillika är tjänsteman i beredskap enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap. Vid Noa finns även en operativ enhet som har ansvar för att upprätthålla nationell krisberedskap. Den operativa enheten ska svara för nationell och internationell operativ kommunikation och samordning, i samverkan med internationella enheten.<sup>265</sup>

*Noa beslutar om särskilda nationella händelser*

I normalläget fattar polisregionerna beslut om den operativa verksamheten. Vid tillfällen då många delar av Polismyndigheten behöver samordna sig måste det finnas möjlighet att ge någon mandat att fatta beslut för landet som helhet och det är anledningen till att man beslutar om en nationell särskild händelse. Vid en särskild händelse organiserar sig Polismyndigheten på ett annat sätt än i vanliga fall, vilket innebär att särskilda resurser och personer avsätts för att jobba riktat mot händelsen för att hantera situationen effektivt. Händelsen hanteras separerat från övrig verksamhet. Det är chefen för Noa som fattar beslut om en nationell särskild händelse. I och med beslutet är det en särskild händelse i samtliga sju polisregioner.<sup>266</sup> Beslut om nationella särskilda händelser fattas i samband med exempelvis statsbesök eller andra tillfällen då Polismyndighetens resurser behöver omfördelas.<sup>267</sup>

*Noas gränspolissektion handlägger gränsfrågor*

Inom Noa finns en gränspolissektion. Sektionen hanterar operativa och strategiska frågor och ger stöd åt polisregionernas gränspolisverksamhet. Sektionen bereder beslut om tillfälligt införande av kontroll vid inre gräns. Sektionen är kontaktpunkt för Frontex och

<sup>265</sup> Polismyndigheten (2016). *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning*, 2016:148, s. 11–12.

<sup>266</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15. Polismyndigheten webbplats, [www.polisen.se/Stockholms\\_lan/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/Krisarbete/Polisens-arbete-vid-storre-handelser/](http://www.polisen.se/Stockholms_lan/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/Krisarbete/Polisens-arbete-vid-storre-handelser/)

<sup>267</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15.

andra länders gränskontrollerande organisationer och samordnar Sveriges deltagande i Frontex-operationer. Vid sektionen finns samordningscentralen för Sveriges det europeiska gränsövervakningssystemet Eurosur. Inom Noa finns även en enhet för under rättelseverksamhet, Noa Und.<sup>268</sup>

#### 4.4.2 Polismyndighetens beredskap

##### Beredskap och omvärldsbevakning inom Polismyndigheten

Före hösten 2015 var det ingen enhet inom Polismyndigheten som hade ansvar för att bedriva omvärldsbevakning inom området migration. Anledningen var att migration inte är ett polisiärt område. Noas gränspolissektion fick löpande information från Frontex till en funktionsbrevlåda men bedrev ingen mer aktiv omvärldsbevakning. Under hösten 2015 började Noas gränspolissektion att omvärldsbevakna migrationsområdet mer aktivt för Polismyndighetens räkning.<sup>269</sup>

Polisregionerna hade inte bedrivit omvärldsbevakning inom migrationsområdet utan hade mer haft ett reaktivt förhållningssätt. Polisregion Syd var på studiebesök i Tyskland under 2015 för att lära sig mer om situationen med ett ökat antal ankommande människor på flykt.<sup>270</sup>

Frågor om asyl eller migration togs inte upp i Polismyndighetens verksamhetsplan för 2015/2016.<sup>271</sup>

##### Beredskap i form av kontakter med andra myndigheter

Polismyndigheten hade täta och systematiska kontakter med Migrationsverket före hösten 2015, inte minst genom det samarbete som etablerades mellan myndigheterna i samband med projektet Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete (Reva). Inom projektet träffades myndigheterna två eller tre gånger per halvår. Det fanns

---

<sup>268</sup> Polismyndigheten (2016). *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning*, 2016:148, s. 13–14.

<sup>269</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-12-01.

<sup>270</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-12-01.

<sup>271</sup> Polismyndighetens verksamhetsplan för 2015–2016.

också täta kontakter på regional och lokal nivå. Under sommaren 2015 hade Polismyndigheten och Migrationsverket inte några särskilda kontakter med utgångspunkt i att antalet människor på flykt till Sverige kunde tänkas öka.<sup>272</sup>

### Polismyndigheten beredskap – våra iakttagelser

Polismyndigheten var inte beredd på att det kunde komma många människor på flykt och hur det skulle påverka myndighetens arbete. Varken regionalt eller nationellt bedrevs omvärldsbevakning av antalet människor på flykt till Sverige.

#### 4.4.3 Polismyndighetens hantering hösten 2015

##### Beslut om särskild händelse den 8 september 2015

Polismyndigheten fick information om det ökade antalet människor som anlände med båtar och tåg den 8 september 2015 från Tyskland till framför allt centralstationerna i Malmö, Stockholm och Göteborg. Gränspoliserna kontaktades av kollegor i andra länder och Polismyndigheten var även i kontakt med Europol.<sup>273</sup>

Samma dag fattade först Polisregion Stockholm beslut om en regional särskild händelse med anledning av det stora antalet människor som anlände till centralstationen i Stockholm<sup>274</sup> och senare samma dag fattade Noa beslut om att situationen var att betrakta som en nationell särskild händelse som fick benämningen Alma.<sup>275</sup>

##### *Ett stort antal människor på flykt krävde omfördelning av resurser*

Skälet till att Noa beslutade om en särskild händelse var att det anlände ett mycket stort antal människor på flykt till Sverige och att arbetet inom den ordinarie linjeorganisationen inte var dimensionerat

---

<sup>272</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-12-01.

<sup>273</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-12-01.

<sup>274</sup> Promemoria Ju 2015-10-03 i Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 492.

<sup>275</sup> Polismyndighetens webbplats, [www.polisen.se/Aktuellt/Nyheter/2016/Jan-Mars/Feb/Sammanfattning-av-granspolisarbetet-i-Alma/](http://www.polisen.se/Aktuellt/Nyheter/2016/Jan-Mars/Feb/Sammanfattning-av-granspolisarbetet-i-Alma/)

för det.<sup>276</sup> Polismyndigheten bedömde att situationen krävde mer än vanligt och man såg stora behov av ett ”multidisciplinärt” arbete. Att så många människor på flykt anlände under kort tid och att ett ganska stort antal av dem som anlände valde att inte söka asyl berörde ordningspolisär verksamhet, brottsbekämpning, gränskontroller, kommunikation samt underrättelsearbete.<sup>277</sup>

Ett mål för Polismyndighetens arbete med den nationella händelsen var att polisen skulle arbeta med ett enhetligt arbetssätt på en rad områden.<sup>278</sup> Dessa gällde:

- Enhetlig tolkning och tillämpning av utlänningslagstiftningen.
- Enhetligt arbetssätt i det operativa arbetet med inre och yttre gränskontroll, brottsbekämpning samt underlättandet för asylsökande.
- Enhetlig lägesbild nationellt och internationellt.
- Enhetlig samverkan med främst Migrationsverket.
- Enhetlig kommunikation samordnad med Migrationsverket.
- Rätt förmåga på rätt plats i Polismyndigheten över tid.

Den 13 september 2015 fattade Noa beslut om att Region Syd skulle få resursförstärkning. Många människor kom via Öresundsbron och färjeterminalen i Trelleborg och det innebar en utmaning som översteg polisregionens förmåga att leva upp till målen för Alma. Polismyndigheten hänvisade till Migrationsverkets bedömning att det kom ungefär 2 000 personer varje dygn till regionen, varav hälften inte sökte asyl. Samtliga övriga regioner utom Polisregion Väst, som också utgjorde en primär inreseregion, skulle förstärka Polisregion Syd.<sup>279</sup> Redan i september 2015 fick Polisregion Syd förstärkning med 15–20 poliser och som mest var det ungefär 100 personer som förstärkte verksamheten i Polisregion Syd. Förstärkningen till Polisregion Syd trappades ner under våren 2016 och var helt avvecklad i april 2016.

---

<sup>276</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15. Polismyndigheten 2015-09-09 Beslut i stort version 1.1. Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 19–20.

<sup>277</sup> Polismyndigheten 2015-09-09 Beslut i stort version 1.1.

<sup>278</sup> Polismyndigheten 2015-09-09 Beslut i stort version 1.1.

<sup>279</sup> Polismyndigheten Beslutsprotokoll 2015-09-13, dnr A381.283/2015.

### *Organisering av Alma*

En kommenderingschef utsågs för Alma. Kommenderingschefen fattade beslut om inriktningen för Polismyndighetens arbete genom så kallade beslut i stort (BIS). Vidare utsågs en stabschef med ett operativt ansvar och en ledningsstab. Staben skulle ha förmåga till personalplanering, lägesuppfattning, underrättelseförmåga, insatsledning, analyser och omvärldsbevakning, samt kommunikation internt och externt. Noas gränspolissektion skulle stå för en enhetlig tolkning och tillämpning av utlänningslagstiftningen. Underrättelseenheten gav en enhetlig bild nationellt och Internationella enheten gav tillsammans med gränspolissektionen en enhetlig bild internationellt.<sup>280</sup>

Regionerna ansvarade för den operativa verksamheten i enlighet med de riktlinjer som utfärdats från Noa.<sup>281</sup> Polisregionerna skulle utforma sin verksamhet i enlighet med de omständigheter som var rådande på plats. Inom ramen för den nationella särskilda händelsen skulle det finnas en regional motpart med mandat och förmåga att företräda hela regionen i frågan (en regional kommenderingschef).

En nationell särskild händelse där Noa utövade en direktivrätt över regioner var ett område som var förhållandevis nytt för Polismyndigheten. I beslutet om Alma angavs därför att ansvarsförhållandena kunde tjäna på att tydliggöras i det enskilda fallet för att undvika missförstånd. Noa ansvarade alltså för tolkning och tillämpning av gällande rätt på området utlänningslagstiftning samt utformandet av enhetliga arbetssätt och kommunikation medan polisregionerna ansvarade för att självständigt driva den operativa verksamheten i enlighet med denna inriktning.

### *Riktlinjer och principer för arbetet*

I det första beslutet i stort den 9 september 2015 fanns ett avsnitt om riktlinjer för Alma. Där hänvisades till tillämpningen av utlänningslagen, EU:s gränskodex och Dublinförordningen och avsnitt

---

<sup>280</sup> Polismyndigheten 2015-09-09 Beslut i stort version 1.1.

<sup>281</sup> Polismyndigheten 2015-09-09 Beslut i stort version 1.1.



tet avslutades med: ”Tolkning och tillämpning av dessa skall ske med ledorden Medmänsklighet och mjukhet.”<sup>282</sup>

I beslutet beskrevs att Polismyndighetens uppgifter var desamma som tidigare avseende att upprätthålla gränskontroll och inre utlänningskontroll, bekämpa brottslighet och att möjliggöra för personer med internationellt skyddsbehov att använda sig av sin rättighet att kunna ansöka om asyl.<sup>283</sup>

I senare versioner av beslutet stod i stället att Polismyndigheten fortsatt skulle ha en hållning som byggde på ett antal principer.<sup>284</sup> Dessa var:

- Kunskap om flyktingströmmar och folkslag.
- Differentiering med innebörden att Polismyndigheten baserat på kunskap förmådde bemöta varje individ och grupp utifrån just deras förutsättningar.
- Bemötandet skulle präglas av kommunikation syftande till att det skall vara ”lätt att göra rätt”, dvs. legalisera sin vistelse i Sverige.

Summan av arbetet i enlighet med principerna skulle vara att underlätta legala strävanden så att människor på flykt t.ex. skulle söka asyl i stället för att undvika myndighetskontakt.<sup>285</sup>

### *Polismyndighetens stabsarbete inom Alma*

Inom Alma rapporterade polisregionerna till Noas underrättelseenhet (Noa Und) varje morgon. Varje dag hölls stabsmöten, när den information som inkommit på morgonen diskuterades. Vid mötena deltog Noa, Polismyndighetens internationella avdelning, kommunikationsavdelningen och representanter från Migrationsverket, MSB, Tullverket, Kustbevakningen och Säpo. Från Migrationsverket kunde någon från den särskilda organisationen eller säkerhetsavdelningen delta. Därutöver kunde ytterligare aktörer delta efter behov. Varje dag genomfördes möten med polisregionerna. Då fördes den information

---

<sup>282</sup> Polismyndigheten 2015-09-09 Beslut i stort version 1.1.

<sup>283</sup> Polismyndigheten 2015-09-09 Beslut i stort version 1.1.

<sup>284</sup> Polismyndigheten 2015-09-28 Beslut i stort version 2.0.

<sup>285</sup> Polismyndigheten 2015-09-28 Beslut i stort version 2.0.

som inkommit tidigare under dagen åter ut till polisregionerna och olika fördjupningar kunde göras vid behov.<sup>286</sup>

Genom arbetet i Alma och den framväxande lägesbilden kunde relevanta åtgärder vidtas. Stöd kunde ges till ett enhetligt arbetssätt för bl.a. inre utlänningskontroller redan innan regeringen beslutade om att återinföra gränskontrollen. Vidare underlättades kommunikationen internt samt med andra aktörer såsom Migrationsverket, Tullverket och Kustbevakningen.<sup>287</sup>

### Konferenser med andra myndigheter

Polismyndigheten var med i Migrationsverkets dagliga stabsorientering, som ägde rum alla veckans dagar. Polismyndigheten redogjorde då för lägesbilden region för region. Migrationsverket gav information om exempelvis registreringsläget och boendesituationen.<sup>288</sup>

Polismyndigheten deltog även i MSB:s telefonkonferenser. Vid dessa telefonkonferenser delade Polismyndigheten med sig av mer information än de tog emot.<sup>289</sup>

### Lägesrapportering till Regeringskansliet

Polismyndigheten lämnade lägesbilder och annan information till Regeringskansliet dagligen från den 7 september 2015, kompletterat med veckovisa fylligare rapporter från den 21 oktober 2015. Informationen rörde frågor kopplade till migrationsströmmarna, såsom utförandet av gränskontroller, bränder eller bråk vid och i asylboenden samt konsekvenser för annat polisarbete.<sup>290</sup> Både Polismyndighetens ledning och Noa rapporterade varje vecka till Justitiedepartementet.<sup>291</sup>

---

<sup>286</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15 och 2016-12-01. Polismyndigheten 2015-09-09 Beslut i stort version 1.1.

<sup>287</sup> Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 19–20.

<sup>288</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15 och 2016-12-01. Polismyndigheten 2015-09-09 Beslut i stort version 1.1.

<sup>289</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15.

<sup>290</sup> Granskningsbetänkande 2015/16:KU20 s. 428, PM Ju 2016-03-10 i 2015/16:KU20, s. 491.

<sup>291</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15.

## Överblick och mottagande de första veckorna

I inledningsfasen ville Polismyndigheten skapa både en gemensam lägesbild och en enhetlig kommunikation.<sup>292</sup> Enligt Polismyndigheten var en huvuduppgift under inledningsfasen av den ökade tillströmningen av människor på flykt att upprätthålla ordning och säkerhet.<sup>293</sup>

De patruller som övervakade hamnar, järnvägsstationer och andra mottagningsplatser verkade inledningsvis under hösten för ordning och säkerhet och för att se till att ensamkommande barn togs om hand. Polismyndigheten valde ett förebyggande arbetssätt. Polismyndigheten menar att det visserligen vid flera tillfällen var många människor som befann sig på samma plats samtidigt men att arbetet på centralstationerna i det stora hela gick lugnt till. Polismyndighetens arbete koncentrerades främst till Malmö och Stockholm under den tidiga hösten. Eftersom det förebyggande och ordningsskapande arbetet tog mycket resurser i anspråk prioriterade Polismyndigheten inte arbetet med inre utlänningskontroller i den inledande fasen.<sup>294</sup>

## Återgång till inre utlänningskontroller i slutet av september 2015

Enligt Polismyndigheten valde många av de människor på flykt som anlände att inte söka asyl och/eller att resa vidare genom Sverige till framför allt Finland och Norge. Under september 2015 kontaktades Polismyndigheten av de andra nordiska länderna som ifrågasatte den svenska Polismyndigheten passiva inställning till att kontrollera människornas rätt att uppehålla sig i Sverige.<sup>295</sup>

I slutet av september 2015 diskuterade Noas gränspolissektion tre handlingsalternativ med rikspolischefen. Ett alternativ var oförändrat läge, ett annat ökad inre utlänningskontroll och ett tredje gränskontroller. Gränspolissektionen ansåg att ett allvarligt hot enligt kodex om Schengengränserna ”torde föreligga” och Noa bedömde

---

<sup>292</sup> Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 19–20. Polismyndigheten 2015-09-28 Beslut i stort version 2.0. Polismyndigheten 2015-10-02 Beslut i stort version 3.0.

<sup>293</sup> Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 19–20. Polismyndighetens webbplats, [www.polisen.se/Stockholms\\_lan/Aktuellt/Nyheter/Halland/jan-mars/Fortsatt-samverkan-kring-migrantsituationen/](http://www.polisen.se/Stockholms_lan/Aktuellt/Nyheter/Halland/jan-mars/Fortsatt-samverkan-kring-migrantsituationen/)

<sup>294</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-12-01.

<sup>295</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-12-01.

att gränskontroller troligen var en mer effektiv åtgärd än utökade inre utlänningskontroller.<sup>296</sup> Rikspolischefen ansåg inte att läget var sådant att Polismyndigheten borde göra en framställning om gränskontroller.<sup>297</sup>

Efter mötet återgick gränspolisen till ett normalläge för inre utlänningskontroller.<sup>298</sup> Även om man trodde att situationen med många anländande människor sannolikt skulle komma att fortsätta en längre tid bedömde Polismyndigheten den 28 september 2015 i ett beslut i stort (BIS) att resurser i ökad utsträckning kunde inriktas mot inre utlänningskontroll.<sup>299</sup>

Ett skäl för att öka den inre utlänningskontrollen var att Polismyndigheten önskade underlätta legitima strävanden hos människor på flykt, t.ex. att söka asyl. En önskan att söka asyl skulle gå före eventuella polisiära beslut om tvångsmedel och om sådana ändå fattades var uppsikt att föredra framför förvar med hänsyn till Migrationsverkets belastning.<sup>300</sup> Återgången till ett normalläge för inre utlänningskontroller utgick också från ett konstaterande om att det inte fanns någon kontroll över vilka som befann sig i landet.<sup>301</sup> Det var inte möjligt för Polismyndigheten att säkerställa hur många personer som kom till Sverige utan att söka asyl eller ta någon myndighetskontakt och som därför saknade rätt att vistas i landet. Antalet ensamkommande barn som uppehöll sig i Sverige utan tillstånd ökade behovet av en normal nivå för inre utlänningskontroller.<sup>302</sup>

Polismyndigheten genomförde inte inre utlänningskontroller vid några särskilda platser eller tillfällen, utan som en del av annat arbete vid exempelvis centralstationer eller trafikkontroller. Samtliga poliser i yttre tjänst genomförde kontroller. Noa tog fram ett särskilt for-

---

<sup>296</sup> Jfr Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 562/2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna). Kodexen finns sedan 2016 i en konsoliderad version, se förordning (EU) 2106/399 om en unionskodex om gränspassage för personer. Kodexen innebär bl.a. att om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten får en medlemsstat i undantagsfall återinföra gränskontroll vid inre gräns under en tidsperiod på högst 30 dagar eller så länge det allvarliga hotet kan förväntas kvarstå. Åtgärden ska ses som en sista utväg.

<sup>297</sup> Riksrevisionen (2016). *Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns*, RIR 2016:26, s. 9.

<sup>298</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15.

<sup>299</sup> Polismyndigheten 2015-09-28 Beslut i stort version 2.0. Polismyndigheten 2015-10-02 Beslut i stort version 3.0.

<sup>300</sup> Polismyndigheten 2015-09-28 Beslut i stort version 2.0. Polismyndigheten 2015-10-02 Beslut i stort version 3.0.

<sup>301</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15.

<sup>302</sup> Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 19–20.

mulär som poliser i yttre tjänst kunde ha med sig och där namn och annan information noterades.<sup>303</sup>

Om en person vid kontroll inte kunde uppvisa dokument som visade att hon eller han hade rätt att vistas i Sverige kunde personen direktavvisas. Det var dock inte något som gjordes under den tidiga hösten. Personen kunde också välja att söka asyl och personen transporterades då till Migrationsverket för registrering. I samband med det ökade antalet inre utlänningskontroller valde fler människor att söka asyl. Det hände dock att ett antal personer avvek innan registreringen av asylansökan var klar.

### Diskussioner om Polismyndighetens och Migrationsverkets ansvar

Redan tidigt i september fördes diskussioner mellan Migrationsverket och Polismyndigheten om polisens ansvar för dem som ville söka asyl. Polismyndigheten ansåg att deras ansvar upphörde när någon uttalade en avsikt att söka asyl och Polismyndigheten lämnade personen i Migrationsverkets lokaler, medan Migrationsverket ansåg att polisens ansvar upphörde först när personen undertecknat en asylansökan. För Polismyndigheten var det en resursfråga – det tog mycket tid för polisen att vänta på att en asylansökan registrerades. Å andra sidan tog det tid för polisen att göra kontroller av samma personer flera gånger på grund av att någon ansökan aldrig registrerades. I Polisregion Väst kom polisen och Migrationsverket överens om att Polismyndigheten skulle sitta med vid asylansökan.<sup>304</sup>

### Ordning, säkerhet och brottsbekämpning

När många människor på flykt anlände till centralstationer och färjeterminaler uppstod behov av polisens insatser för att upprätthålla ordningen.

Asylsökande anlände till samtliga polisregioner vilket bl.a. medförde en ökad insats med polisiär närvaro vid asylboenden och på

---

<sup>303</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-12-01.

<sup>304</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15 och 2016-12-01.

andra platser i hela landet.<sup>305</sup> Asylboendena fanns ofta i glesbygdsområden, vilket medförde långa resvägar för polisen.<sup>306</sup> Det utfördes brott mot och i asylboenden, vilket ledde till både förebyggande insatser och utredningsarbete för Polismyndigheten.<sup>307</sup>

## Människosmuggling, människohandel och försvunna barn

Enligt beslutet i stort om återgång till normalläge för utlänningskontrollerna ville Polismyndigheten förbättra skyddet av utsatta. Antalet ensamkommande barn som uppehöll sig i Sverige utan tillstånd ökade behovet av inre utlänningskontroller. Om vägval måste göras vid utlänningskontrollerna skulle fokus läggas på utsatta grupper, t.ex. barn utan vårdnadshavare eller möjliga offer för människohandel eller människosmuggling.<sup>308</sup>

Under det andra halvåret 2015 ökade underrättelsesamverkan mellan myndigheterna kring ensamkommande asylsökande barn som försvann. Polismyndigheten ökade också sina insatser inom området organiserad brottslighet med anledning av misstankar om ökat utnyttjande av barn i samband med det ökade antalet människor på flykt till Sverige, både för människosmuggling och människohandel och för annan organiserad brottslighet. Det togs därför initiativ till åtgärder och samverkan startades för att arbeta förebyggande kring dessa barns utsatthet.<sup>309</sup>

Polismyndigheten beskriver att det var ett svårt utredningsläge kring de försvunna barnen. Barnen var ofta inte registrerade hos Migrationsverket och Polismyndigheten hade därför inte kunskap om barnens personuppgifter, vilket gör försvinnanden svåra att utreda polisiärt. Om det fanns skäl att misstänka brott eller om polisen fick kännedom om att försvinnandena var organiserade vidtog man ändå åtgärder.<sup>310</sup>

---

<sup>305</sup> Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 20.

<sup>306</sup> Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 20, 23.

<sup>307</sup> Polismyndigheten (2016). *Bearbetning av händelserapporter och brottsanmälningar*, Alma. Finns på [www.polisen.se/PageFiles/615116/Antal\\_handelserapporter\\_och\\_brottsanmalningar.pdf](http://www.polisen.se/PageFiles/615116/Antal_handelserapporter_och_brottsanmalningar.pdf)

<sup>308</sup> Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 19–20. Polismyndigheten 2015-09-28 Beslut i stort version 2.0. Polismyndigheten 2015-10-02 Beslut i stort version 3.0.

<sup>309</sup> Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 42. Polismyndighetens webbplats, [www.polisen.se/Stockholms\\_lan/Aktuellt/Nyheter/Halland/jan-mars/Fortsatt-samverkan-kring-migrantsituationen/](http://www.polisen.se/Stockholms_lan/Aktuellt/Nyheter/Halland/jan-mars/Fortsatt-samverkan-kring-migrantsituationen/)

<sup>310</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-12-01.

## Gränskontroller

### *Regeringens beslut*

Regeringen fattade den 12 november 2015 beslut om att tillfälligt återinföra inre gränskontroll.<sup>311</sup> Från denna dag upprätthöll Polismyndigheten en inre gränskontroll på strategiskt utvalda platser i Polisregion Syd och Polisregion Väst.

Enligt Polismyndighetens beslut den 12 november 2015 inom ramen för den särskilda händelsen Alma var syftet med gränskontrollen att möta den problembild som beskrevs i regeringsbeslutet enligt följande: ”Migrationsverket har vidare anfört att inflödet idag sker helt okontrollerat. Det faktum att migrationsströmmarna är blandade skapar stora svårigheter. Gränskontroll vid inre gräns skulle enligt Migrationsverkets bedömning skapa bättre ordning och reda samt göra det möjligt att tidigare identifiera de olika kategorierna av personer. En sådan identifiering skulle underlätta myndighetens arbete.”<sup>312</sup>

### *Gränskontroll vid fem platser*

Från den 12 november 2015 kl. 12.00 skulle gränskontroll genomföras vid följande gränsövergångar:<sup>313</sup>

- Trelleborgs hamn
- Helsingborgs hamn
- Öresundsbron
- Göteborgs hamn
- Varbergs hamn

Från den 16 november 2015 kunde förstärkning ske från övriga regioner till Polisregion Syd. Från den 23 november 2015 hade Polismyndigheten formerat tre rörliga gränskontrollsystem som under rättelsestyrt kunde förflyttas mellan gränsövergångar. Varje gräns-

---

<sup>311</sup> Regeringsbeslut Ju2015/08659/PO (2015-11-12).

<sup>312</sup> Polismyndigheten 2015-11-12 Beslut i stort version 4.0.

<sup>313</sup> Polismyndigheten 2015-11-12 Beslut i stort version 4.0.

kontrollsystem skulle vara autonomt och självständigt kunna genomföra gränskontroll och ha förmåga till ledning, passkontroll, beslutsfattande, handläggning samt ordning och säkerhet.<sup>314</sup>

Vid de aktuella orterna inrättade Polismyndigheten särskilda platser där kontrollerna genomfördes. Kontrollerna var inte heltäckande och de var slumpmässiga. I Varbergs hamn var Polismyndigheten inte alltid på plats, utan där gjordes mer stickprovskontroller. På Öresundsbron kontrollerades merparten av de ankommande bussarna och bilarna. Ankommande tåg stoppades och poliser klev på längst fram och längst bak och kontroller gjordes av passage-rarnas dokument. Om personen inte hade giltiga dokument kunde han eller hon välja att söka asyl och togs då med av Polismyndigheten till Migrationsverket. Om inte så direktavvisade Polismyndigheten personen tillbaka till det land han eller hon kom ifrån.<sup>315</sup>

Gränskontrollerna tog mycket personal i anspråk. Gränskontrollerna ledde enligt Polismyndigheten till att omprioriteringar av verksamhet och personalresurser blev nödvändiga och det ledde till förstärkningar från i första hand ingripandeverksamheten till gränspolisverksamheten i Polisregion Väst och Polisregion Syd.<sup>316</sup> För att lösa uppgiften med gränskontroller togs resurser i anspråk från främst ingripandeverksamheten.<sup>317</sup>

Det var först i samband med gränskontrollerna som man återfick kontroll, ansåg Polismyndigheten. Kontrollerna minskade inte inflödet av människor men gav verktyg att arbeta med. Gränskontrollerna ledde till att ännu fler lämnades över till Migrationsverket, vilket gav en ökning av antalet asylsökande.<sup>318</sup>

---

<sup>314</sup> Polismyndigheten 2015-11-12 Beslut i stort version 4.0.

<sup>315</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-12-01.

<sup>316</sup> Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 20, 23.

<sup>317</sup> Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 19–20.

<sup>318</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15.



## ID-kontroller

Polismyndighetens uppgift var att kontrollera att transportörerna kontrollerade att passagerarna hade giltiga ID-handlingar. Om så inte var fallet skulle Polismyndigheten rapportera detta till Transportstyrelsen.

Ingen författning gav Polismyndigheten rätt att föreskriva närmare regler för hur transportörerna skulle genomföra sin ID-kontrollskyldighet eller för hur en ID-handling skulle bedömas. Polismyndighetens tog fram interna riktlinjer för hur ID-handlingar kan bedömas och exempel på godtagbara ID-handlingar och publicerade detta på webbplatsen polisen.se så att transportörerna kunde ta del av dem. ID-kontrollerna ledde till mycket arbete för Polismyndigheten centralt.<sup>319</sup>

## Polismyndighetens hantering hösten 2015 var händelsestyrt arbete i yttre tjänst

Polismyndighetens verksamhet under hösten 2015 blev mer händelsestyrd och arbetsbelastningen ökade för polisens samlade resurser i yttre tjänst.<sup>320</sup>

Mottaganden av ett stort antal människor på flykt hade för Polismyndighetens del främst en väsentlig påverkan på polisens verksamhet med inre gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställigheter samt ordningshållning och tillsyn vid asylboenden. Polismyndigheten har framhållit gränskontrollerna och arbetsuppgifter kopplade till asylboenden som några av de mest resurskrävande uppgifterna för Polismyndigheten till följd av det ökade antalet människor som kom.<sup>321</sup> I Polisregion Syd var dock så sent som i januari 2016 upprätthållandet av ordning och säkerhet i polisier bemärkelse överordnat gränskontroller och kontroller av resehandlingar.<sup>322</sup>

---

<sup>319</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15 och 2016-12-01.

<sup>320</sup> Polismyndigheten (2015). *Polismyndighetens budgetunderlag 2017–2019*, s. 11. Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 20.

<sup>321</sup> Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 19–20.

<sup>322</sup> Polismyndigheten (2016). *Rapport från bedömandegruppens besök i Region Syd 14–15 januari 2016*.

*Bevakning och rutinkontroller de vanligaste händelserna*

Polismyndigheten har sammanfattat sitt arbete med anledning av den nationella särskilda händelsen Alma genom att sammanställa antalet händelserapporter och brottanmälningar kopplade till händelsen.<sup>323</sup> Man utgår då från rapporter och anmälningar med relationskod 291 i Polismyndighetens ärendehanteringssystem Storm och brottanmälningssystem RAR.<sup>324</sup> Relationskod 291 stod för cirka en procent av det totala antalet händelserapporter i Sverige under perioden.<sup>325</sup>

Den oftast förekommande händelsen inom Alma var bevakningsuppdrag, som utgjorde 19 procent av händelserapporterna. Bevakningsuppdrag är i regel planerad verksamhet där polisen genomför bevakning av exempelvis ett objekt, en person eller ett evenemang. Inom Alma innebar det exempelvis att gå rond eller bevaka asylboenden. 15 procent av händelserapporterna innebar kontroll av person eller fordon, det vill säga rutinkontroller av personer, bilar och händelser som polisen genomför.

Misshandel stod för 12 procent av händelserapporterna. Bråk, som utgjorde 10 procent av händelserapporterna, definieras som ordningstörningar som inte är tydliga fall av misshandel eller annat brott.

De nämnda fyra kategorierna stod för över hälften av händelserapporterna. Dessutom förekom olaga hot, brott mot utlänningslagen, polisinsats/kommendering, planlagd verksamhet, gräns-

---

<sup>323</sup> Polismyndigheten understryker att det material som genereras av relationskod 291 är förknippat med olika problem. Ett är att bedömningen om ärendets koppling till särskilda händelsen Alma gjordes av olika enskilda tjänstemän, vilket innebär att det var patrullen på plats och operatören på ledningscentralen som tolkade om relationskoden skulle användas. Ett skäl till att relationskoden kan ha använts felaktigt är bristande kunskap om händelsen eller om relationskoden. Ett annat kan vara att hög arbetsbelastning kan ha bidragit till att relationskoden inte användes korrekt. Vidare var kopplingen till den särskilda händelsen Alma lättare att göra vid vissa typer av händelser. Exempelvis kan en planerad rondering vid ett asylboende tydligt kopplas till Alma medan en ordningstörning på allmän plats kan vara mer svårbedömd. Materialet från Storm ger inte heller en fullständig bild av belastning för polisen, eftersom de t.ex. inte ger information om hur mycket tid som tagits i anspråk eller hur många poliser som var involverade. I syfte att rensa bort en del kända felkällor har en manuell granskning och bearbetning av materialet i Storm och RAR gjorts.

<sup>324</sup> Storm är polisens IT-system för att dokumentera händelser och få överblick över resurserna i yttre tjänst. RAR står för Rationell anmälningsrutin och är Polismyndighetens ärendehanteringssystem för anmälningsupptagning och diarieföring.

<sup>325</sup> Polisen (2016). *Bearbetning av händelserapporter och brottanmälningar, Alma*. Finns på: [www.polisen.se/PageFiles/615116/Antal\\_handelserapporter\\_och\\_brottsanmalningar.pdf](http://www.polisen.se/PageFiles/615116/Antal_handelserapporter_och_brottsanmalningar.pdf)

kontroll, larm om överfall, stöld i butik, utredningsarbete, skadegörelse samt information länskommunikationscentralen.<sup>326</sup>

### Från Alma till arbete i linjen

Den 11 januari 2016 fattade chefen för Noa beslut om förlängning av den nationella särskilda händelsen Alma till och med 19 februari 2016. I anslutning till detta besökte en bedömandegrupp Polisregion Syd för att bedöma hur gränskontrollverksamheten skulle fortsätta i linjeverksamheten efter den 19 februari 2016. Ett avvecklingsseminarium genomfördes av Noa den 27 januari 2016 där samtliga berörda enheter deltog. En nationell kommenderingschef fick i uppgift att genom ett beslut i stort (BIS) leda avvecklingen av den nationella särskilda händelsen Alma.<sup>327</sup>

Den 19 februari 2016 återgick polisen till normalläge och den nationella särskilda händelsen Alma avvecklades. Polisen strävar alltid efter att återgå till normalläge så fort det är möjligt och man bedömde att linjeorganisationen då kunde hantera arbetet. Polisen fortsatte dock länge med vad man kallar ”Alma i linjen”, bl.a. för att polisen skulle agera samfällt i relation till exempelvis Migrationsverket. Under våren 2016 fasades Alma ut mer och mer och det fanns då inte längre någon operativ samordning kring händelsen. Polisen anser att Alma var ett bra verktyg för att få rutiner och för att hantera situationen hösten 2015.<sup>328</sup> Polisregion Syd hade under hösten 2016 fortfarande en särskild händelse kopplad till situationen med många människor på flykt.<sup>329</sup>

## 4.5 Andra statliga myndigheter

I följande avsnitt redovisas hanteringen i ett antal andra statliga myndigheter. Avgränsningen har gjorts till myndigheter som under perioden september 2015 till januari 2016 fick särskilda regeringsuppdrag med anledning av det ökade antalet människor på flykt (se

---

<sup>326</sup> Polismyndigheten (2016). *Bearbetning av händelserapporter och brottsanmälningar, Alma*.

<sup>327</sup> Polismyndigheten 2016-02-05 Beslut i stort 6.0.

<sup>328</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-09-15.

<sup>329</sup> Intervju Polismyndigheten 2016-12-01.

delar av avsnitt 4.1.4), utförde sin tillsyn med anledning av situationen eller på annat sätt arbetade mycket med hanteringen av situationen. Även Skatteverket och Boverket fick regeringsuppdrag, som beskrivs i avsnitt 4.2.

#### 4.5.1 Socialstyrelsen

##### Ansvar

Socialstyrelsen tar bl.a. fram och utvecklar statistik, regler, kunskap och stöd till vården och omsorgen. Socialstyrelsen följer upp och utvärderar hur vården och omsorgen fungerar när det gäller t.ex. väntetider, tillgänglighet och personaltillgång. Socialstyrelsen tar fram föreskrifter och allmänna råd.

##### Beredskap

Socialstyrelsen är en av de myndigheter som har ett särskilt ansvar enligt krisberedskapsförordningen och som t.ex. ska leverera risk- och sårbarhetsanalyser till MSB och Regeringskansliet. Socialstyrelsens risk- och sårbarhetsanalys 2014 hade inte som en risk identifierat eller analyserat området migration.<sup>330</sup>

##### Hantering

###### *Information om familjehem och gode män*

Regeringen gav i oktober 2015 Socialstyrelsen ett uppdrag om nationellt samordnade informationsinsatser om familjehem m.m. till barn och unga. Uppdraget innebar att initiera och samordna informationsinsatser om familjehem, jourhem, kontaktperson, kontaktfamilj, god man för ensamkommande barn och särskilt förordnad vårdnadshavare. Syftet var att synliggöra behovet och öka kunskapen om vad uppdragen innebär, för att underlätta för kommunerna att

---

<sup>330</sup> Svar till utredningen från MSB, 2016-12-01. MSB har för utredningen sökt igenom ett antal myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser år 2013 och 2014, däribland Socialstyrelsens. Ingen av myndigheterna hade identifierat eller analyserat migration som en risk under dessa år.

rekrytera och säkra tillgången till bl.a. familjehem.<sup>331</sup> Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2018.<sup>332</sup>

### *Regeringsuppdrag om HVB*

Socialstyrelsen fick den 8 oktober 2015 i uppdrag att, i samverkan med IVO, se över Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hem för vård eller boende. Detta med anledning av att antalet barn och unga med behov av placering utanför det egna hemmet hade ökat och att sammansättningen av gruppen var förändrad. Det fanns enligt beslutet ett behov av mer flexibla och behovsanpassade lösningar. (Inriktningen var att åstadkomma ett mer flexibelt regelverk som skulle ge förutsättningar för mer individanpassade lösningar vid utformningen av boendena.)<sup>333</sup>

Socialstyrelsen föreslog i november 2015 vissa undantag från föreskrifterna om hem för vård eller boende. Avsikten var att tillfälligt möjliggöra en större flexibilitet gällande kraven på kompetens och bemanning för att underlätta kommunernas arbete med att få fram fler boenden. Förslagen till regeländringar byggde på synpunkter som framkommit i samtal med bl.a. SKL, IVO och länsstyrelserna. Ändringarna skulle t.ex. innebära att kommunerna fick göra undantag från kraven på att boendets föreståndare ska vara högskoleutbildad och att lokalerna skulle vara bemannade dygnet runt. Socialstyrelsen beslutade den 15 december 2015 om föreskrifter som gäller vissa undantag från Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (2003:20) om hem för vård eller boende. Bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2016.<sup>334</sup>

Socialstyrelsen beslutade sedan, efter en slutlig översyn, den 31 maj 2016 om föreskrifter och allmänna råd som gäller hem för vård eller boende. Lokalerna behöver även fortsättningsvis inte vara bemannade dygnet runt om barnen inte finns där.<sup>335</sup>

---

<sup>331</sup> Regeringsbeslut S2015/07017/FST (delvis) (2015-10-29).

<sup>332</sup> En delredovisning lämnades till Socialdepartementet under våren 2016.

<sup>333</sup> Regeringsbeslut S2015/06477/FS (2015-10-08).

<sup>334</sup> Se HSLF-FS 2015:34 och Socialstyrelsens meddelandeblad 7/2015, om ändring av SOSFS 2003:20. Undantagsvis är adekvat utbildning tillräcklig, liksom bemanning när barnen finns på plats.

<sup>335</sup> Nu gällande föreskrifter, se gemensamma författningssamlingen för hälso- och sjukvård, socialtjänst, läkemedel, folkhälsa m.m., HSLF-FS 2016:55, se 5 kap. 1 § och 6 kap. 2 §.

*Regeringsuppdrag om stöd till kommuner*

Den 22 oktober 2015 fick Socialstyrelsen i uppdrag att inrätta en svarsfunktion med uppgift att besvara frågor från och ge stöd till kommunerna. Den rådande situationen innebar att den kommunala socialtjänsten hade utsatts för ett stort tryck och flera kommuner hade påtalat behovet av att kunna få stöd som gällde information i olika frågor, från central nivå och via en svarsfunktion. Det gällde bl.a. information om relevant lagstiftning och tillgänglig kunskap på området. Behovet var särskilt uttalat från mindre kommuner, som ibland saknade egen kapacitet för att kunna hantera de frågeställningar som uppkom. Socialstyrelsen fick uppdraget för att myndigheten har en central roll när det gäller den statliga styrningen och kunskap rörande bl.a. socialtjänsten.<sup>336</sup>

*Regeringsuppdrag om hälsoundersökningar*

Den 10 december 2015 fick Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten i uppdrag att stödja landstingen i arbetet med att erbjuda hälsoundersökningar till asylsökande. I uppdraget ingick att se över möjligheterna att förenkla och effektivisera hur hälsoundersökningar kunde genomföras. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten skulle bistå landstingen med kunskaps- och metodstöd. Syftet var att andelen genomförda hälsoundersökningar skulle öka. Genomförandet av uppdraget skulle ske i samverkan med SKL.<sup>337</sup>

*Regeringsuppdrag om tolkar*

Socialstyrelsen fick den 10 december 2015 i uppdrag att kartlägga hur stödet kring andra talade språk än svenska såg ut inom hälso- och sjukvården och tandvården, för att underlätta för asylsökande och nyanlända att kommunicera med vården. I uppdraget ingick att kartlägga såväl tillgången till tolkar som tillgången till flerspråkig personal.<sup>338</sup> Uppdraget redovisades under våren 2016 och bekräftade att det råder brist på kontakttolkar i talade språk och brist på

---

<sup>336</sup> Regeringsbeslut S2015/06822/FST (2015-10-22).

<sup>337</sup> Regeringsbeslut S2015/07981/FS (2015-12-10). Se även under Folkhälsomyndigheten.

<sup>338</sup> Regeringsbeslut S2015/07983/FS (2015-12-10).

kvalificerade tolkar som hälso- och sjukvården och tandvården kan anlita. Enligt Socialstyrelsen drabbade det akutvård och akut tandvård i störst utsträckning, och verkade också påverka hälso- och sjukvården och tandvården i glesbygd i högre grad än i tätort.<sup>339</sup>

### *Regeringsuppdrag om vård*

Socialstyrelsen fick den 10 december 2015 i uppdrag att i samråd med Folkhälsomyndigheten, IVO och SKL göra en fördjupad analys av hälso- och sjukvårdens och tandvårdens utmaningar och möjligheter när det gäller att tillhandahålla vård till asylsökande och nyanlända. I analysen ingick att belysa möjliga förändringar av hälso- och sjukvårdssystemets förmåga och funktionalitet, på kort och lång sikt, för att möta dessa utmaningar. Regeringen beskrev i uppdraget att den nuvarande situationens konsekvenser för hälso- och sjukvården inklusive tandvården i nuläget var svåra att överblicka. Det grundläggande problemet var osäkerheten om hur tillströmningen utvecklas över tid och att det för närvarande inte heller fanns tillräckligt med kunskap om de nyanlända och asylsökande och deras hälsotillstånd. Landstingen var dessutom olika påverkade av situationen och det komplicerade också bilden.<sup>340</sup> Socialstyrelsen delredovisade uppdraget i maj 2016 och lämnade en slutrapport under hösten 2016.

Rapporten beskriver bl.a. att asylsökande får mindre vård jämfört med övriga befolkningen, men att mönstret är annorlunda. Asylsökande personer får mer primärvård och mindre specialiserad vård, undantaget sluten barn- och ungdomspsykiatrisk vård. Nyanlända uppsöker tandvården mest för akuta besvär och i låg utsträckning i förebyggande syfte. Det konstateras att det finns hinder för berörda grupper att nå vården, särskilt specialistvården, och att asylsökande inte alltid får tillgång till den vård de har rätt till.<sup>341</sup>

---

<sup>339</sup> Se *Tolkar för hälso- och sjukvården och tandvården. Kartläggning våren 2016*, maj 2016.

<sup>340</sup> Regeringsbeslut S2015/07982/FS (2015-12-10).

<sup>341</sup> Se *Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända*, delrapport 2016 respektive slutrapport 2016, publicerad på myndighetens webbplats den 13 oktober 2016.

### *Kontakter med Regeringskansliet*

Socialstyrelsen hade avstämningar med en statssekreterare på Socialdepartementet varannan vecka under hösten 2015. Regeringen var t.ex. lyhörd för Socialstyrelsens förslag om åtgärder inom socialtjänstområdet.<sup>342</sup>

### *Lägesrapporter*

Den 24 september 2015 begärde MSB in en lägesrapport om socialtjänsten och hälso- och sjukvården från Socialstyrelsen. Socialstyrelsen gjorde sedan kartläggningar av läget inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården från december 2015 till mars 2016 med anledning av situationen med fler människor på flykt. Även dessa togs fram efter hemställen från MSB.<sup>343</sup>

### *Möten och samverkan*

Socialstyrelsen deltog i de nationella samverkanskonferenser som arrangerades av MSB. Socialstyrelsen kunde använda befintliga strukturer för samverkan med t.ex. SKL och Migrationsverket när situationen förändrades under hösten 2015. Större möten, t.ex. nationella samverkanskonferenser, kompletterades av mindre forum där olika frågor kunde lösas.<sup>344</sup>

Den 20 oktober 2015 genomfördes på begäran av Socialstyrelsen en samverkanskonferens med särskilt fokus på landstingens hantering av situationen, där SKL, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, MSB och samtliga landsting deltog. Under hösten 2015 hölls fyra större samverkanskonferenser med fokus på hälso- och sjukvård och socialtjänst med Socialstyrelsen, IVO, SKL, Folkhälsomyndigheten och MSB.<sup>345</sup>

---

<sup>342</sup> Intervju Socialstyrelsen 2016-09-26.

<sup>343</sup> Socialstyrelsen (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 13.

<sup>344</sup> Intervju Socialstyrelsen, 2016-09-26.

<sup>345</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen* s. 15.



### *Information och stödmaterial*

Socialstyrelsen tog också fram stödmaterial, vägledningar och samlad information till personal i vården och omsorgen som mötte människor på flykt. Till exempel tog Socialstyrelsen fram filmer för ensamkommande barn som placerats i HVB eller i familjehem samt handledningar för socialtjänst och HVB. Socialstyrelsen tog även fram en webbplats om situationen med människor på flykt och en webbsida som vände sig till privatpersoner som ville göra en insats för ensamkommande barn.<sup>346</sup>

## **4.5.2 Inspektionen för vård och omsorg (IVO)**

### **Ansvar**

IVO:s främsta uppgift är att svara för tillsyn och tillståndsprövning inom bl.a. hälso- och sjukvård och socialtjänst. Den lagstiftning som styr dessa verksamheter är i huvudsak patientsäkerhetslagen (2010:659) och socialtjänstlagen (2001:453).

### *Tillstånd*

Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till bl.a. hem för vård och boende (HVB) för barn och unga som behöver vårdas och bo utanför det egna hemmet. Hem för vård och boende som drivs i enskild regi måste få tillstånd från IVO för att bedriva verksamhet.<sup>347</sup> Kommuner och landsting behöver inte tillstånd, men är skyldiga att anmäla verksamheten till IVO:s register. Tillstånd behövs inte heller för sådan verksamhet som kommunen genom avtal enligt 2 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) har överlämnat till enskild att utföra.

---

<sup>346</sup> Socialstyrelsen (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 13.

<sup>347</sup> Ett bolag, en förening, en samfällighet, en stiftelse eller en enskild individ får inte utan tillstånd från IVO yrkesmässigt bedriva verksamhet i form av hem för vård eller boende, se 7 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

### *Tillsyn*

IVO genomför tillsyn av verksamheter inom socialtjänsten. Inom hälso- och sjukvårdsområdet bedriver IVO tillsyn av verksamheterna och av hälso- och sjukvårdspersonalen samt handlägger klagomål mot hälso- och sjukvården och dess personal.

I tillsynsuppdraget ingår handläggning av anmälningar, t.ex. enligt lex Sarah och lex Maria, enskilda personers klagomål på hälso- och sjukvård och socialtjänst samt kommunernas skyldighet att rapportera beslut om insatser som inte har verkställts.

### *Lex Sarah*

Personal inom bl.a. socialtjänsten och Statens institutionsstyrelse är enligt socialtjänstlagen skyldiga att rapportera missförhållanden samt påtagliga risker för missförhållanden. Rapporteringen ska göras till den som bedriver verksamheten, som i sin tur är skyldig att utreda den rapporterade händelsen samt undanröja missförhållandet. Om ett missförhållande eller en påtaglig risk för ett missförhållande är allvarligt ska den som bedriver verksamheten snarast anmäla det till IVO. IVO bedömer i första hand om utredningen är tillräcklig för en analys och om verksamheten åtgärdat det aktuella missförhållandet.<sup>348</sup>

### **Beredskap**

IVO tog 2013 fram en rapport där utbildningsnivån hos vård- och omsorgspersonal på hem för vård eller boende (HVB) för barn och unga undersöktes. I rapporten diskuteras att framväxandet av HVB för ensamkommande barn aktualiserar frågan om personalens utbildning och att barn som kommer till Sverige utan sina vårdnadshavare inte placeras på HVB för att de är i behov av behandling utan i stället för att de behöver stöd i sin integration och i sitt vuxenblivande vilket också ställer andra krav på relevant kompetens i verksamheterna.<sup>349</sup>

---

<sup>348</sup> IVO (2016). *Verksamhetsberättelse 2015*, s. 10.

<sup>349</sup> IVO (2013). *En trygg och säker vård – har personalen lämplig utbildning? En granskning av vård- och omsorgspersonalens utbildning och metoder i HVB för barn och unga*.

## Hantering

### *Stärkt kapacitet*

I början av oktober 2015 fick IVO ett uppdrag av regeringen att vidta åtgärder som skulle stärka kapaciteten i IVO:s verksamhet med tillståndsprövning avseende hem för vård eller boende, HVB, för barn och unga och för den kommande placeringsformen stöd-boenden. IVO skulle därutöver se över myndighetens nuvarande rutiner och processer inom området, med syfte att effektivisera handläggningen.<sup>350</sup>

IVO redovisade vidtagna och planerade åtgärder enligt uppdraget den 1 april 2016 till Regeringskansliet.

### *Föreskrifter för HVB*

Socialstyrelsen fick den 8 oktober 2015 i uppdrag att i samverkan med IVO se över Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om hem för vård eller boende.<sup>351</sup> Socialstyrelsen beslutade den 15 december 2015 om undantag från vissa bestämmelser i Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2003:20) om hem för vård eller boende.<sup>352</sup> Sedan översynen remitterats och blivit klar har Socialstyrelsen antagit nya föreskrifter och allmänna råd om hem för vård och boende.<sup>353</sup>

### *Ökad tillstånds- och tillsynsverksamhet*

I slutet av 2015 ökade både antalet registrerade HVB och ärenden avseende ansökan om tillstånd att bedriva HVB för ensamkommande barn.<sup>354</sup>

Antalet verksamheter som IVO inspekterar ökade under 2015, och utvecklingen berodde på det ökade antalet HVB för ensamkommande barn. IVO återkallade fyra tillstånd för HVB och även det

---

<sup>350</sup> Regeringsbeslut S2015/06289/FST (2015-10-01).

<sup>351</sup> Regeringsbeslut S2015/06477/FS (2015-10-08).

<sup>352</sup> Se HSLF-FS 2015:34.

<sup>353</sup> Se HSLF-FS 2016:55. Se även under rubriken Socialstyrelsen.

<sup>354</sup> IVO (2016). *Verksamhetsberättelse 2015*, s. 20–21.

förklarades med att fler HVB för ensamkommande öppnade under 2015.<sup>355</sup>

### *Skrivelse om lex Sarah-anmälningar*

IVO skickade en skrivelse till regeringen den 15 december 2015.<sup>356</sup> IVO konstaterade i skrivelsen att myndigheten under hösten hade fått in lex Sarah-anmälningar från kommuner av en karaktär som man inte hade sett tidigare. I anmälningarna signalerade kommunerna att de på grund av den kraftiga ökningen av antalet ensamkommande barn inte hade förutsättningar att klara sitt uppdrag och att de hade svårigheter att uppfylla lagens krav på kvalitet, säkerhet och rättssäkerhet för de barn som placeras på HVB eller i familjehem. Under perioden 1 september till 8 december 2015 hade det kommit 31 lex Sarah-anmälningar av den här karaktären till IVO.

Kommunerna tog i sina anmälningar upp att socialtjänstens utredningar om barnens behov inte höll tillräckligt hög kvalitet och att tidsramar inte hölls. Utredningar av boenden där barnen placerades var undermåliga eller obefintliga och boenden där barnen placerats följdes inte upp. Kommunernas egna HVB-hem uppfyllde inte kraven när det gällde personal och lokaler.

IVO beskrev att de normalt i ett beslut med anledning av en lex Sarah-anmälan fokuserar på om verksamhetens utredning är tillräckligt omfattande och om verksamheten har åtgärdat det aktuella missförhållandet. Med hänsyn till det aktuella läget beskrev dock IVO att man valt att anpassa sin hantering av lex Sarah-anmälningarna till det faktum att de var av en ny art. IVO beskrev att de i sina beslut skulle komma att meddela de berörda kommunera:

- att IVO var medvetna om att de krav som nu i den extraordinära situationen ställdes på socialnämnder/motsvarande i landet innebär stora påfrestningar,
- att IVO förutsatte att socialnämnden/motsvarande utifrån sitt ansvar analyserade och bedömde situationen och planerade för

---

<sup>355</sup> IVO (2016). *Verksamhetsberättelse 2015*, s. 15, 21.

<sup>356</sup> IVO (2015). *Konsekvenser av den kraftiga ökningen av antalet ensamkommande barn*, Dnr 10.4–38110/2015.

att kunna tillgodose nödvändiga behov samt att kommunen hanterade detta på en kommunövergripande nivå,

- samt att IVO med utgångspunkt från bl.a. de inkomna lex Sarah-anmälningarna fortlöpande skulle komma att rapportera till regeringen om situationen kring de ensamkommande barnen och de konsekvenser som detta fått i landets kommuner, både för denna målgrupp och för andra målgrupper inom övriga verksamheter.

### *Möten*

IVO deltog under hösten 2015 i ett antal möten med MSB och andra myndigheter, bl.a. samverkanskonferenser med särskilt fokus på hälso- och sjukvård och socialtjänst.

## **4.5.3 Folkhälsomyndigheten**

### **Ansvar**

Folkhälsomyndigheten är en nationell kunskapsmyndighet som arbetar för bättre folkhälsa. Det gör myndigheten genom att utveckla och stödja samhällets arbete med att främja hälsa, förebygga ohälsa och skydda mot hälsohot.

Folkhälsomyndigheten utövar tillsyn, t.ex. när det gäller miljöbalkens regler om hälsoskydd för inomhusmiljö, hygien och objektburen smitta. Folkhälsomyndigheten ska ge stöd till landsting, regioner och kommuner när det gäller t.ex. smittorisker, hälsoundersökningar och vägledning om hälsoskyddstillsyn av boenden. Folkhälsomyndigheten ansvarar för att vägleda kommunernas miljö- och hälsoskyddsnämnder om de regler som finns om inomhusmiljön i boenden, inklusive de boenden som Migrationsverket erbjuder asylsökande.

## Beredskap

Folkhälsoinstitutet tog 2014 bl.a. fram en vägledning som handlade om möten mellan asylsökande och tjänstemän vid myndigheter och personal inom hälso- och sjukvården.<sup>357</sup>

## Hantering

### *Hälsoundersökningar*

Regeringen gav den 10 december 2015 ett uppdrag till Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten gemensamt om att stödja landstingen i arbetet med att erbjuda hälsoundersökningar till asylsökande.<sup>358</sup> Myndigheterna ska enligt beslutet, i samverkan med SKL, se över möjligheterna att förenkla och effektivisera genomförandet av hälsoundersökningar, för att antalet genomförda hälsoundersökningar ska öka. Uppdraget delrapporterades i april 2016 och en gemensam slutrapportering ska ske senast april 2017.<sup>359</sup>

### *Behov av vaccinationer*

Folkhälsomyndigheten fick den 10 december 2015 i uppdrag att göra en kartläggning och analys av behoven av vaccinationer hos asylsökande.<sup>360</sup> Av beslutet framgår att Folkhälsomyndigheten tidigare under hösten 2015 hade utrett om situationen var sådan att den innebar en ökad risk för spridning av smittsamma sjukdomar i Sverige. Den övergripande slutsatsen var att riskerna var låga. De asylsökande som kommit under hösten kunde dock vara mer utsatta än befolkningen i stort och genom rätten till hälsoundersökning kunde de som behövde få tillgång till exempelvis vaccinations- skydd, rådgivning eller medicinsk behandling.<sup>361</sup>

---

<sup>357</sup> Folkhälsomyndigheten (2014). *Möten om hälsa. Vägledning inför hälsoundersökningar för migranter.*

<sup>358</sup> Regeringsbeslut S2015/07981/FS (2015-12-10).

<sup>359</sup> Delredovisning av uppdraget Stöd till genomförande av hälsoundersökningar, 2016-04-27, dnr Folkhälsomyndigheten: 04321-2015, dnr Socialstyrelsen: 146/2016.

<sup>360</sup> Regeringsbeslut S2015/07984/FS (2015-12-10).

<sup>361</sup> Se *Människor på flykt – en riskbedömning av smittspridning* respektive *Barn på flykt – en riskbedömning av smittspridning*, publicerade den 9 oktober 2015 på myndighetens webb-

I uppdraget ingick att vid behov ta fram ett underlag med förslag till åtgärder för att underlätta för hälso- och sjukvården – inklusive barnhälsovården och elevhälsan – att kunna erbjuda asylsökande vaccinationer enligt tillämpliga vaccinationsprogram. Folkhälsomyndigheten skulle i genomförandet av uppdraget samråda med Socialstyrelsen, SKL samt organisationer som företräder professionerna.

Folkhälsomyndigheten redovisade uppdraget den 30 april 2016 i rapporten *Kartläggning och analys av behovet av vaccin hos asylsökande*, publicerad på myndighetens webbplats.

Rapporten är en kartläggning och analys av de asylsökandes behov av vaccinationer. Den innehåller ett underlag och förslag på åtgärder för att underlätta för hälso- och sjukvården inklusive barnhälsovården och elevhälsan att så snart som möjligt kunna erbjuda asylsökande vaccinationer enligt tillämpliga vaccinationsprogram.<sup>362</sup> Rapporten beskriver bl.a. att det under 2015 anlände ett stort antal människor till Sverige för att söka skydd eller asyl, främst från Syrien, Afghanistan och Irak. Många års konflikter och krig i dessa länder innebär att hälso- och sjukvården har försvagats och att vaccinationstäckningen gått ned, främst för barn under fem år. En stor andel av de yngre barnen beräknades vara ovaccinerade och även bland vuxna var immuniteten inte heltäckande. I genomsnitt saknade 18 procent immunitet mot mässling. Rapporten pekar som problematiska områden på bl.a. avsaknad av samordningsnummer och kontaktinformation, svårigheter med registrering i vaccinationsregister och brist på information till asylsökande.

### *Möten*

Folkhälsomyndigheten deltog i ett antal möten med MSB och andra myndigheter, bl.a. samverkanskonferenser med särskilt fokus på hälso- och sjukvård och socialtjänst.

---

plats. Bedömningen var att flyktingströmmarna innebar låg risk för utbrott av infektionssjukdomar till befolkningen i Sverige.

<sup>362</sup> Det allmänna vaccinationsprogrammet regleras i smittskyddslagen (2004:168). Kommuner och landsting är skyldiga att erbjuda vaccinationer mot smittsamma sjukdomar i syfte att förhindra spridning av dessa sjukdomar i befolkningen. Det inkluderar även kompletterande vaccinationer till barn som inte tidigare vaccinerats enligt programmet. Regeringen beslutar vilka vaccin som omfattas av det allmänna vaccinationsprogrammet.

### *Lägesrapport till MSB*

MSB bad Folkhälsomyndigheten om en lägesrapport den 24 september 2015 och de uppgifter som myndigheten lämnade fanns med i MSB:s lägesbild.

### *Vägledning om prioritering för vård*

Folkhälsomyndigheten tog under hösten 2015 fram ett stöd för hälso- och sjukvårdens prioriteringar när det gäller smittsamma sjukdomar. Det är en vägledning riktad till vårdpersonal, för att ur ett smittskyddsperspektiv underlätta prioritering av vem som behöver komma i kontakt med vården redan innan den hälsoundersökning som alla asylsökande ska erbjudas.<sup>363</sup>

Myndigheten beskrev också, mot bakgrund av den speciella situationen att stora grupper av asylsökande kom samtidigt och bodde samlat på anläggningsboenden, möjliga preventiva åtgärder under mottagandet i en rekommendation till hälso- och sjukvården om vaccinationer till människor på flykt.<sup>364</sup> Myndigheten menade att vaccinationer och andra preventiva åtgärder bör genomföras så snart det är möjligt.

### *Boenden*

Folkhälsomyndigheten tog i december 2015 fram en vägledning om miljöbalkens regler om inomhusmiljön i Migrationsverkets asylboenden, liksom en kortfattad vägledning om hem för ensamkommande asylsökande barn.<sup>365</sup> Myndigheten publicerade också en webbaserad vägledning om akuta korttidsboenden för asylsökande.<sup>366</sup>

Vägledningarna riktade sig främst till inspektörer och tillsynsmyndigheter, det vill säga kommunala miljönämnder eller motsva-

---

<sup>363</sup> Folkhälsomyndigheten (2015). *Människor på flykt – vägledning om smittskydd till hälso- och sjukvården*, reviderad version 2015-12-14.

<sup>364</sup> Se *Vaccinationer till människor på flykt. Rekommendationer till hälso- och sjukvården*. Publicerad på myndighetens webbplats 2015-11-30.

<sup>365</sup> Se *Vägledning om hem för ensamkommande asylsökande barn* och webbaserade *Vägledning om Migrationsverkets asylboenden*, publicerade på myndighetens webbplats 15 januari 2016.

<sup>366</sup> Se *Miljöbalkens regler om hälsoskydd i akuta korttidsboenden för flyktingar*. Vägledningen anger att den inte gäller hem för ensamkommande asylsökande barn eller asylboenden där människor bor under en längre tid (månader och upp till år).



rande, men också till fastighetsägare eller motsvarande leverantör av ett boende.

#### 4.5.4 Statens institutionsstyrelse (SiS)

##### Ansvar

SiS är en myndighet som bedriver individuellt anpassad tvångsvård. SiS ger vård och behandling av ungdomar med allvarliga psykosociala problem och vuxna med missbruksproblem. SiS tar också emot ungdomar som har dömts till slutna ungdomsvård.

##### Beredskap

År 2014 konstaterade SiS att ensamkommande barn och ungdomar var en relativt ny målgrupp för dem. SiS gjorde därför en kartläggning för att beskriva målgruppen och för att identifiera eventuella utvecklingsbehov. Kartläggningen visade bl.a. att språkbarriären, brist på tolkar och språkkunnig personal inom SiS var ett stort problem. SiS identifierade också ett behov av bättre samverkan med socialtjänsten, Migrationsverket och landstingen. SiS satte upp ett inriktningsmål för 2015 där målgruppen ensamkommande barn var ett prioriterat område.<sup>367</sup>

SiS hade låg beredskap med tanke på att målgruppen var ny för dem, men myndigheten identifierade detta förhållande redan 2014 och vidtog åtgärder för att förbättra sin beredskap.

##### Hantering

###### *Uppdrag om stödboende*

I oktober 2015 fick SiS i uppdrag att utreda förutsättningarna för myndigheten att iordningsställa och tillhandahålla minst 1 000 platser i stödboende och hem för vård eller boende för barn och unga i åldern 16–20 år. Uppdraget skulle utföras i samråd med Socialstyrelsen, IVO, Migrationsverket, Upphandlingsmyndighe-

---

<sup>367</sup> Statens Institutionsstyrelse (2015). *Årsredovisning 2014*, s. 19.

ten och SKL. Uppdraget redovisades till regeringen den 22 december 2015.<sup>368</sup>

### *Ökad verksamhet och handlingsplan*

Ensamkommande barn var en ny målgrupp för SiS och statistik om antalet ensamkommande i SiS boenden finns sedan 2014. Under 2015 var drygt var fjärde pojke som placerades ensamkommande. Under 2015 togs 221 ensamkommande barn in på något av SiS ungdomshem, att jämföra med 139 år 2014.<sup>369</sup>

SiS beslutade under 2015 om en handlingsplan för ensamkommande barn, som utgår från de områden som identifierades i den kartläggning som gjordes 2014, t.ex. språk- och tolkfrågan, skola och samarbete med andra samhällsaktörer. SiS har påbörjat utvecklingsarbete inom de olika områdena.<sup>370</sup>

## **4.5.5 Statens skolverk**

Skolverket skiljer inte i sin hantering mellan barn som är asylsökande och nyanlända barn eftersom rätten till skolgång är densamma för båda grupperna. Det är svårt att se vilka åtgärder som särskilt avsåg gruppen barn på flykt.

### **Ansvar**

Skolverket ska bl.a. stödja kommuner och andra huvudmän i deras utbildningsverksamheter samt bidra till att förbättra deras förutsättningar att arbeta med utveckling av verksamheterna för ökad måluppfyllelse. Myndigheten utformar kurs- och ämnesplaner och kunskapskrav samt ansvarar för nationella prov och tar fram föreskrifter och allmänna råd. Skolverket ansvarar för den officiella

---

<sup>368</sup> Regeringsbeslut S2015/06476/FST (2015-10-01). Statens Institutionsstyrelse (2015). *Redovisning av uppdrag att utreda förutsättningarna för inrättande av stödboende och hem för vård eller boende*, dnr 1.1.1-3398-2015.

<sup>369</sup> Statens institutionsstyrelse (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 8.

<sup>370</sup> Statens institutionsstyrelse (2016). *Årsredovisning 2015*, s. 2, 4, 14.

statistiken på skolområdet och gör nationella uppföljningar och utvärderingar.

Myndighetens verksamhet ska främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Skolverket erbjuder därför stöd och kompetensutveckling till huvudmän och personal inom skolväsendet för att skapa bättre förutsättningar för att t.ex. ge nyanlända barn och ungdomar en utbildning av hög kvalitet och likvärdighet.

## Beredskap

Skolverket hade före hösten 2015 tagit fram stöd och råd till huvudmän, rektorer och lärare inom flera områden med anknytning till barn på flykt, t.ex. betygssättning av nyanlända elever och framgångsfaktorer för ett mottagande av nyanlända elever som gynnar elevernas integration och måluppfyllelse. Skolverket tar även fram information till nyanlända elever. Skolverket hade t.ex. i juni 2015 fått i uppdrag av regeringen att genomföra insatser för att stärka utbildningens kvalitet för nyanlända elever.

## Hantering

### *Samarbete med MSB*

I slutet på oktober 2015 samverkade Skolverket och MSB kring den nationella lägesbilden och lägesrapporteringen från länsstyrelserna och hur dessa lägesbeskrivningar anknöt till Skolverkets kunskap om skolområdet. MSB och Skolverket hade fortsatt löpande kontakt under hösten 2015 för avstämningar av läget inom skolområdet. Skolverket deltog även regelbundet i MSB:s samverkanskonferenser om situationen.

*Besked om hantering*

Skolverket lämnade besked om nya riktlinjer till kommunerna.<sup>371</sup> Kommunerna skulle sträva efter att erbjuda skolgång inom en månad, men i de fall då det inte var möjligt, om det t.ex. kommer många nyanlända till kommunen på kort tid, fick det ta längre tid.<sup>372</sup> I oktober meddelade Skolverket att kommuner, om särskilda skäl föreligger, får ta längre tid än tre månader på sig för att anordna skolgång för nya barn på flykt.<sup>373</sup>

*Stömlinje*

Skolverket inrättade i oktober 2015 en stömlinje och en e-post-adress för frågor om nyanlända elever. Under den första veckan som stömlinjen fungerade kom sammalt 150 frågor från kommuner och lärare. Merparten av samtalen bedömdes komma från kommuner som redan tog emot elever som var barn på flykt eller migranter.<sup>374</sup>

#### 4.5.6 Statens skolinspektion

##### Ansvar

Skolinspektionen granskar huvudmän för skollagsreglerad verksamhet och bedömer bl.a. ansökningar om att driva fristående skola. Skolinspektionen har tillsynsansvar för skola, vuxenutbildning, fritidshem, förskola och annan pedagogisk verksamhet.

---

<sup>371</sup> Asylsökande barn och ungdomar ska tas emot i skolverksamheten så snart det är lämpligt med hänsyn till deras personliga förhållanden. Mottagandet bör enligt 4 kap. 1 a § skolförordningen (2011:185) ske senast en månad efter ankomsten.

<sup>372</sup> Skolverkets information, publicerat myndighetens webbplats 2015-10-16.

<sup>373</sup> MSB: Nationell lägesbild flyktingsituationen 2015-10-20 och 2015-10-27.

<sup>374</sup> MSB: Nationell lägesbild flyktingsituationen 2015-10-27.

### *Godkännandeprövning*

Skolinspektionen beslutar om godkännande av enskilda för att få starta eller utöka en fristående skola och följer upp att skolan startar i enlighet med tillståndet. Skolinspektionen handlägger även ansökningar från skolor (fristående och kommunala) som vill ha delar av undervisningen på engelska, avvika från timplanen eller använda färdighetsprov.

### *Inspektion*

Skolinspektionen gör regelbunden tillsyn och utför kvalitetsgranskningar av alla kommunala och fristående skolor och verksamheter. Myndigheten utför olika sorters inspektioner: regelbunden tillsyn, tillsyn efter anmälan samt (avseende fristående skolor) etableringskontroll och förstagångstillsyn.

## **Beredskap**

Skolinspektionen genomförde 2013 en flygande inspektion i samtliga kommuner som gällde asylsökande barns rätt till utbildning i grundskolan och gymnasieskolan.<sup>375</sup> Inspektionen visade att det saknades tillförlitliga uppgifter om antalet asylsökande barn i varje kommun och att många av barnen inte deltog i utbildning. Uppskattningsvis deltog ungefär 78 procent av barnen i grundskoleålder och ungefär 59 procent av barnen i gymnasieålder.

År 2014 genomförde Skolinspektionen en riktad tillsyn som gällde om bl.a. asylsökande barn och unga fick sin rätt till utbildning tillgodosedd.<sup>376</sup> Resultaten visade att det fanns en brister i de kommunala huvudmännens arbete med att tillgodose barnens rätt till utbildning, främst gällande särskilt stöd. Det fanns samtidigt många exempel där kommunerna tog ett stort ansvar.

---

<sup>375</sup> Skolinspektionen (2013). Granskningsrapport, *Asylsökande barns rätt till utbildning*, dnr 402-2013:2272. Nationell sammanställning av flygande inspektioner (290 kommuner besvarade en webbenkät och 286 kommuner intervjuades via telefon).

<sup>376</sup> Skolinspektionen (2015). Granskningsrapport, *Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd*, dnr 2014:2380. Resultat från riktad tillsyn i 30 kommuner.

Myndigheten granskade även skolsituationen för nyanlända under perioden november 2013 till och med januari 2014 i tio kommunala grundskolor (omfattande totalt 35 elever). Framgångsfaktorer var enligt rapporten samsyn i förhållningssätt, att all personal på skolan tog ett gemensamt ansvar och att lärarna hade kunskap och kompetens om nyanlända elevers lärande. Den sammantagna bilden av granskningen var dock att de besökta skolorna i liten utsträckning planerade, genomförde och anpassade utbildningen efter elevernas förutsättningar och behov.<sup>377</sup>

## Hantering

Skolinspektionen skrev den 5 november 2015 på sin webbplats att det kunde vara en stor utmaning för flera kommuner att ta emot många nya elever på kort tid. Skolinspektionen bevakade läget och tog i varje enskilt fall hänsyn till den situation som rådde i kommunen när de planerade tillsynen och på vilket sätt de ingrep mot eventuella brister.<sup>378</sup>

## 4.6 Särskilt om länsstyrelserna

Statskontoret har bistått i vårt utredningsarbete genom att ta fram en rapport om länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt hösten 2015. Detta kapitel är i huvudsak en sammanfattning av den rapporten, som finns i sin helhet i bilaga 4. Det följande avsnittet bygger på Statskontorets rapport om inte annat anges.

### 4.6.1 Länsstyrelsernas ansvar

Länsstyrelserna knöt sina insatser under hösten 2015 dels till de uppdrag de har inom området integration, dels till sitt geografiska områdesansvar både i ordinarie verksamhet och i krisberedskap.

---

<sup>377</sup> Skolinspektionen (2014). Granskningsrapport (2014:03), *Skolsituationen för nyanlända elever*, dnr 2012:5760.

<sup>378</sup> Skolinspektionens webbplats [www.skolinspektionen.se/sv/Rad-och-vagledning/nyanlanda-elever/fragor--svar-om-utbildning-for-nyanlanda-och-asylsokande-elever/](http://www.skolinspektionen.se/sv/Rad-och-vagledning/nyanlanda-elever/fragor--svar-om-utbildning-for-nyanlanda-och-asylsokande-elever/)

## Länsstyrelsernas integrationsuppdrag

Länsstyrelserna hade två uppdrag i regleringsbrevet för 2015 som var relevanta för arbetet med människor på flykt, uppdraget om mottagande av vissa nyanlända invandrare och uppdraget om mottagande av ensamkommande barn.

När det gäller nyanlända skulle länsstyrelserna bl.a. bidra till att öka kommunernas mottagningskapacitet och skapa fler anvisningsbara platser för mottagande av nyanlända. Länsstyrelserna skulle bl.a. följa utvecklingen av anvisningsbara platser och faktiskt mottagande inom länet och återrapportera resultatet till regeringen. De skulle också verka för att stärka den civila sektorns roll inom integrationsområdet.

Länsstyrelsernas uppdrag rörande ensamkommande barn var att under ledning av Migrationsverket verka för att det finns beredskap och kapacitet att ta emot asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd.

I båda dessa uppdrag var en del av arbetet att länsstyrelsen med utgångspunkt i så kallade länstal skulle förhandla med kommunerna om att ta emot nyanlända och ensamkommande barn. Utöver detta tog länsstyrelserna även initiativ till samverkan i integrationsfrågor inom länen och till utvecklingsprojekt och kunskapshöjande aktiviteter.

## Länsstyrelsernas geografiska områdesansvar

Enligt förordningen med länsstyrelseinstruktion arbetar länsstyrelserna sektorsövergripande och samordnande inom sitt geografiska ansvarsområde. Länsstyrelserna har också ett geografiskt områdesansvar enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (krisberedskapsförordningen). Det innebär att länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom länet och verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behövs före, under och efter en kris.

*Länsstyrelsen ska ha god beredskap*

Alla myndigheter som omfattas av krisberedskapsförordningen ska genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida kris-situationer och höjd beredskap. Länsstyrelsen ska inom sitt ansvarsområde identifiera tänkbara hot och risker och analysera konsekvenserna av dessa. Resultatet av detta arbete ska sammanställas i en risk- och sårbarhetsanalys för länet som lämnas till MSB och Regeringskansliet. Analysen ska kunna användas som underlag för länsstyrelsens och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder. I analysen ska länsstyrelsen särskilt beakta:

- situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå,
- situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer,
- att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet,
- förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Dessutom har länsstyrelserna ett särskilt ansvar för krisberedskapen. De ytterligare förberedelser som de har ansvar för är bl.a. att samverka med myndigheter, kommuner, näringsidkare och andra berörda och att beakta behovet av kunskapsinhämtning och erfarenhetsöverföring. De ska även informera MSB om den egna övningsverksamheten så att den kan samordnas med den övningsverksamhet som MSB planerar.

*Länsstyrelsens ansvar vid krissituationer*

För att upptäcka företeelser som är eller kan utvecklas till en kris har länsstyrelsen en tjänsteman i beredskap (TiB) som även ska kunna vidta de initiala åtgärderna vid en kris som berör länet. Vid en kris ska länsstyrelsen ha förmåga att omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information. Läns-



styrelsen ansvarar även för att sammanställa samlade regionala lägesbilder och ska dessutom inom sitt geografiska områdesansvar

- vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån,
- prioritera och inrikta resurser som efter beslut av regeringen ställs till förfogande,
- verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs,
- verka för att nödvändig samverkan inom länet och mellan län sker kontinuerligt,
- verka för att samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter under en kris,
- verka för att samordna informationen till allmänheten och massmedia under en kris.

#### *Länsstyrelserna har särskilt ansvar vid samhällsstörningar*

Länsstyrelsen har en särskild roll i sådana situationer då samhällsstörningar medför att enskilda kommuners resurser inte räcker till. Länsstyrelsen förväntas då agera proaktivt och ska verka för samordning och inriktning och vara en sammanhållande aktör i länet. Länsstyrelsen har därmed en framträdande roll för att koordinera och inrikta resurser inom länet, även om den saknar möjlighet att bestämma att andra aktörer ska agera på ett visst sätt.

#### **4.6.2 Länsstyrelsernas beredskap**

Länsstyrelsens roll i krisberedskapen är att identifiera tänkbara hot och risker inom det geografiska området och att kunna upptäcka kriser genom att ha en tjänsteman i beredskap. Länsstyrelsen ska ha en förmåga att analysera situationens möjliga utveckling och konsekvenser i länet och omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för samordning och information.

## Risk- och sårbarhetsanalyser

Ur ett krisberedskapsperspektiv var situationen med människor på flykt en ny typ av händelse på så sätt att den var lågintensiv och utvecklades under en längre tid och att den geografiska utbredningen var svårbestämd. Den liknade inte heller de händelser som krisberedskapen är inriktad mot och övar för, exempelvis olyckor och naturhändelser. Sakområdet integration vid länsstyrelsen ingår inte heller i krisberedskapsverksamhetens arbete. Länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser för 2014 och 2015 innehöll heller ingen analys av risker av mer social karaktär generellt eller risken för belastningar på samhällsapparaten till följd av en kraftigt ökad inströmning av migranter. Inte heller storstadslänen lyfte fram det sociala riskperspektivet i sina risk- och sårbarhetsanalyser.

## Samverkan

I sitt krisberedskapsarbete prioriterar ofta länsstyrelserna arbetet med samverkan, samordning och stöd, bl.a. genom att delta i och driva olika samverkansnätverk. Bland de viktigaste aktörerna i nätverken finns kommunerna, landstingen, räddningstjänsterna och polisen.<sup>379</sup>

## Övningar

Endast omkring hälften av länsstyrelserna utförde åren 2011–2014 övningar och utbildningar i den omfattning som de själva bedömde att uppgiften inom krisberedskapen kräver. Resten av länsstyrelserna bedömde att de övat endast i ganska liten utsträckning.<sup>380</sup>

## Länsstyrelsernas beredskap – våra iakttagelser

Länsstyrelserna var inte beredda på att det skulle komma så många människor på flykt under 2015 och att det skulle påverka deras arbete. Risk- och sårbarhetsanalyserna innehöll inte situationer

---

<sup>379</sup> Riksrevisionen (2015). *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete*.

<sup>380</sup> Riksrevisionen (2015). *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete*.

som att ett ökat antal människor skulle söka sig till Sverige. Länsstyrelserna hade i sitt krisberedskapsarbete prioriterat samverkan med myndigheter och andra.

### 4.6.3 Länsstyrelsernas hantering hösten 2015

#### Svårt att hitta sin roll under inledningen av hösten

Många länsstyrelser uppmärksammade frågan med ett ökat antal människor på flykt ungefär samtidigt som de nationella myndigheterna och de började också agera i och med detta.

Länsstyrelserna hade inledningsvis svårt att tolka situationen och att hitta sin roll. Frågan föll mellan det geografiska områdesansvaret och integrationsuppdraget, vilket i början av hösten 2015 ledde till interna diskussioner, framför allt om situationen skulle anses som en kris eller inte. Det är svårt att säga i vilken utsträckning detta fördröjde hanteringen och det tycks ha spelat mindre roll för länsstyrelsernas agerande eftersom majoriteten såg allvaret i situationen och aktiverade någon form av krisberedskapsorganisation, oavsett hur situationen definierades.

#### Ansvar var otydligt i relation till andra

Flera länsstyrelser uppfattade att deras ansvar var otydligt eller bara delvis tydligt i förhållande till Migrationsverket och MSB. När det gällde Migrationsverket upplevde länsstyrelserna att ansvarsfördelningen var otydlig framför allt på regional nivå. Otydligheten handlade dels om hur Migrationsverket såg på sitt ansvar i förhållande till andra myndigheter, dels om vad Migrationsverket i praktiken hade kapacitet att göra. Till exempel uppger flera länsstyrelser att de genomförde åtgärder som man uppfattade låg inom Migrationsverkets eller andra myndigheters ansvar, såsom att upprätta boendelistor och kontaktlistor till de olika typer av boenden som etablerades i länet och att inventera boendelokaler för ensamkommande barn. Man upplevde också att Migrationsverket inte gick ut med tillräcklig information, t.ex. om behovet av evakueringsboenden, och att informationen inte var samordnad mellan nationell och regional nivå.

Flera länsstyrelser anger också att ansvaret inte var tydligt i förhållande till regeringen och SKL. En förklaring till detta kan vara att länsstyrelserna hade lite kontakt med både regeringen och SKL.

Länsstyrelserna anser att MSB:s lägesbilder inte fångade upp de påfrestningar som fanns och informationslämnarna kände inte igen sig i den bild som gavs. Länsstyrelserna pekar på att krisberedskaps-systemet bygger på en regional och lokal struktur som MSB inte var tillräckligt bekant med.<sup>381</sup>

Länsstyrelserna upplevde att de hade svårt att förmedla sin bild av läget och vad som behövde göras till regeringen. Länsstyrelserna lämnade förslag på hur man kunde hjälpa kommunerna med t.ex. stöd och råd och satte ihop en åtgärdslista som överlämnades till Regeringskansliet, men det tog tid innan något hände. När SKL presenterade ungefär samma förslag till åtgärder agerade Regeringskansliet vidare.<sup>382</sup>

En majoritet av länsstyrelserna uppfattade att det egna ansvaret var tydligt i förhållande till andra länsstyrelser, landstinget och kommunerna i länet samt polisen.

### Okunskap om länsstyrelsens ansvar gav felaktiga förväntningar

Flera länsstyrelser upplevde att t.ex. frivilliga och Migrationsverket inte fullt ut förstod länsstyrelsens uppdrag inom krisberedskap. De hade förväntningar på länsstyrelsen som gick utöver vad som ingår i det geografiska områdesansvaret. Dessa aktörer hade inte heller tillräcklig kunskap om eller erfarenhet av länsstyrelsens krisberedskapsorganisation och dess arbetssätt med t.ex. samverkanskonferenser och lägesbilder. Enligt ett par länsstyrelser gällde detta också kommunerna, även om ansvaret i förhållande till kommunerna var tydligt juridiskt sett. Enligt några länsstyrelser berodde kunskapsbristerna delvis på att man involverade nya aktörer och personer med annan kompetens.

Några länsstyrelsers erfarenhet är att MSB saknade kunskap om integrationsområdet och de etablerade samverkansformer och nätverk som finns där. Det innebär enligt dessa länsstyrelser en otyd-

---

<sup>381</sup> Intervju länsstyrelserna 2016-10-25.

<sup>382</sup> Intervju länsstyrelserna 2016-10-25.

lighet i kommunikationskanalerna och delvis parallella samverkansmöten i olika spår.

### **Organisation eller resurser var inte avgörande**

Länsstyrelserna valde olika sätt att organisera arbetet. Valet av organisation var i sig inte avgörande för länsstyrelsernas förmåga att hantera situationen och föra samman olika kompetenser.

De organisatoriska lösningarna i de tre mest berörda länen (Stockholm, Västra Götaland och Skåne) utvecklades på olika sätt under hösten. I Stockholm och Västra Götaland infördes stegvis allt mer fokuserade projektorganisationer för att hantera den tilltagande komplexiteten i händelsen. I Skåne län, som berördes allra mest av situationen, utvecklades organisationen i motsatt riktning. I september 2015 inledde länsstyrelsen arbete i stab, men en månad senare valde man att frångå detta för att i större utsträckning hantera arbetet inom de ordinarie strukturerna, det vill säga närmare linjen.

Inte heller var tillgången till resurser eller oklarheter kring finansiering av olika aktiviteter av betydelse för vilka åtgärder som länsstyrelserna valde att genomföra. Att länsstyrelserna agerade på olika sätt förklaras i stället till stora delar av hur de tolkade situationen, sin roll och sitt ansvar.

### **Länsstyrelsen i Skåne län gjorde en snäv tolkning**

Länsstyrelsen i Skåne län gjorde en snäv tolkning av sitt uppdrag, vilket bl.a. innebar att man var mindre aktiv än flera andra länsstyrelser när det gällde att samordna länets kommuner, regionen och civilsamhället. Detta tillsammans med att Länsstyrelsen i Skåne län ersatte arbetet i en särskild stab med en mindre fokuserad samordningsorganisation gjorde att man inte tog på sig rollen som den ledande statliga aktören i länet. Det var något som andra aktörer hade förväntat sig utifrån länsstyrelsens geografiska områdesansvar och det ledde i sin tur till att resurserna i länet inte utnyttjades på ett optimalt sätt.

## Aktiviteter

### *Länsstyrelserna agerade olika när ansvaret var otydligt*

Länsstyrelserna genomförde de åtgärder som uttryckligen ingår i det geografiska områdesansvaret och de uppdrag de fick från regeringen och MSB. Däremot agerade länsstyrelserna på olika sätt i frågor där ansvaret inte var tydligt definierat, vilket till stora delar förklaras av att man tolkat sitt ansvar på olika sätt.

Länsstyrelserna var också olika aktiva i det operativa arbetet med olika sakfrågor. Det gäller exempelvis arbetet med att koordinera frivilligresurser, transportera ensamkommande barn och koordinera boenden.

### *Möten*

Samtliga länsstyrelser deltog i regionala samverkansmöten. Nästan alla länsstyrelser deltog även i informationssamordningsmöten där syftet framför allt var att få en bild av det kommunikativa läget och att identifiera eventuella behov av informationssamordning.

Majoriteten av länsstyrelserna anordnade också träffar med frivilliga (både enskilda och organisationer), kunskapshöjande seminarier, workshoppar eller liknande.

De flesta länsstyrelserna har angett att de även genomförde andra aktiviteter, t.ex. styrgruppsmöten, interna avstämningsmöten och nationella samverkansmöten.

### *Lägesbilder*

Länsstyrelserna fick under hösten i uppdrag av MSB att regelbundet rapportera en regional lägesbild. Arbetet innebar dels att samla in information från kommuner, landsting och andra regionala aktörer, dels att sammanställa informationen och förmedla den vidare till MSB. Samtliga länsstyrelser arbetade med att ta fram regionala lägesbilder och lägesbildsarbetet blev en tidskrävande uppgift för länsstyrelserna.

### *Information till kommuner och andra*

En annan arbetsuppgift som länsstyrelserna ägnade mycket tid åt var informationsspridning till kommuner. Flera länsstyrelser använde WIS som en kommunikationskanal. Någon länsstyrelse arbetade med att samordna den externa kommunikationen regionalt. Vid informationssamordningskonferenser och arbetsmöten ledde länsstyrelsen arbetet med att få fram en kommunikativ lägesbild, att samordna budskapen och ta fram media- och omvärldsbilder.

### *Kontakter med frivilligorganisationer var en mindre vanlig arbetsuppgift*

Länsstyrelserna ägnade mindre tid åt kontakter med frivilligorganisationer. Flera länsstyrelser hade inget tydligt uppdrag kopplat till frivilligresurser under hösten 2015. Samtidigt såg många ett behov av att klargöra hur frivilligresurser ska samordnas inför framtida händelser.

### *Boendefrågor tog mest tid*

Boendefrågor tog mycket tid för länsstyrelserna under hösten 2015. Efter det följde ensamkommande barn/socialtjänst, trygghets- och säkerhetsfrågor, skola/förskola/SFI, frivilligresurser och hälso- och sjukvård inkl. smittspridning.

## **4.7 Landsting**

### **4.7.1 Landstingens ansvar vid mottagandet av människor på flykt**

I kapitel 2 finns en utförlig redogörelse för landstingens ansvar för människor på flykt. Här görs en sammanfattning av landstingens ansvar.

Den 1 juli 2008 trädde lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. i kraft. Lagen reglerar landstingens skyldigheter att erbjuda asylsökande m.fl. hälso- och sjukvård samt tandvård. Lagen innebär en kodifiering av den ordning som tidigare gällde enligt

särskilda överenskommelser mellan staten och SKL. Utgångspunkten är att en hälsoundersökning erbjuds först när den asylsökande etablerat ett boende.

Asylsökande barn ska erbjudas samma hälso- och sjukvård och tandvård som barn som är bosatta i landet. Även barn som håller sig undan verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning erbjuds vård på samma villkor som bosatta barn och ungdomar inom landstinget.

Vuxna asylsökande ska erbjudas hälso- och sjukvård och tandvård som inte kan anstå, mödrahälsovård, vård vid abort och preventivmedelsrådgivning.

Landstingen får ersättning för kostnaderna för hälso- och sjukvård till asylsökande.

#### 4.7.2 Landstingens beredskap

##### Stabilt utgångsläge men låg beredskap inför situationen

I verksamhet som drivs av landsting finns alltid en beredskap för situationer som kräver mer än vanligt. Däremot hade man en låg beredskap inför en ökad belastning på grund av en snabb och kraftig ökning av antalet människor på flykt och de nya utmaningar detta skulle medföra. Landstingen hade redan innan hösten 2015 en ansträngd situation. Landstingen hade dock förhållandevis god beredskap i den bemärkelsen det fanns förutsättningar att hantera det ökade antalet arbetsuppgifter som uppstod under hösten 2015.

I Stockholm fanns etablerade former för samarbete redan innan hösten 2015. Landstinget samarbetade med andra myndigheter genom Samverkansfunktion Stockholmsregionen. Samverkansfunktion Stockholmsregionen är ett långsiktigt samarbete som Länsstyrelsen i Stockholms län har etablerat tillsammans med andra myndigheter i länet för att utveckla en effektiv samverkan för krishantering. I samarbetet ingår bl.a. polis, räddningstjänst, SOS Alarm, kollektivtrafik, några kommuner och landstinget. Inom samarbetet finns en rutin för hur man initierar omedelbar telefonkontakt med varandra och landstinget tog initiativ till sådana samtal den 5 och 6 september 2015. Inom Samverkansfunktion Stockholmsregionen hade man genomfört övningar tillsammans, dock inte kring den sortens frågor som blev aktuella under hösten 2015. Det fanns en vana att



samarbeta. Det gjorde det lättare att hantera den ökade arbetsbelastningen och de nya frågor man ställdes inför.

Västra Götalandsregionen hade inför hösten 2015 det största problemet med att det fattades kompetens och personal på vissa områden. Västra Götalandsregionen hade redan i februari 2015 tagit fram en inventering av vilka delar av hälso- och sjukvården som gav vilken hjälp till asylsökande och nyanlända. Rapporten föredrogs för den politiska ledningen i mars och förvaltningen fick sedan i uppdrag att ta fram en vägledning om vilka vårdgivare som skulle arbeta på olika platser inom regionen med olika frågor kopplade till asylsökande och nyanlända. Det gjorde att regionen var bättre förberedd inför hösten 2015 än man annars skulle ha varit. Det är oklart om initiativet var en följd av att regionen hade en föraning om vad som skulle hända senare under året eller om det var mer av en tillfällighet. Ett skäl var dock att regionen ville öka antalet genomförda hälsoundersökningar för asylsökande.

I Region Skåne förändrades situationen med fler människor på flykt långsamt under sommaren 2015 och i början av augusti började regionen inse mer tydligt att läget var annorlunda jämfört med tidigare år. Regionen hörde av kommunerna (t.ex. Malmö stad och Trelleborgs kommun) att situationen höll på att förändras. Regionen fick också information via massmediernas rapportering. Däremot tog ingen statlig myndighet några kontakter med regionen.

Region Skåne hade stor erfarenhet av att använda en krisledningsorganisation och en låg tröskel för att få igång den sortens arbete. Regionens beredskap inför hösten var god och man hade förhållandevis goda resurser. Däremot hade regionen inte en god beredskap för det som i november 2015 hände på Malmömässan.

### **Landstingens beredskap – våra iakttagelser**

Det finns alltid en viss beredskap för situationer som kräver mer än vanligt i landsting. Däremot hade landstingen en låg beredskap i form av resurser inför en ökad arbetsbelastning på grund av en ökning av antalet människor på flykt.

### 4.7.3 Landstingens hantering hösten 2015

Landsting med erfarenhet av arbete med människor från andra länder och asylsjukvård hade lättare att hantera den ökade arbetsbördan under hösten 2015.

Stockholms läns landsting hade sedan tidigare stor erfarenhet av att arbeta med människor från olika länder och kulturer och att det var avgörande för deras arbete under hösten 2015. I Stockholms läns landsting hade man redan tidigare definierat hur man skulle bedriva vård för personer utan uppehållstillstånd. Det fanns beslut om att man skulle ha en generös tolkning av regelverket och detta kunde man luta sig mot när antalet människor som kom snabbt ökade. I Stockholms läns landsting finns också ett transkulturellt centrum med goda kunskaper om målgrupperna och med tillgång till hälsoinformatörer. Södertälje sjukhus (med många vårdtagare med bakgrund i olika länder) klarade situationen under hösten 2015 mycket bra, medan Danderyds sjukhus (med färre vårdtagare med bakgrund i olika länder) hade större svårigheter med de förändrade arbetsuppgifter man ställdes inför.

Stockholms läns landsting ger vård till mer än 2,2 miljoner personer. För landstinget innebar därför inte antalet nya människor under hösten 2015 någon större ansträngning i sig. Landstinget hade också viss allmän beredskap för ett ökat antal vårdbehövande.

### Bedömning av vårdbehov och organisatorisk lösning

#### *Vård inom ordinarie strukturer*

Landstingen valde att organisera arbetet genom att förstärka samordningen på ledningsnivå. Däremot utfördes hälso- och sjukvården inom den ordinarie organisationen, med ett par undantag. Samtliga intervjuade landsting bedömer också att de klarade höstens hälso- och sjukvård utan alltför stora ansträngningar och utan att annan vård påverkades i någon större utsträckning.

Stockholms läns landsting fick den första veckan i september 2015 information från Region Skåne om att de upplevde en förändrad situation. Stockholms läns landsting kunde därför reagera snabbt och inrättade en särskild organisation den 8 september 2015. I Stockholm bedömde landstinget att det antal människor med vård-

behov som kom inte var större än att landstinget kunde hantera behoven inom ramen för den ordinarie vårdstrukturen och med ordinarie kvalitet. Katastrofmedicinska insatser innebär att man är beredd att sänka kvaliteten på vården och det bedömde man i Stockholm inte var nödvändigt. Någon formell begäran om katastrofmedicinsk insats kom inte heller från Stockholms stad. Över huvud taget anser Stockholms läns landsting att vården klarade situationen utan alltför stor påverkan.

Stockholms läns landsting gjorde dock två undantag från principen om vård inom ordinarie strukturer. Båda undantagen gällde barn på boenden. I början av hösten sökte barn på boenden vård vid närmaste vårdcentral. Personalen bokade tid åt barnet och följde med honom eller henne dit. Det innebar mycket belastning för personalen på boendena och landstinget ändrade sitt arbetssätt så att barnen i stället fick vård på boendet. Det andra undantaget gällde vård av barn med oro och ångest på kvällar och nätter. Det var svårt att göra bedömningar av barnens tillstånd per telefon när sjukvårdspersonalen inte talade deras språk och barnens ångest skapade oro för andra barn på boendet. Landstinget valde därför att utöka antalet jourbilar för att snabbt kunna hjälpa barnen på plats på boendet utan att först behöva göra en bedömning på telefon.

I Västra Götalandsregionen aktiverades regionens krishanteringsenhet Prehospitalt och katastrofmedicinskt centrum (PKMC) tidigt i samband med att fler människor på flykt kom. Vid centret finns en tjänsteman i beredskap och verksamheterna lägesrapporterade till centret. När det gällde hälso- och sjukvården samt tandvård arbetade man under hela hösten 2015 inom ordinarie vårdstrukturer i Västra Götalandsregionen.

Det var aldrig kris enligt Västra Götalandsregionen. Sjukhusen hade liten belastning och det var främst i primärvården som man märkte av ökningen. Regionen bedömer att händelseförloppet hantearades bra och att det till stor del berodde på de initiativ som togs ute på sjukhusen och som sjukhusen tilläts att ta.

Region Skåne sammankallade Region Skånes Krisledningsstab (RSKS) för ett första övergripande stabsmöte den 23 september 2015. Mötet med krisledningsstaben, som bemannas utifrån den aktuella händelsen, hade till uppgift att skapa en gemensam bild över situationen samt att klara ut var i den ordinarie organisationen olika uppgifter i samband med situationen bäst kunde lösas. Målet var att

så snart som möjligt få in arbetet i den ordinarie ledningsorganisationen. Medarbetare från Region Skånes centrala krishanteringsorganisation höll sedan bl.a. i de enkäter och lägesrapporter som skulle levereras till t.ex. länsstyrelsen. Medarbetarna deltog också i samverkanskonferenser en till två gånger i veckan. Regionen utförde inledningsvis vården inom ramen för den ordinarie vårdorganisationen. Senare under hösten kom visserligen fler människor med svårare skador och sjukdomar men regionen bedömde att man kunde hantera situationen.

I efterhand kan Region Skåne tänka att det kanske var en svaghet att man lade arbetet i linjen och inte såg situationen mer som en ”kris”, för då hade det kanske gått fortare att få igång arbetet.

Västerbottens läns landsting bedrev arbetet inom ramen för ordinarie vårdstrukturer. Västerbottens läns landsting ansåg att sjukvården klarade sig väl under hösten 2015, med något enstaka undantag.

Landsting har även hand om kollektivtrafik. Kollektivtrafiken i Skåne bildade en krisgrupp den 11 november 2015, i samband med beslutet om gränskontroller.

### *Olika lösningar vid centralstationer*

Blad de människor på flykt som kom till tågstationerna fanns det personer i behov av vård. I de flesta fallen var det frågan om vårdbehov som inte var medicinskt komplicerade eller krävde sjukhusvård. Landstingen i olika delar av Sverige valde olika sätt att organisera arbetet när många människor samtidigt och på en och samma plats behövde vårdbedömningar och vård.

I Stockholm bedömde landstinget att många som kom var medtagna och hade mindre skador som behövde omplåstring. Däremot var det få som landstinget bedömde behövde sjukhusvård. Stockholms läns landsting valde att inte ge sjukvård vid centralstationen.

Västra Götalandsregionen bedömde att de som kom var förhållandevis friska. Människorna som tog sig ända till Sverige hade ofta en god grundfysik. Västra Götalandsregionen gav inte vård på plats på centralstationen och det gjorde inte heller Västerbottens läns landsting.

Region Skåne beskriver att det ganska omgående blev ett stort tryck på Malmö centralstation. Region Skåne utförde vård på centralstationen och på den mottagning som byggdes upp på Posthusplatsen. Regionen hade två sköterskor på plats. Den vård som tillhandahölls var medicinska bedömningar med eventuell triage. På centralstationen spreds det många falska uppgifter, t.ex. om sjukdomar. Det gjorde det svårt att anpassa nivån på vårdinsatserna. Regionen fick t.ex. uppgift om att det skulle komma ett tåg med ett stort antal kräksjuka personer ombord, men när tåget anlände visade det sig gälla en person.

### *Malmömässan*

I november 2015 hyrde Migrationsverket Malmömässan som vänthall för personer som skulle registreras som asylsökande. Det förekom rykten i början av november om att Migrationsverket planerade att förändra organisationen av arbetet med dem som väntade, men Region Skåne fick ingen information i förväg från Migrationsverket. Regionen utgick från att mottagandet på Malmömässan skulle fungera ur medicinska och hygieniska aspekter, eftersom det gjort det på centralstationen och Posthusplatsen, men så blev det inte. Regionen hade inledningsvis ingen stationär vårdpersonal inne på Malmömässan. Region Skåne bemannade efter några dagar en sjuksköterskemottagning i anslutning till Malmömässan. Samtidigt träffades en överenskommelse med ett apotek inne på ett närbeläget varuhus om att apoteket skulle leverera receptbelagda läkemedel till Malmömässan eftersom människorna inte kunde lämna Malmömässan för att hämta ut mediciner. När arrangementet hade börjat fungera fullt ut avvecklades verksamheten på Malmömässan.

### *Vård till personer som reste vidare*

En av de svåraste frågorna som Stockholms läns landsting hanterade under hösten 2015 var hur man skulle ställa sig till vård av människor på flykt som valde att resa vidare och där det rent medicinskt inte skulle vara ansvarsfullt att påbörja en behandling som sedan med största sannolikhet skulle avbrytas. Till exempel mötte landstinget

sjuka barn som hade en biljett vidare till Finland. Landstinget valde förhållningssättet att det var kommunens personal som hade ansvar för att bedöma om barnet var så sjukt att hon eller han skulle omhändertagas för vård. Man valde därför att inte påbörja vård när man visste att någon skulle resa vidare.

### *Olika erfarenheter av samarbete med frivilliga på stationerna*

Landstingen har blandade erfarenheter av samarbetet med frivilliga.

Region Skåne beskriver att frivilligorganisationerna agerade fort och att de snabbt skickade signaler om vad som behövdes. På kort tid ordnade frivilliga en organisation för att ta emot och sedan dela ut kläder och mat.

Stockholms läns landsting försökte få frivilliga att avstå från att ge vård på centralstationen. Många frivilliga ”drog” i människorna som kom och ville hjälpa dem. Människor på flykt behöver få möjlighet att välja vård utifrån kunskap om vilken vård man har rätt till och var den ges. Det var inte en uppgift för frivilliga och landstinget försökte vara tydliga med det.

Det fanns många vårdanställda som erbjöd sig att hjälpa till. I Stockholms läns landsting rekommenderades den vårdpersonal som ville hjälpa till att samarbeta med Röda Korset, eftersom personalen inte kunde ge vård i egenskap av privatpersoner och inte heller som landstingsanställda.

I Västra Götalandsregionen fick personalen en möjlighet att som julgåva arbeta ideellt med mottagandet under arbetstid.

### **Administrativa problem**

Även om landstingen bedömde att de i det stora hela klarade ansträngningarna i samband med det ökade antalet människor på flykt var vissa frågor svårare att lösa än andra. Landstingen nämner särskilt tolkar och administration som områden där man upplevde problem.

*Brist på tolkar ett stort problem*

Bristen på tolkar bedöms ha varit ett av de största problemen för hälso- och sjukvården under hösten 2015.

I Region Skåne förhindrades sjukvårdsinsatser på grund av brist på tolkar. Även Västerbottens läns landsting upplevde brist på tolkar.

Stockholms läns landsting upplevde stor tolkbrist under hösten. Alla har visserligen rätt till tolk vid kontakt med hälso- och sjukvården, men den ökade efterfrågan ledde till att det inte fanns tolkar till alla och det gjordes ingen bedömning av i vilka situationer de hade gjort mest nytta. Under hösten kunde tolkar användas vid ett återbesök för att ta bort gips, medan det saknades tolk vid en suicidbedömning av ett barn. Landstinget anser att det inte var ett effektivt sätt att använda resurserna.

*Svårt att komma i kontakt med patienterna*

Flera landsting tar upp administration av person- och kontaktuppgifter som några av de största problemen.

Västerbottens läns landsting ställdes inför administrativa problem med sjukresor för hälsoundersökningar. Systemet med sjukresor förutsätter att patienten själv betalar för resan och sedan får ersättning i efterskott. De som söker asyl har sällan pengar att betala resan med. Dessutom låg ofta boenden långt bort från vårdställen, vilket gjorde att resan kunde bli dyr. Det var därför svårt för människorna att ta sig till och från vårdcentraler och sjukhus.

Ett problem för Region Skåne var att de inte fick veta av Migrationsverket på vilka platser det skulle öppnas eller stängas boenden. Det gjorde det svårare för regionen att ordna god sjukvård och planera hur man bäst skulle utnyttja resurserna. Resultatet blev bristfällig kapacitet på vissa håll och överkapacitet på andra.

Det var svårt för sjukvården att få kontakt med personer som påbörjat en behandling eller som skulle kallas till en hälsoundersökning. Många personer fick nya personnummer, exempelvis när Migrationsverket ändrade sin bedömning av personens ålder. Likaså fanns en grupp som av landstingen först antecknades som papperslösa och sedan inte gick att spåra av sjukvården när de fick ett LMA-nummer.

Sjukvården påbörjade vårdinsatser för barn och när kontakten skulle följas upp var barnen borta. På grund av sekretess kunde man inte spåra dem. Situationen påverkade bl.a. arbetet med smittskydd eftersom man inte kunde följa upp prover som tagits. Dessa problem löstes senare tillsammans med Migrationsverket.

Ytterligare ett problem var att sjukvården inte visste vart de skulle skicka patienterna efter avslutad vårdinsats. Patienterna visste inte alltid själva adressen till sitt boende och det gick inte att få tag på Migrationsverket utanför ordinarie arbetstid för att få besked.

### Områden som krävde särskilda åtgärder

Hälsundersökningar av asylsökande, tandvård, mödravård och barnsjukvård nämns som områden som krävde särskilda åtgärder eller ökade resurser under hösten 2015.

#### *Hälsundersökningar av asylsökande*

Hälsundersökningar var ett område där det blev en ökad arbetsbelastning under hösten.

I Västra Götalandsregionen lades stort fokus på hälsundersökningarna i samband med att det kom fler människor på flykt. Regionen fattade ett antal beslut i november 2015 och ökade resurserna för att möjliggöra fler hälsundersökningar. Bland annat inrättade regionen mobila team och man fyllde på lagren av vissa mediciner.

I Stockholms läns landsting hade sex vårdcentraler i uppdrag att genomföra hälsundersökningar av asylsökande och väntetiden ökade under hösten.

#### *Tandvård*

Landstingen beskriver att det blev en ökad arbetsbelastning för tandvården. Omfattningen bedöms dock ha varit hanterbar. I Västerbottens läns landsting kunde den ökade arbetsbördan hanteras genom att patienter med god tandhälsa och utan akuta besvär kallades till återbesök vart tredje i stället för vart annat år.



Stockholms läns landsting beskriver att tandstatusen bland dem som kom ibland var dålig. Västra Götalandsregionen noterade att dagens unga tandläkare inte hade sett sådan tandstatus och därför inte alltid visste hur de skulle behandla patienterna. Äldre tandläkare hade dock erfarenhet av behandling av personer med sämre tandstatus. Västerbottens läns landsting gjorde samma notering.

### *Mödra- och barnhälsovård*

Enligt Stockholms läns landsting var det framför allt kvinnor och barn som sökte sjukvård. I Västerbottens läns landsting var neo-natal- och mödravården påverkad inledningsvis under hösten. Lika så beskriver Västra Götalandsregionen att mödravården hade en ökad belastning och Region Skåne uppger att barnsjukvården var hårt belastad under hösten 2015.

### *Litet behov av psykiatrisk vård under hösten*

Flera av landstingen beskriver att psykiatrin inte var särskilt hårt belastad under hösten 2015 men att man förberedde sig för en ökad belastning i ett senare skede. Västra Götalandsregionen hade vidtagit förberedelser för behandling av posttraumatisk stress men det behövdes inte i så stor utsträckning under hösten. Regionen påpekar att sådan behandling ofta behövs mer i ett senare skede. Inte heller i Region Skåne hade psykiatrivården någon större belastning under hösten.

## **Samarbete med andra myndigheter och aktörer**

### *Bra samarbete med kommuner och andra landsting, sämre med statliga myndigheter*

Stockholms läns landsting deltog i möten med länsstyrelsen där Migrationsverkets stockholmsregion var med. Landstinget anser att Migrationsverket hade svårt att samarbeta med övriga myndigheter och de vårdgivare som deltog i mötena. Migrationsverket skickade tjänstemän på fel nivå i organisationen och hade svårt att se situationen ur andra aktörers perspektiv.

Stockholms läns landstings samarbete inom Samverkansfunktion Stockholmregionen fungerade bättre. Inom den ramen kunde landstinget samverka med länsstyrelsen, polis, räddningstjänst, SOS Alarm, kollektivtrafik och ett antal kommuner. Stockholms läns landsting hade också ett givande kunskaps- och erfarenhetsutbyte med Region Skåne och upplevde att de på flera sätt hade liknande arbetssituationer.

Västra Götalandsregionen saknade statens närvaro på regional nivå. Länsstyrelsen ska samordna de statliga myndigheterna, men eftersom många myndigheter i dag inte har någon regional organisation var det svårt att få det att fungera.

I Region Skåne fanns det under hösten 2015 en samverkansgrupp på lokal och operativ nivå. Det fanns även en annan, strategisk grupp med Migrationsverket, MSB, Region Skåne och alla 33 kommunerna. Region Skåne hade svårt att komma i kontakt med Migrationsverket. Länsstyrelsen ordnade samverkansmöten med bl.a. polisen och räddningstjänsten, oftast på telefon. Region Skåne hade ett gott samarbete med Malmö stad och Trelleborgs och Kristianstads kommuner.

### *Lägesrapporter skapade bekymmer*

Region Skåne och Stockholms läns landsting upplevde problem med myndigheternas insamling av information om situationen.

Region Skåne såg problem med att MSB, som ansvarade för att samla och vidarebefordra information om situationen, inte kunde sjukvårdsfrågor. Från oktober skulle regionen fylla i enkäter från MSB via länsstyrelsen. Regionen uppfattade att rapporterna "tvätades" under vägen och att länsstyrelsen och MSB tog bort mer sjukvårdsrelaterade skrivningar och att en del av det som regionen hade pekat på som belastat därmed försvann. När regionen såg sina egna svar kände man inte igen dem. Detta förfarande påverkade vilken information som fördes uppåt i systemet.

Regionen uppfattade Socialstyrelsen som en svag aktör och att det i praktiken i stor utsträckning var MBS som var tongivande. Regionen anser att det är viktigt att den som sätter ihop en enkät har kunskap om sjukvårdsfrågor. Oavsett hur enkäten hade utformats

hade dock regionen hade ändå förmedlat att man kunde hantera situationen.

Stockholms läns landsting lämnade skriftlig information om läget till MSB, länsstyrelsen, Socialstyrelsen och SKL. Ett problem var att frågorna var lite olika formulerade och att det inte gick att återanvända de svar man redan lämnat till någon annan myndighet eller organisation. Rapporteringen tog därför mycket resurser i anspråk. Stockholms läns landsting beskriver också att enkäterna var utformade på ett sätt som utgick från ett förväntat krisläge.

## 4.8 Kommuner

Vi har under utredningen besökt eller gjort intervjuer per telefon med följande kommuner: Malmö stad, Vellinge kommun, Trelleborgs kommun, Åsele kommun, Umeå kommun, Stockholms kommun, Södertälje kommun, Göteborgs stad, Mölndals stad, Ljusnarsbergs kommun och Norbergs kommun. Vi har vidare deltagit i en dag om ensamkommande barn arrangerad av Kommunförbundet Stockholms län och Länsstyrelsen i Stockholm. Avsnittet bygger på dessa intervjuer. SKL:s socialchefsnätverk har tagit del av, kommenterat och kompletterat avsnittet.

### 4.8.1 Kommunernas ansvar för mottagandet av människor på flykt

I kapitel 2 finns en utförlig redogörelse för de bestämmelser som reglerar kommunernas ansvar för mottagandet av människor på flykt. Här beskrivs kommunernas ansvar mer kortfattat.

#### **Migrationsverket har ansvaret för mottagandet**

Huvudregeln är att det är Migrationsverket som har det övergripande ansvaret för mottagandet av asylsökande. Det innebär att det är Migrationsverket som svarar för att alla asylsökande registreras. Migrationsverket ansvarar också för att vuxna asylsökande och barn som bor tillsammans med sin vårdnadshavare får boende om

det behövs, sysselsättning och försörjning enligt bestämmelserna i LMA.

### **Kommuners ansvar för personer som inte sökt asyl**

Enligt socialtjänstlagen har en kommun det yttersta ansvaret för att enskilda som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver. För vuxna asylsökande och barn i familj har Migrationsverket huvudansvaret. Enligt SKL kan kommuner ge bistånd enligt socialtjänstlagen till människor som ännu inte sökt asyl. Kommunens bedömning görs då utifrån den tillfälliga situationen till dess att personen sökt asyl, då Migrationsverket fått det fulla ansvaret för personen ifråga.

Kommunerna bör enligt SKL:s tolkning ha befogenhet att ordna med tillfälliga boendeplatser för att kunna uppfylla sina skyldigheter, t.ex. ifråga om nödbistånd. Likaså kan en kommun som anser att det föreligger en extraordinär händelse ha befogenhet att ge begränsat ekonomiskt stöd. Det gäller enskilda som vistas i kommunen och som har drabbats av en händelse och som kan få stöd enligt lagen om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Sådant stöd bör enligt SKL kunna ges i form av tillfälliga boendeplatser, att transporter ordnas eller liknande.

### **Skola och utbildning**

Enligt skollagen har barn som är bosatta i Sverige rätt till utbildning. Detta gäller också för asylsökande barn, som alltså har samma rätt till utbildning som barn som är folkbokförda i Sverige. Rätten till utbildning gäller alla barn från och med höstterminen det år de fyller sex år. Rätten till utbildning gäller också asylsökande i gymnasieåldern som även om de har fyllt 18 år har rätt att avsluta sin utbildning i gymnasieskola eller gymnasiesärskola om studierna påbörjats före det att eleven fyllt 18 år.

Det är den kommun som barnet vistas i som ansvarar för att barnet får utbildning på samma villkor som andra barn i kommunen. Kommunen är skyldig att erbjuda barnet plats i skola så snart det är

lämpligt med hänsyn till barnets personliga förhållanden, en månad efter ankomsten till Sverige. Barnen omfattas inte av skolplikt.

### **Kommunernas ansvar för ensamkommande barn**

Kommunerna är enligt LMA skyldiga att ta emot ensamkommande barn. Med ensamkommande barn avses, enligt 1 § femte stycket LMA, barn som är under 18 år och som vid ankomsten till Sverige är skilda från båda sina föräldrar eller från någon annan vuxen person som får anses ha trätt i föräldrarnas ställe, eller som efter ankomsten står utan sådan ställföreträdare.

### **Barnen bor tillfälligt i en ankomstkommun**

Ensamkommande barn kan efter att de anlärt till Sverige ge sig till känna för en svensk myndighet i vilken kommun i landet som helst. I praktiken sker det vanligtvis i någon av de kommuner där Migrationsverket har kontor vid vilka barn kan ansöka om asyl. Migrationsverket underrättar socialtjänsten i den aktuella kommunen om att det anlärt ett ensamkommande barn. Barnet får inledningsvis ett tillfälligt boende i ankomstkommunen.

Migrationsverkets målsättning är att barnet ska vara kvar i ankomstboendet som mest 48 timmar.

### **Migrationsverket anvisar en kommun till barnet**

Så snart som möjligt efter ankomsten ska Migrationsverket anvisa en kommun, som svarar för barnets boende. Ambitionen är att barnen anvisas en kommun i omedelbar anslutning till ankomsten till Sverige.

### **Fördelning till kommunerna**

Den 1 januari 2014 trädde en lagändring i kraft som gav Migrationsverket utvidgade möjligheter att anvisa en kommun som ska ordna boende till ensamkommande barn. Lagändringen innebar att

samtliga kommuner kan anvisas, oavsett om kommunen har en överenskommelse med Migrationsverket eller inte.

Under hösten 2015 fördelades ensamkommande barn till kommunerna enligt fördelningstal på läns- och kommunnivå. Fördelningstalen byggde på att Migrationsverket enligt sin prognos i oktober året innan hade gjort en beräkning av platsbehovet. Den beräkningen utgjorde grunden för länsstyrelsernas fördelningstal på läns- och kommunnivå och därmed också för förhandlingsarbetet med kommunerna.<sup>383</sup> Det innebär att det antal platser som man hade beräknat skulle behövas under hösten 2015 byggde på ett antagande om att ett väsentligt lägre antal ensamkommande barn skulle komma (prognosantagandet för 2015 var 8 000 ensamkommande barn).

Sedan den 1 april 2016 tillämnar Migrationsverket, på uppdrag av regeringen, en ny anvisningsmodell vars huvudsyfte är att mottagandet av ensamkommande barn ska bli jämnare fördelat mellan landets kommuner.

### **Kommunens överförmyndare utser en god man**

Barn som saknar vårdnadshavare eller förmyndare ska få en god man. Om anvisningen av barnet från ankomstkommunen till anvisningskommunen går snabbt är det överförmyndaren i anvisningskommunen som förordnar god man för barnet. Om barnet blir kvar i ankomstkommunen under en längre tid kan det vara överförmyndaren i den kommunen som ansvarar för att en god man förordnas. Det är i dessa fall också den kommunen som ytterst ansvarar för stöd och hjälp till barnet enligt socialtjänstlagen, eftersom barnet kommit att vistas i den kommunen. Enligt lagen om god man för ensamkommande barn ska en god man förordnas så snart det är möjligt.

Den gode mannen ska ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter och t.ex. biträda barnet med asylansökan.

---

<sup>383</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 50.

## Boende i annat hem än det egna

Socialtjänstlagen innehåller bestämmelser om boende i annat hem än det egna, som också gäller asylsökande ensamkommande barn. Där framgår bl.a. att socialnämnden ska sörja för att den som behöver vårdas eller bo i ett annat hem än det egna tas emot i ett familjehem eller i ett hem för vård eller boende. Varje kommun ansvarar för att det finns tillgång till familjehem och hem för vård eller boende.

När ett barn ska placeras ska det i första hand övervägas om barnet kan tas emot av någon anhörig eller annan närstående, dock alltid med beaktande av barnets bästa. Vidare måste socialnämnden lämna sitt medgivande till att ett barn tas emot för vård eller fostran i ett hem som inte är föräldrahemmet eller hos någon annan som har vårdnaden om barnet.

## Barnets bästa ska avgöra

Enligt socialtjänstlagen ska vad som är bäst för barnet vara avgörande vid beslut eller andra åtgärder som rör vård- eller behandlingsinsatser för barn. När en åtgärd rör ett barn ska barnet få relevant information och möjlighet att framföra sina åsikter i frågan. Om barnet inte framför sina åsikter, ska dessa så långt det är möjligt klarläggas på annat sätt. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till hans eller hennes ålder och mognad och beaktas när Migrationsverket anvisar barnet till en kommun.

## Kommunens ansvar för barn som inte bor där

I socialtjänstlagen anges att om det står klart att en annan kommun än vistelsekommunen ansvarar för stöd och hjälp åt en enskild, är vistelsekommunens ansvar begränsat till akuta situationer.

Om barnet är bosatt i en annan kommun än vistelsekommunen är bosättningskommunen ansvarig för stöd- och hjälpinsatser. Med bosättningskommun avses den kommun där barnet är stadigvarande bosatt eller en annan kommun om barnet har starkast anknytning till den kommunen.

En kommun behåller ansvaret för stöd och hjälp åt en enskild som till följd av ett beslut av kommunen vistas i en annan kommun i exempelvis hem för vård eller boende.

### Ersättning för kommunalt mottagande

En kommun som anvisats av Migrationsverket har rätt till ersättning för kostnader för utredning som görs enligt socialtjänstlagen avseende ett ensamkommande barn. Kommunen har även rätt till ersättning för boende och för transport av ensamkommande barn till den kommun som anvisats av Migrationsverket.

#### 4.8.2 Kommunernas beredskap

Kommunerna hade inte förutsett att det skulle komma så många människor på flykt till Sverige under 2015 och de hade därför en låg beredskap.

Kommunerna beskriver att de inte hade någon anledning att aktivt söka information om migration. Stockholms stad kände till att det ofta sker en ökning av antalet ensamkommande barn på hösten, men kunde inte förutse att ökningen skulle bli så stor eller att kommunen skulle få så många uppgifter kopplade till det ökade antalet människor på flykt.

Flertalet av kommunerna blev överraskade. Flera kommuner trodde inte att den egna kommunen skulle beröras med tanke på dess geografiska läge och eftersom människor på flykt inte brukade söka sig till kommunen.

Malmö stad hade sedan tidigare tagit emot många ensamkommande barn och såg att antalet ensamkommande barn började öka i maj 2015 och att det fortsatte öka under sommaren. Under början av hösten 2015 fick Malmö stad bra information från polisen och från privatpersoner om att många människor på flykt befann sig i Tyskland och med avsikt att resa vidare till Malmö.

Under hösten 2015 anlände ungefär 45 000 människor på flykt till Trelleborgs kommun, en kommun med 43 000 invånare. Kommunens arbete kom dock endast i begränsad utsträckning att gälla vuxna asylsökande eftersom de bussades vidare från färjan. Kommunen fick däremot ta ett stort ansvar genom att anordna ankomst-



boende för de ensamkommande barn som anlände med färjan. Mellan september 2015 och början av januari 2016 kom ungefär 2 300 ensamkommande barn. De flesta kom under perioden september till början av november 2015, då ID-kontroller infördes på färjorna till Trelleborg.

Trelleborgs kommun var oförberedd på vad som skulle hända och hade ingen beredskap inför den situation som uppstod. Trelleborgs kommun fick kännedom om att situationen höll på att förändras den 10 september 2015 då personer som arbetade i hamnen hörde av sig och berättade att många människor kom med färjan. Samma dag bad Migrationsverket Trelleborgs kommun att inventera antalet beredskapsplatser som skulle kunna användas som boende för asylsökande vuxna och barn som kom med vårdnadshavare.

Umeå kommun var medveten om att kommunen skulle få ta emot ett ökat antal ensamkommande barn som en följd av det nya avtalet med Migrationsverket. Kommunen var inte alls förberedd på att det skulle komma så många fler ensamkommande barn och dessutom vuxna asylsökande och barn med vårdnadshavare som bodde i Migrationsverkets boenden i kommunen.

Ljusnarsbergs kommun, med 4 900 invånare, hade sedan tidigare 400 asylsökande i kommunen. Socialtjänsten i kommunen hade dåliga grundförutsättningar redan före hösten 2015, bl.a. på grund av personalbyten.

Ljusnarsbergs kommun fick de första indikationerna på att situationen höll på att förändras via det överförmyndarnätverk man har med andra kommuner.

Norbergs kommun hade inte tillräcklig beredskap för det som hände i form av en beredskapsplan eller likande. Kommunen tror samtidigt att en beredskapsplan ändå inte hade lyckats identifiera inom vilka områden kommunen skulle ställas för de största utmaningarna.

## **Kommunernas beredskap – våra iakttagelser**

Kommunerna hade inte förutsett att det skulle komma så många människor på flykt till Sverige under 2015. Kommunerna uppfattade inte att de hade någon anledning att aktivt söka information om migration. Många kommuner trodde inte att den egna kommunen

skulle beröras av en situation med fler människor som sökte sig till Sverige, med tanke på kommunens geografiska läge och att människor på flykt inte tidigare hade sökt sig till kommunen.

### 4.8.3 Kommunernas hantering hösten 2015

#### Förutsättningar och hantering varierade mycket

##### *Kommunernas hantering i den inledande fasen*

Kommunerna anpassade sig snabbt för att hantera situationen. I Stockholms stad byggdes en krisorganisation upp från en dag till en annan.

Kommunerna i Stockholm län hade under flera år hade tagit emot ett ökat antal ensamkommande barn. Arbetet ansågs vara något av en ”extra uppgift” och ansvaret fördelades årligen. Det fanns därför inte någon struktur för uppgifterna i det ordinarie arbetet och det saknades en långsiktig verksamhetsplanering för mottagandet.

##### *Information om hur många som var på väg*

Många kommuner fick själva förse sig med information om hur många som kunde väntas komma till kommunen för att kunna planera verksamheten.

Mölnads stad ansåg att man fick den mest tillförlitliga informationen via massmedia. Från Migrationsverket fick man inte sällan ett besked en dag och ett helt annat besked nästa dag.

Trelleborgs kommun hade också massmedia som sin viktigaste informationskanal för att kunna planera verksamheten. Kommunen samarbetade också med rederierna och fick deras passagerarlistor. Stockholms stad fick bäst information om hur många som var på väg från SJ.

Vellinge kommun väntade på att ”någon annan” skulle informera om hur många människor var på väg. Det hade varit positivt om någon aktör hade haft ansvar för att samla information om hur många som var på väg till Sverige. I kommunen hade man fullt upp med att lösa de uppgifter man ställdes inför.

Kommunerna i Stockholm län anser att det är statens uppgift att ge kommunerna information om att ”nu händer det”. Som det var blev kommunerna tagna på sängen.

### *Kommuner med erfarenhet hade bättre förutsättningar*

De kommuner som hade erfarenhet av att ta emot många människor från andra länder verkar ha klarat av hösten 2015 bättre än de som saknade erfarenhet.

Södertälje kommun har haft ett stort mottagande av människor från andra länder i många år. Mottagandet ökade särskilt åren 2005 till 2007 och Södertälje ställdes då inför en rad utmaningar. Sedan dess har kommunen skapat en organisation som man anser fungerar väl för att ta emot stora grupper människor. Hösten 2015 innebar därför inte för Södertälje kommuns del så stora skillnader jämfört med tidigare och man ansåg att man hade en beredskap och struktur som fungerade för att klara ett ökat antal människor.

### *Belastningen på kommunerna varierade mycket*

Belastningen på kommunerna varierade mycket.

Malmö stad hade sedan tidigare tagit emot många ensamkommande barn och hade täta kontakter med Migrationsverket. Malmö stad har också många års erfarenhet av att arbeta med frågor om mottagande. Hösten 2015 innebar ändå en stor omställning för Malmö stad då 47 000 människor på flykt kom via Malmö. Staden hade närmare 14 500 ensamkommande barn i sina ankomstboenden under 2015 och gick från 90 platser i ankomstboenden under våren 2015 till som mest 2 500 platser under hösten.

Södertälje kommun var inte ankomstkommun för ensamkommande barn och man var inte heller anvisningskommun under hösten 2015. I kommunen fanns inte heller anläggningsboenden. Däremot fanns HVB-hem i kommunen där andra kommuner hade barn placerade. I kommunen fanns också ett mycket stort antal vuxna asylsökande i eget boende. Många av de ensamkommande barn som kom under hösten 2015 och som då placerades i en anvisningskommun har senare kommit till Södertälje då de fått uppehållstillstånd eller fyllt 18 år. Även ett stort antal vuxna som tidigare

bott i anläggningsboende söker sig till Södertälje eftersom de har vänner eller släktingar där.

Åsele kommun har cirka 2 800 invånare. Under hösten 2015 tog kommunen emot 280 asylsökande inom loppet av två veckor, vilket alltså motsvarade tio procent av kommunens befolkning.

Ljusnarsbergs kommun har 4 900 invånare och vid årsskiftet 2015/2016 fanns ungefär 1 150 asylsökande i kommunen.

Umeå var en kommun som många reste igenom – i början av hösten på väg till Finland och senare under hösten på väg söderut från Finland. Många stannade i Umeå endast under natten. Under 2015 var Umeå ankomstkommun för 247 ensamkommande barn och kommunen startade 12 nya hem för vård och boende. Umeå kommun hade också 220 evakueringsplatser för personer som Migrationsverket inte kunde erbjuda boende till under hösten. Många, även barn, stannade upp till två månader i evakueringsboenden.

#### *Kommunerna tog emot vid färjeterminaler och centralstationer*

I Stockholm, Göteborg och Malmö innebar det stora antalet ankommande människor på flykt att kommunen behövde finnas på plats vid platser dit många kom med tåg och båtar.

I Göteborg kom människor via Kielterminalen (färjan) och centralstationen. Kommunen identifierade ett behov av närvaro och organiserade ett mottagande på plats för att lotsa vidare. Stadsdelen Centrum skötte mottagandet på centralstationen. För stadsdelen innebar arbetet att organisera lokaler och bemanning. Först var det i princip en container och en enkel stuga med toalett på centralstationens område. Fastighetsägaren hade synpunkter på detta och det ledde till att kommunen flyttade sitt mottagande till ett hus i närheten, Vita huset. Mottagandet i Vita huset fanns kvar till strax efter årsskiftet. Kielterminalen finns i stadsdelen Majorna–Linné och där var det inte ett lika hårt tryck som på centralstationen. I arbetet på centralstationen och färjetterminalen arbetade kommunen nära polisen. Samarbetet med frivilliga på centralstationen fungerade bra. De ensamkommande barnen lotsade Migrationsverket till Migrationsverkets ankomstboende i Mölndal.

Den 8 oktober 2015 öppnade Malmö stad en samlad ankomst-central vid Posthusplatsen för de människor på flykt som anlände till Malmö centralstation genom att sätta upp ett antal baracker.

I Stockholm fanns det diskussioner om att ordna en särskild lokal för mottagande, men Stockholms stad organiserade aldrig några särskilda utrymmen på eller utanför centralstationen. Många av de ensamkommande barnen kom till centralstationen och kommunen fanns där, t.ex. fanns ungdomsjouren tidigt på plats på centralstationen. Stockholms stad anser att samarbetet med polisen på centralstationen fungerade bra, mycket tack vare att det fanns ett etablerat samarbete sedan tidigare.

### *Samarbetet med frivilliga fungerade väl*

Kommunerna ger en bild av att samarbetet med frivilliga och frivilligorganisationer i stort sett fungerade väl.

I Stockholm kom staden överens med frivilligorganisationerna om att det var kommunen som hade ansvaret för de ensamkommande barnen.

I Stockholms län fick socialsekreterarna i kommunerna många samtal och mail från engagerade personer i civilsamhället som ville hjälpa till. Det fanns inte kapacitet att besvara samtalen. Socialsekreterarna fick välja mellan att svara på civilsamhällets frågor eller att hantera frågor kring barnen. Kommunerna uppskattar att det förmodligen fanns enorma resurser till förfogande som inte kunde utnyttjas.

Norbergs kommuns samarbete med frivilliga och civilsamhället utgjorde en mycket stark positiv kraft under hösten. Viljan att skänka kläder och saker var stor och många engagerade sig i mottagandet av människor på flykt som kom. Det fanns dock ett behov av en sammanhållande funktion för det frivilliga engagemanget. Ett exempel är hur och var man samlar in kläder och hur de ska fördelas till dem som kommit till Sverige. Kommunen tillfrågades om de kunde ta ett sådant ansvar, men avböjde, både med hänvisning till att kommunen inte ska vara det civila samhällets företrädare och till att man inte hade resurser under hösten.

## Ensamkommande barn

### *De ensamkommande barnen var den största arbetsuppgiften*

Det är tydligt att den absolut största arbetsuppgiften för kommunerna var de ensamkommande barnen.

Till Stockholm hade det kommit ungefär 30 ensamkommande barn varje månad under våren 2015 och man hade 30 platser för ensamkommande barn. Under hösten ordnade man snabbt platser för 1 500 ensamkommande barn.

### *Registrering av barnens asylansökningar*

Ett återkommande problem för kommunerna var att det under hösten 2015 tog lång tid innan barnen blev registrerade som asylsökande och att det fanns bristfällig kunskap om var barn befann sig.

Stockholms stad anser att ett av de största problemen under hösten var att det inte fanns kontroll över de ensamkommande barnens vistelseadresser. Flera barn hade dubbla dossiernummer. Stockholms stad berättar att det tog mellan en vecka och en månad för barnen att få sin asylansökan registrerad hos Migrationsverket.

I Trelleborgs kommun tog det i oktober ungefär tre veckor innan barnens ansökningar registrerades hos Migrationsverket. Migrationsverket och Trelleborgs kommun gjorde en särskild överenskommelse där Migrationsverket åtog sig att under fem dagar i slutet av oktober registrera 100 ensamkommande barns asylansökningar om dagen.

Eftersom de ensamkommande barnens asylansökningar inte hade registerats av Migrationsverket vid ankomsten och tiden gick beslutade sig Trelleborgs kommun för att hyra bussar och köra barnen till Migrationsverket i Malmö. Barnen kunde få vänta upp till 12 timmar på att få sin ansökan registrerad. Det var först vid detta tillfälle som Trelleborg förstod vad ett dossiernummer var och att alla barn skulle ha detta. De först ankommande barnen fick inte detta och bodde hos kommunen utan att vara registrerade någonstans.

Umeå kommun anser att de tog över vad kommunen uppfattade som Migrationsverkets ansvar att hålla reda på var barnen befann sig.

Kommunen ställde frågor till barnen, tog bilder på dem och försökte skapa ett register. Nästa steg var att så snart som möjligt boka tid hos Migrationsverket för att barnen skulle få registrera sin asylansökan där. Åsele kommun fick ingen information från Migrationsverket om vilka barn som var på väg.

### *Ankomstboenden en betungande uppgift*

Att anordna ankomstboenden blev en betungande uppgift för de kommuner som tog emot många barn, särskilt eftersom barnen ofta blev kvar länge i ankomstboendena.<sup>384</sup>

I Trelleborgs kommun blev den genomsnittliga tiden för barn i ankomstboende 3,5 veckor. Totalt placerades 1 890 ungdomar som kommit till Trelleborg i en anvisningskommun från september 2015 till maj 2016. För de som anlände under de första tre veckorna så tog det i genomsnitt drygt tre veckor innan de placerades. Efterhand så minskade den genomsnittliga tiden och den var 19 dygn när de sista flyttade ut våren 2016. Det barn som var kvar längst tid bodde i ankomstboende i 80 dygn.<sup>385</sup>

**Tabell 4.1 Tid i ankomstboende i Trelleborgs kommun**

Antal	Andel i procent	Tid i ankomstboende till placering
163	9	Inom 1 vecka
332	18	Inom 2 veckor
936	50	Inom 3 veckor
243	13	Inom 4 veckor
120	6	Inom 5 veckor
96	5	Mer än 5 veckor

*Källa:* Trelleborgs kommun.

Kommunerna i Stockholms län hittade ganska snabbt en organisation för att ta emot barnen och ordna det mest basala som tak över huvudet, en filt och mat. Så småningom började man tänka på

<sup>384</sup> Barnombudsmannens intervjuer med ensamkommande barn under hösten 2015 visade att barnen i genomsnitt blev kvar på ankomstboendena mellan två och tre veckor. Några barn blev kvar flera månader, se Barnombudsmannen (2016), *Barn på flykt*, s. 9.

<sup>385</sup> Skriftlig information Trelleborgs kommun 2017-01-10.

en bättre och mer långsiktig organisation för mottagandet och såg då problem med vissa placeringar. Till exempel bodde det för många barn tillsammans på vissa boenden. Det fanns också problematiska placeringar med hänsyn till ålder, kön, religion, språk m.m. Detta ledde till att man gjorde omplaceringar.

I Mölndals stad ledde Migrationsverkets problem med att hitta anvisningskommuner till att många barn blev kvar länge på ankomstboenden. Mölndals stad öppnade sju ankomstboenden och barnen stannade upp till tre veckor där, trots att avsikten var att de skulle stanna tre dagar som längst.

Migrationsverket ställde under september 2015 frågan till Ljusnarsbergs kommun om att öppna ett ankomstboende. Det besked kommunen fick då var att det skulle komma mellan 80 och 100 barn och att de skulle stanna kort tid. I verkligheten kom det 350 barn och de blev kvar länge på boendet.

### *Boenden för anvisade barn*

Flera anvisningskommuner beskriver att det var svårt att hitta platser till barnen och att kommunerna hade svårt att hinna utreda boendena innan barnen flyttade dit och att hinna följa upp placeringarna. Det fanns även problem med att flytta barnen från ankomstkommunen till anvisningskommunen.

Kommunerna i Stockholm län pekar också på att platsbrist gjorde att priserna på boenden trissades upp, vilket påverkade kommunernas ekonomi. Platsbrist gjorde att Norbergs kommun fick köpa dyra platser med sämre kvalitet under hösten.

Norbergs kommun hade ingen möjlighet att t.ex. intervjua de familjer som skulle ta emot barn. Det fanns inte heller tid att följa upp de placeringar som hade gjorts. I december meddelade Norbergs kommun Migrationsverket att kommunen inte hade möjlighet att ta emot fler anvisade barn.

Malmö stad tog ansvar för att ordna bussar som tog barnen vidare till anvisningskommunerna. Det var egentligen inte Malmö stads uppgift – det är den anvisade kommunen som ska hämta barnet eller ordna med resa – men Malmö bedömde att barnen annars inte hade kommit iväg.



Göteborgs stad hade problem med att kommuner vägrade ta emot barn som de fått anvisade, med argumentet att de inte hade något boende till barnen. I något fall blev barn kvar så länge som tre månader trots att det fanns en anvisningskommun. Göteborgs stad inrättade en ny rutin för att öka tydligheten mellan kommunerna om vilka barn som skulle flyttas över och när.

### *Barn som anvisats till en kommun bodde i en annan*

Flera kommuner belastades extra genom att barn som anvisats till en kommun bodde i HVB-hem i en annan kommun.<sup>386</sup>

Norbergs kommun tog emot många ensamkommande barn som hade uppgivit anknytning till någon person i kommunen. Som situationen var under hösten fanns dock inte familjehem eller HVB-boenden till alla barn inom kommunen och många barn placerades långt från Norberg. Tanken om att barnet skulle bo nära någon person han eller hon hade anknytning till gick därmed förlorad.

Vellinge kommun saknade platser för de barn som anvisats dit och ringde runt till boenden i andra kommuner för att hitta platser. Vellinge kommun placerade barn så långt bort som i Linköping och Göteborg. Socialsekreterarna fick sedan åka till barnen för att följa upp placeringarna, vilket tog mycket tid.

### *Många barn försvann*<sup>387</sup>

Flera av kommunerna hade problem med att barn som befann sig på ankomstboenden försvann därifrån.

I Trelleborgs kommun visste man med ganska stor säkerhet att drygt hälften av de barn som hade registrerats när de sattes på bussarna på färjan senare avvek från Trelleborg. Kommunen gjorde polisanmälan när ett barn försvann men sedan hände inte så mycket mer.

---

<sup>386</sup> Under 2015 var 34 procent av alla asylsökande ensamkommande barn placerade i boenden i andra kommuner än anvisningskommunen, se Ds 2016:21 *Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn*.

<sup>387</sup> Enligt rapporten *Barn på flykt och försvunnen. En nationell kartläggning av ensamkommande barn som avviker från Länsstyrelsen i Stockholm* (2016) var drygt 1 800 ensamkommande barn anmälda som försvunna i maj 2016.

I Malmö stad försvann många barn under hösten 2015 och kommunen polisanmälde att de försvunnit.

I Stockholms stad försvann barn de under första dagarna i september 2015 då antalet ensamkommande barn ökade. Stockholms stad fångade upp de ensamkommande barn som anlände och skjutsade dem till socialjouren. Migrationsverket fanns på plats på centralstationen när de ensamkommande barnen anlände men det skedde ingen registrering av barnen där eftersom det inte fanns tekniska möjligheter att göra det på plats.

Det fanns ett särskilt telefonnummer dit man kunde ringa för att anmäla barn som försvunnit. Numret kopplades dock till polisens 114 14 när Mölndals stad ringde dit och kommunen hamnade därför i telefonköer. Mölndals stad beskriver att rutinen kring barn som försvann var att kommunen gjorde en anmälan och att polisen ringde tillbaka efter två månader för att meddela att ärendet avskrivits.

### *Svårt att hinna få fram gode män*

I Umeå kommun började det bli svårt att hitta gode män i slutet av september. Umeå kommun hade tidigare haft lätt att rekrytera gode män och många var intresserade av att ställa upp, men det var svårt att hinna med handläggningen under hösten. En lösning var samverkan mellan olika kommuner i Umeåregionen.

I Åsele kommun löste man det ökade behovet av gode män genom att redan etablerade gode män tog på sig fler uppdrag.

Stockholms stad blev kontaktad av många som självmant ville bli gode män. Under hösten 2015 kan gode män som inte var lämpliga ha utsetts. Kommunen försökte att utse gode män trots att kontroller av lämpligheten fattades eftersom det var viktigt att barnen snabbt fick en god man för att kunna komma vidare med t.ex. asylprocessen och att kunna börja skolan. Det var ett stort problem för staden att veta vilka barn som faktiskt vistades i kommunen och som kommunen därför hade ansvar för och som behövde en god man.

Kommunerna i Stockholms län beskriver att det var svårt för överförmyndarna att ha kunskap om vilka barn de hade ansvar för. Många barn placerades i en annan kommun än i anvisningskommunen och varken socialtjänst eller överförmyndare kände till vilka

boenden i kommunen som öppnades av t.ex. privata aktörer eller Migrationsverket under hösten. Överförmyndarnämnden har ett tillsynsansvar över *alla* ensamkommande barn som vistas i kommun (vilket skiljer sig från socialtjänstens ansvarsområde som utgår från Migrationsverkets anvisning). Bristen på kunskap om vilka barn man hade ansvar för gjorde att ensamkommande barn inte fick en god man förrän ett problem uppstod och behovet av en god man blev tydligt.

### *Svårt att hitta tolkar*

Flera kommuner framhåller bristen på tolkar under hösten 2015 som ett problem.

Kommunerna i Stockholms län framhåller att det rådde brist på tolkar under hösten. Kommunerna fick lösa det genom att gå utanför upphandlade avtal. Andra alternativ var att använda egen personal som tolkar, vilket ledde till brister i rättsäkerheten, eller telefon-tolkar, vilket gav sämre samtal.

### *Lagar och regler kunde inte följas*

Flera kommuner uppger att de inte kunde följa socialtjänstlagen eller andra bestämmelser under hösten. Kommunerna lyckades på kort tid ordna den omsorg de var skyldiga i form av t.ex. boende till ensamkommande barn men kunde inte se till att barnens vistelse i boendena uppfyllde alla de krav som ställs. Kommunerna tvingades att ta ställning till vilka regelverk som skulle prioriteras och göra det bästa av situationen.

Umeå kommun gjorde lex Sarah-anmälningar med utgångspunkt i att handläggningen av ensamkommande barn inte levde upp till lagens krav. Kommunen var också tvungen att lägga flera barn i samma rum på HVB-hemmen. Umeå kommun kunde inte klara lagens krav på brandsäkerhet utan fick hitta enklare lösningar, som brandvarnare och vaken nattpersonal. Många nya HVB-hem öppnades och alla motsvarade t.ex. inte kraven på att varje rum ska vara en egen brandcell. Umeå anser också att deras beslut att förlägga ensamkommande barn och transitpersoner på evakueringsboenden togs för snabbt och att beslutet inte blev bra.

Trelleborgs kommun fattade beslut om att ge de ensamkommande barnen tak över huvudet, en säng och mat för dagen. Kommunen gjorde ett stort antal lex Sarah-anmälningar eftersom regelverket för hur barnen skulle tas emot inte kunde följas. Kommunen gjorde en akut bedömning av skyddsbehovet enligt socialtjänstlagen och såg till att barnen inom två till tre timmar hade en säng att sova i. Den situationen varade fram till den 24 november 2015.

Trelleborgs kommun önskar att det hade funnits möjligheter att lägga vissa regler åt sidan under den mest akuta fasen. Signalerna från Migrationsverket var att det var viktigt att göra rätt, men Trelleborgs kommun säger själva att de inte gjorde något ”rätt”. Till exempel fick man anställa personal utan rätt kvalifikationer och utbildning.

Vellinge kommun uttrycker att man ställdes inför konflikter mellan teori och praktik. Man försökte följa reglerna till det yttersta men kände sig bakbunden.

## Skolan

Kommunerna tar upp problem med att hitta lärare och lokaler och att de ställdes inför utmaningar då de skulle hjälpa fler barn som hade lite eller ingen erfarenhet från tidigare skolgång.

### *Svårt att hitta lärare och lokaler*

I Stockholms stad uppmärksammade utbildningsförvaltningen att situationen påverkade dem runt den 20 september 2015. Fram till december hade kommunen förhållandevis lätt att hitta skolplatser till barnen, men därefter var det fullt i alla skolor. Det var svårt att få tag i personal och staden tog in pensionerade lärare och samarbetade med högskoleutbildningar för personer med akademisk utbildning från andra länder för att hitta lärare.

Södertälje kommun såg under hösten 2015 ett ökat antal elever som helt saknade skolbakgrund, vilket ställde nya krav på kommunen. Även Stockholms stad utökade antalet platser för barn med obefintlig eller liten skolerfarenhet sedan tidigare.

I Malmö stad fick man bygga ut skolplatser i skolor som man för några år sedan hade beslutat att lägga ned, t.ex. i Rosengård. För att klara ökningen av barn på flykt hösten 2015 har Malmö stad fått

placera barnen skolor i ytterområden, vilket staden anser leder till ökad segregation.

I Umeå kommun var det svårt att hitta lokaler. Rektorerne för språkinstruktionen kunde rekrytera personal, men hade inte mandat när det gäller lokalfrågan vilket var ett stort bekymmer.

Det finns ingen gymnasieskola i Åsele kommun och kommunen fick köpa gymnasieplatser från Lycksele kommun för att kunna erbjuda utbildning till de ensamkommande barn i gymnasieåldern som kom.

Malmö stad är positiv till Skolinspektionens besked att hålla en låg profil när det gällde att granska situationer som uppkommit till följd av det ökade antalet barn på flykt.

Ljusnarsbergs kommun anser att verksamheten i skolan och förskolan var ansträngd under hösten 2015. Kommunen skulle under hösten 2015 ordna skola och förskola åt lika många nya barn som antalet barn som redan fanns i verksamheterna.

### *Svårt att planera för skolorna*

I Umeå kommun kom inte alltid skolan med i kommunens planering kring fler människor på flykt, vilket skapade problem när barnen väl skulle börja skolan.

Inte heller i Göteborgs stad fick skolorna alltid information om vilka elever man hade ansvar för. Nya barn kunde komma till skolan utan att de fått information. På motsvarande sätt kunde barn sluta i skolan utan att skolan fått information om detta.

Stockholms stad hade ibland svårt att nå barn som bodde i eget boende i ytterstadsområdena för att se till att de kom till skolan. Stockholms stad pekar också på att barn ofta bytte boende mellan kommuner och att det då blev oklart i vilken kommun barnet skulle gå i skola och vilken kommun som skulle söka ersättning för kostnader för barnets skolgång.

Flera kommuner pekar på att frågor om förskola och skola uppstår i en andra fas, efter det akuta skede som handlar om att ta emot barnen och ge dem mat och tak över huvudet. I t.ex. Malmö stad blev skolan ansträngd först senare och då som en konsekvens av att många barn först hade bott på andra orter men senare flyttat till Malmö.

## Evakueringsplatser

Som mest bodde cirka 8 000 personer i kommunala evakueringsplatser (december 2015). Migrationsverket och kommunerna slöt inga avtal om platserna. Kommunerna var ansvariga för boendena och kunde söka ersättning i efterskott för kostnader för boende (inklusive anskaffning och iordningställande), mat och personalkostnader som de haft i samband med att de tog fram lokaler som användes som evakueringsplatser.

Evakueringsplatserna har i vissa fall inneburit stora omflyttningar av personer då några boenden inte hade öppet under helgerna.<sup>388</sup>

### *Oklara besked om evakueringsplatser*

Flera kommuner samarbetade med föreningslivet kring evakueringsplatserna. I Göteborg tog man först hjälp av park- och säsongarbetare men sedan tog tre fotbollsföreningar över driften. Göteborgs stad hade svårt att få besked från Migrationsverket t.ex. om hur många som skulle komma till evakueringsboenden. När man väl hade fått besked så ändrades de, ibland även utan att Migrationsverket hörde av sig. Det ledde t.ex. till att man lagade stora mängder mat till personer som sedan aldrig kom.

I början av oktober 2015 kom de första vuxna och barnen på flykt till de 220 platser i evakueringsboenden som fanns i Umeå kommun. På evakueringsboendena fanns både kommunal personal och volontärer. Kommunen fick information från Migrationsverket om att personerna skulle stanna mellan tre och sju dagar på evakueringsboendena men många bodde kvar upp till två månader. Umeå kommun anser att de precis började få ordning på evakueringsplatserna när de lades ned. Kommunen hade kunnat fortsätta med dem längre.

---

<sup>388</sup> Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*, s. 45.

## Kommunens och tjänstemannens ansvar

### *Oklart för kommunerna vad som var en ankomstkommun*

Flera kommuner beskriver att de hade svårt att få klarhet om vad en ankomstkommun är och vad det innebär att vara ankomstkommun.

Trelleborgs kommun hade ingen kunskap om vad det innebar att vara ankomstkommun. När ensamkommande barn började komma valde man först att skjutsa dem till Malmö, men Malmö stad meddelade att Trelleborgs kommun inte kunde göra så. Vid ett möte med Migrationsverket uppgavs att Trelleborgs kommun skulle kunna räkna med att ta emot 75 barn per dag och att de snabbt skulle lämna kommunen, men så blev det inte. Som mest kom 212 ensamkommande barn på en dag och barnen blev kvar mycket länge på ankomstboenden i kommunen.

Mölnadal stad tyckte också att det var otydligt vad som var en ankomstkommun. Under sommaren 2015 transporterade Göteborgs kommun alla ensamkommande barn som kom med färja eller tåg till Migrationsverkets anläggning Sagåsen, som ligger i Mölnadal stad. Det gjorde att Mölnadal blev ankomstkommun för alla dessa barn. Med hjälp av Migrationsverket nådde man en överenskommelse den 16 september 2015. Överenskommelsen innebar att man delade på ansvaret mellan Göteborgs stad och Mölnadal stad, så att Mölnadal stad tog emot de barn som kom dagtid och Göteborgs stad de barn som kom på kvällar, nätter och helger.

Ljusnarsbergs kommun hade problem med att få besked om hur begreppet ankomstkommun ska tolkas och vilket ansvar kommunen hade. Ljusnarsbergs kommun fick ingen hjälp med detta från Migrationsverket.

### *Diskussion om kommunens ansvar för boende*

För Malmö stad ställdes frågan om kommunens ansvar för att ta emot människor på flykt på sin spets när Migrationsverket under andra halvan av november 2015 inte kunde hitta boende till alla som kom till Malmö. Migrationsverket menade att det var ett kommunalt ansvar att anordna boende om Migrationsverket inte kunde ordna boendeplatser. Malmö stad ordnade bussar så att de

som annars hade fått sova ute fick sova i bussarna. Malmö stads kommunledning uttryckte vid en presskonferens att det inte kunde vara rimligt att göra den tolkning som Migrationsverket gjorde. Tätt inpå detta uttalande kom beslutet om gränskontrollerna. Malmö stad såg en tydlig koppling mellan dessa händelser.

### *Oklarhet om regler*

Flera kommuner tar upp att det svåraste inte var att åstadkomma praktiska lösningar på kort tid utan att den största utmaningen var att olika regelverk var svåra att tolka, alternativt kolliderade med varandra.

Trelleborgs kommun ger exemplet att man enligt socialtjänstlagen skulle ordna bemannade boenden men inte kunde hitta personal med den utbildning och erfarenhet som krävs av Socialstyrelsens föreskrifter för hem för vård och boende. Som exempel på svårigheter att tolka regelverk nämner Trelleborgs kommun hur länge ett boende kan sägas vara tillfälligt. Umeå kommun ger exemplet att man snabbt kunde hitta lokaler för att ordna boenden, men att dessa inte var godkända ur brandsäkerhetssynpunkt.

Flera kommuner, t.ex. Ljusnarsbergs kommun, hade svårt att tolka och få besked om regler för ersättningar för t.ex. ankomstboenden.

### *Tjänstemannarollen prövades*

Flera kommuner beskriver att rollen som tjänsteman prövades under hösten 2015. Många fick arbeta hårt och med svåra arbetsuppgifter som man varken hade utbildning för eller erfarenhet av. I mötet med vuxna och barn som var i behov av boende, mat, kläder, sjukvård, stöd och vägledning har många uttryckt att man fick göra ett val. Antingen följde man regelboken eller så försökte man lösa de problem man stod inför och de flesta valde att göra det senare. Flera kommuner tar upp att "eldsjälar" inom kommunerna drog ett tungt lass och var betydelsefulla. Umeå kommun beskriver att många beslut fattades på "för låg nivå", av enskilda tjänstemän, eftersom det saknades beslut från högre nivåer.



### *Fungerande samarbete mellan tjänstemän och politiker*

Kommunerna uttrycker att samarbetet mellan tjänstemän och politiker fungerade väl. Tjänstemännen ger bilden av att politikerna har litat på dem och gett dem möjligheter att göra det som behövdes. I en kommun berättar tjänstemännen att politikerna var mycket engagerade och tidigt såg att situationen skulle bli svår för kommunen och då sa ”gör det ni måste”. Tjänstemännen upplevde ändå att de stod ensamma vid ett eventuellt ansvarsutkrävande.

### **Kommunernas samarbeten och relationer**

#### *Samarbetet med andra kommuner fungerade bra i stort*

Flera kommuner tar upp att det har varit oklarheter mellan kommunerna.

Södertälje kommun fick under hösten 2015 frågor från andra kommuner, som kände till att Södertälje hade en större vana av att ta emot människor från andra länder.

Trelleborgs kommun fick under hösten hjälp av tio kommuner och barn placerades så långt bort som i Kungsbacka. Att få hjälp tog dock tid i sig och ofta behövde Trelleborgs kommun omedelbar hjälp med att ge barn tak över huvudet och en säng att sova i.

Stockholms stad uttrycker att samarbetet inom Kommunförbundet Stockholms län var positivt och att kontakten med de kringliggande kommunerna fungerade väl.

Malmö stad upplevde att samarbetet med Göteborg och Stockholm fungerade bra och att man hade ett givande kunskapsutbyte.

Malmö stad beskriver att det i Stockholms län fanns ett uppbyggt samarbete mellan kommunerna som de kunde använda sig av i det ansträngda läget. Stockholmskommunerna hade tränat på samarbete, vilket gjorde att man kunde hjälpa varandra på ett annat sätt än i Skåne.

*SKL var ett bra stöd*

De intervjuade kommunerna upplever sig ha fått ett bra stöd från SKL.

Stockholms stad uppger att de hade ett gott samarbete med SKL. Mölndals stad anser att SKL var de enda som frågade kommunen vad de behövde och hjälpte t.ex. till när olika regelverk krockade med varandra. Mölndals stad ingick i ett nätverk i SKL och upplevde att de via nätverket kunde ställa frågor till SKL och att frågorna fördes vidare med hjälp av SKL till Regeringskansliet.

*Olika erfarenheter av samarbetet med länsstyrelserna*

De flesta kommunerna beskriver att de inte fick så mycket hjälp eller aktivt stöd från länsstyrelserna. Länsstyrelserna upplevs främst ha varit inriktade på andra aspekter än hantering av situationen, t.ex. att samla information om läget och vidarebefordra den till MSB. Några anser dock att länsstyrelsen var ett stöd.

Åsele kommun uppfattade att länsstyrelsen främst var inriktad på att samla in och förmedla information om situationen.

Södertälje kommun uppfattade att länsstyrelsen i första hand arbetade med frågor kopplade till anläggningsboenden och hade därför inte så mycket kontakt med länsstyrelsen i Stockholm.

Trelleborgs kommun anser att länsstyrelsen Skåne inledningsvis inte tog en aktiv roll. Länsstyrelsen blev senare mer aktiv och anordnade telefonkonferenser och det var positivt. Men det var det enda länsstyrelsen gjorde.

Malmö stad anser att länsstyrelsen i Skåne intog en för passiv roll och att de förmedlade ett uppgivet förhållningssätt. Det ledde till att Malmö stad valde att söka direktkontakt med myndighetschefer eller den centrala politiska nivån i stället för att få hjälp av länsstyrelsen.

Vellinge kommun upplevde länsstyrelsen Skåne som tillgänglig. De svarade på frågor och besökte kommunen.

Göteborgs stad anser att de fick hjälp med information av länsstyrelsen och att man kunde utbyta erfarenheter. Med hjälp av länsstyrelsen kunde kommunerna diskutera vilka frågor som var gemensamma och hur man kunde dela upp ansvar.

Mölndals stad beskriver länsstyrelsen Västra Götaland som ”fyrkantig”. Ett exempel som Mölndal nämner var länsstyrelsens telefon-

konferenser. När kommunen stod med stora och akuta praktiska uppgifter att lösa kallade länsstyrelsen till en tredje telefonkonferens på kort tid och enbart uppropet tog en timme. Mölndals stad uppfattade inte att länsstyrelsen var mottaglig för förslag om hur konferenserna kunde anpassas till kommunernas behov. Länsstyrelsen ansåg att den metod de utvecklat i andra sammanhang skulle tillämpas.

Mölndals stad ger också ett exempel på hur en kommuns bedömning av situationen kunde gå till. I rapporteringen till länsstyrelsen skulle man ange med grönt, orange och rött hur ansträngd man bedömde att socialtjänsten var i relation till den ordinarie verksamheten. Mölndals stad ansåg det svårt att tolka hur man skulle kryssa om olika delar av verksamheterna var mycket olika ansträngda.

Ljusnarsbergs kommun upplevde inte att de fick den hjälp de behövde av länsstyrelsen i Örebro län. Länsstyrelsen var inriktad på att få information till sina lägesrapporter och bad kommunen lämna uppgifter till dessa. Länsstyrelsen var också fokuserad på inventeringen av evakueringsboenden. Kommunen hade behövt hjälp med t.ex. tolkningen av regelverk, men länsstyrelsen kunde inte svara på frågorna.

Länsstyrelsen i Västmanland etablerade ett samarbete (U-Sam) efter skogsbranden 2014. U-Sam användes under hösten 2015 bl.a. som en plattform för möten och informationsutbyte mellan kommunerna. Norbergs kommun deltog i mötena, som under vissa perioder ägde rum två gånger i veckan. Norbergs kommun anser att mötena ägnades för mycket åt lägesbeskrivningar och för lite åt gemensamt försöka bedöma det kommande händelseförloppet och vilka utmaningar olika scenarier skulle ställa kommunerna inför.

### *Bra samarbete med polisen*

Samarbetet med polisen framhålls som positivt av flera kommuner.

I Malmö tyckte man att samarbetet med polisen fungerade bra och att polisen hjälpte kommunen med användbar information.

Göteborgs stad hade ett etablerat och bra samarbete med polisen. Kommunen hade en bra och öppen dialog med polisen och uppfattade dem som snabba och flexibla.

Stockholms stad samarbetade tätt med polisen vid centralstationen och tycker att det fungerade bra, mycket tack vare att man hade ett etablerat samarbete sedan tidigare.

Norbergs kommun hade ett mycket gott samarbete med de poliser som var på plats i kommunen och man hjälptes åt för att lösa problem gemensamt. Samarbetet med polisens insatsledare fungerade sämre och kommunen uppfattade att de inte var tillräckligt kommunikativa.

### *Hjälpen från MSB var inte flexibel*

Trelleborgs kommun fick kontakt med MSB via SKL. MSB gav stöd på plats i Trelleborg från november 2015 och Trelleborgs kommun anser att hjälpen kom för sent. Situationen hade länge varit mycket påfrestande och MSB kom när antalet människor som kom var på väg att minska. MSB:s hjälp gick ut på att analysera behov som kommunen själv inte kunde identifiera och på att hjälpa till att få länsstyrelsen i Skåne mer aktiv.

Malmö stad upplevde MSB som en inte tillräckligt flexibel myndighet. Ett exempel är att Malmö stad ombads skriva brev till MSB:s registrator när man ville komma i kontakt med deras tjänsteman i beredskap (TiB). MSB gav också intryck av att sätta regler i första rummet snarare än att vara lösningsinriktade.

Göteborgs stad beskriver samarbetet med MSB som perifert och nästan ”militäriskt”. Göteborgs stad hade inte så stor användning av MSB:s veckovisa lägesrapporter.

### *Samarbetet med Migrationsverket fungerade dåligt*

Flera av kommunerna beskriver att samarbetet med Migrationsverket fungerade dåligt.

Stockholms stad fick inte som utlovat information från Migrationsverket om vilka barn som var på väg. Överförmyndaren sökte också kontakt med Migrationsverket utan att få de besked man behövde.

Malmö stad var sedan tidigare en ankomstkommun och hade tät kontakt med Migrationsverket i början av hösten 2015. Malmö stad bedömde att Migrationsverket inte klarade att hantera den stora

ökningen av människor på flykt och myndigheten ”gick på knäna”. Samarbetet med Migrationsverket fungerade inte, t.ex. på grund av att Migrationsverket stängde under helgerna. Man var också tvungen att kommunicera med myndigheten via fax och när Migrationsverkets fax i Norrköping slutade fungera gick det inte att komma i kontakt med myndigheten.

Åsele kommun beskriver hur det kom asylsökande med bussar från Migrationsverket. Den information man fick var att ”på fredag kommer det en buss”. Personerna som kom var då inte registrerade hos Migrationsverket.

Mölnåls stad anser att Migrationsverkets problem med att anvisa barnen vidare ledde till negativa konsekvenser för kommunen. Särskilt för en kommun som Mölnåls, som var både ankomstkommun och en kommun med många som fortsatte vidare, blev det bekymmersamt.

Ljusnarsbergs kommun upplevde Migrationsverket som en motpart, snarare än som någon man samarbetade med. Kommunen upplevde Migrationsverket som rörigt – det gick inte att få tag i rätt person och man fick hela tiden olika besked. Ljusnarsbergs kommun upplevde att Migrationsverket hade ett ”stuprörstänkande” och fullt upp med att hantera sina egna arbetsuppgifter och därför inte kunde ge besked till kommunen.

Trelleborgs kommun upplevde att Migrationsverket hade stora svårigheter och att mer resurser inte hade hjälpt myndigheten. Kommunen hade inledningsvis svårt att över huvud taget kommunicera med Migrationsverket eftersom de inte hade någon fax. Ryckigheten i Migrationsverkets processer gjorde att det blev svårt för kommunen att ha någon planering över huvud taget.

Norbergs kommun hade sedan tidigare ett etablerat samarbete med en handläggare på Migrationsverket kring det anläggningsboende som redan fanns inom kommunen. Detta samarbete fortsatte under hösten 2015 men någon motsvarande kontaktperson för de ensamkommande barnen eller de nya anläggningsboenden som öppnade i kommunen under hösten 2015 fick inte kommunen.

*Inspektionsmyndigheterna gjorde så småningom en rimlig bedömning*

Några kommuner tar upp att IVO och Skolinspektionen saknade förståelse för den speciella situation som hösten 2015 innebar, medan andra uppskattade att IVO och Skolinspektionen avstod från att göra granskningar när situationen var som mest akut.

Mölnads stad säger att man som kommun tappar respekten för statliga system som inte talar med varandra. När kommunen vände sig till IVO för att få ett tillstånd för ett nytt boende uppgav IVO att de inte hade tid att hjälpa kommunen. Samtidigt utförde IVO en granskning av kommunen. Mölnads stad anser att IVO borde ha fördelat om sina resurser under hösten så att kommunen kunde få den hjälp man behövde. Kommunen ställde sig också frågande till om det var effektivt att en hög myndighetschef arbetade på plats på en färjeterminal.

*Staten upplevdes inte som samordnad*

Många kommuner beskriver att staten upplevdes som splittrad.

Malmö stad fick intrycket att regeringen i inte var så samordnad som man hade kunnat förvänta sig. Kommunen träffade och fick besök av flera olika statsråd under hösten. Malmö stad uppfattade inte heller att staten var samordnad på det sätt som krävdes en så ansträngd situation som hösten 2015. Intrycket var att de statliga myndigheterna väntade på att det hela skulle gå över.

Mölnads stad pekar på att kommunerna hade behövt en enda kanal till staten och inte tre eller fyra, som det blev under hösten. Till exempel uppfattade Mölnads stad att länsstyrelsen och MSB inte var samordnade utan agerade var för sig.

Mölnads stad anser att dialogen mellan kommunerna och staten fungerade dåligt under hösten 2015. Det fanns ingen statlig myndighet som ställde frågan vad kommunerna behövde för att kunna göra bra insatser för att ta emot människor på flykt. I stället ställdes frågor i olika enkäter som kommunen upplevde som irrelevanta. Inte heller länsstyrelsen frågade vad kommunen behövde. Mölnads stad beskriver att det under en period var fyra myndigheter som ställde i princip samma frågor till kommunen – MSB, två länsstyrelser och Regeringskansliet.

Vellinge kommun deltog i många möten med länsstyrelsen, Boverket, Migrationsverket och MSB men ingen hade några svar eller kunde berätta hur kommunen skulle göra – ”hur-frågorna” berördes sällan på mötena.

Norbergs kommun deltog i många möten som gick ut på att deltagarna förmedlade sin lägesbild. Mötena, bl.a. anordnade av länsstyrelsen, ledde dock sällan fram till någon analys av läget eller några försök att bedöma de närmaste veckornas utveckling eller vilka krav den närmaste tiden skulle ställa på kommunen. Det gjordes sällan försök att definiera vilken sorts situation som pågick eller vilka lösningar den krävde av kommunen. Kommunen upplevde därför en brist på återkoppling. Informationsinsamling leder till förväntningar på att den som samlar informationen också återkopplar och agerar.

I fråga om vad kommunen skulle ha behövt mest av allt under den akuta fasen under hösten 2015 anser Ljusnarsbergs kommun de hade behövt få besked om riktlinjer och tolkningar av regler och att den som gav beskeden stod fast vid dessa. Kommunen önskar att någon hade haft det samlade ansvaret för situationen.

### *Situationen tog slut tvärt*

Flera kommuner beskriver att situationen med många människor som kom tog slut mycket tvärt i och med gränskontrollerna i november, och att kommunerna vid det laget hade hittat rutiner och dimensionerat sin verksamhet för ett större antal människor på flykt än vad som sedan kom.

Åsele kommun hade planerat för ett fortsatt stort antal asylsökande. Många av människorna på flykt har också valt att flytta till storstäderna, vilket har gjort det svårt för Åsele att veta hur man ska dimensionera mottagandet.

Trelleborgs kommun beskriver att många processer sattes igång under hösten, t.ex. olika bygglovsprocesser för HVB-hem. När dessa processer väl var klara kom det inte längre några barn. Kommunens resurser har därmed gått till spillo.

Vellinge kommun byggde upp fyra HVB-hem och beställde 40 modulhus som inte kom till användning i och med att allt färre asylsökande kom under vintern.

*Ersättningssystemet otydligt och långsamt*

Flera kommuner beskriver att ersättningssystemet var otydligt och att det tar för lång tid för kommunerna att få ersättning för de utgifter man haft till följd av att många människor kom under hösten 2015.

Mölnåls stad tar upp att man hade behövt garantier för att få ersättning för de utgifter man hade. Migrationsminister Morgan Johansson lovade det när han var på besök i kommunen under hösten 2015, men sedan mötte kommunen statens krångliga återsökningssystem. Migrationsverket svarade att de prövade ansökningar efter hand och inte kunde ge besked. Systemet är inte anpassat till kommunernas verklighet och det tar lång tid att få ersättningar. Mölnåls stad fick sin likviditet försämrad till följd av de stora utgifter kommunen haft men inte fått ersättning för.

Många kommuner som tidigare inte varit ankomstkommuner hade svårt att få besked om vilka kostnader kommunen kunde få ersättning för av staten. Det gällde t.ex. Trelleborg kommun. Likaså tog Umeå kommun beslut om dygnet-runt-bemannning på evakueringsboenden utan att vara säkra på om kommunen skulle få ersättning från Migrationsverket.

Ljusnarsbergs kommun har 4 900 invånare. För en kommun med så få invånare är det ett bekymmer att skala upp sina verksamheter och iordningställa byggnader och lokaler utan att veta vad man kommer att få ersättning för (i Ljusnarsberg 20 till 25 miljoner kronor). Ljusnarsberg har ingen egen kommunjurist och upplevde stora problem med att få besked om vilka tolkningar som skulle göras av olika regelverk. Kommunen har också fått avslag på en begäran om ersättning men har inga resurser att överklaga ett sådant beslut.

*Kommunerna upplevde det som att staten lät kommunerna ta ansvaret*

Flera kommuner beskriver att de upplevde det som att staten flyttade över ett stort ansvar på kommunerna.

Trelleborgs kommun kände inte igen sig i bilden av de statliga myndigheterna hade kontroll. Trelleborgs kommun kände sig övergiven under hösten 2015. Kommunen bad att få låna utredare från olika myndigheter men nekades detta. Kommunen tog kontakt med



Migrationsverket, migrationsministern, länsstyrelsen och SKL men upplevde inte att man fick gehör för de problem man stod inför. Det enda undantaget var när man i november 2015 slog larm om att många barn försvann, först då upplevde Trelleborgs kommun att den centrala politiska nivån lyssnade. Om Migrationsverket hade klarat att fatta beslut om uppehållstillstånd snabbare hade situationen blivit mer rimlig i kommunerna och många av människorna på flykt hade sluppit må dåligt.

Mölnåls stad ville inte använda ordet "kris" och anser att det är ett ord som används i staten, inte i kommunerna. Kommunen upplevde en ansträngning, inte en kris. Och det som hände, det hände i kommunerna, inte inom t.ex. MSB. Staten höll på med beräkningar och bedömningar, men kommunerna höll på med människor. Mölnåls stad anser att staten flyttade över problemen till kommunerna. Malmö stad frågar sig varför inte statens lokaler kunde användas som boende. I Malmö finns många statliga lokaler, t.ex. högskola, regemente och Kustbevakningens lokaler. Norbergs kommun anser att det faktum att Försvarsmakten inte kunde göra sina förråd av sängar tillgängliga var märkligt i kommunernas ögon.

Ljusnarsbergs kommun pekar på att en skillnad mellan kommuner och t.ex. MSB och länsstyrelserna är att myndigheterna kunde lägga andra saker åt sidan i en akut situation, vilket inte en kommun kunde eftersom den kommunala verksamheten handlade om att ta emot människor.

Norbergs kommun anser att de extra medel som lovades kommunerna under hösten 2015 var viktiga, både ekonomiskt och som en signal om att staten såg det arbete som kommunerna utförde.



# 5 Sveriges Kommuner och Landsting

## 5.1 SKL är en medlemsorganisation

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en medlemsorganisation för alla Sveriges kommuner och landsting. SKL arbetar huvudsakligen inom tre områden. För det första är SKL en intresseorganisation som bedriver omvärldsbevakning och påverkansarbete och för sina medlemmars talan i olika frågor. För det andra fungerar SKL som ett nätverk för kunskapsutbyte i syfte att utveckla kommuners och landstings verksamhet. Organisationen ger service, rådgivning och utbildning inom kommuners och landstings verksamhetsområden. För det tredje är SKL en arbetsgivarorganisation och har till uppgift att teckna centrala kollektivavtal om lön och allmänna anställningsvillkor. Kommuner och landsting är tillsammans arbetsgivare för ungefär en miljon anställda inom exempelvis skola, vård och omsorg.

## 5.2 SKL under hösten 2015<sup>1</sup>

### 5.2.1 SKL fick tidiga signaler från sina medlemmar

Under sommaren 2015 kontaktade flera kommuner SKL eftersom det kom allt fler ensamkommande barn till kommunerna och några kommuner såg en markant ökning jämfört med tidigare år.

Till exempel kontaktade Göteborgs stad SKL i mitten av juli med anledning av att kommunen tog emot många barn som placerades i

---

<sup>1</sup> Avsnittet bygger på en intervju med SKL 2016-12-01 och skriftlig information från SKL 2016-12-06 respektive 2016-12-22 om inget annat anges.

kommun via anknytningar och var ett stöd till Mölndals stad som ankomstkommun.

SKL träffade Migrationsverket den 30 juli 2015 för att diskutera situationen. Syftet med mötet var att få till en jämnare fördelning av de ensamkommande barnen mellan kommunerna. Under mötet diskuterades bl.a. barnens vistelsetid i ankomstkommunerna. En fråga som diskuterades under mötet var om barnen kunde få vara kvar i ankomstkommunerna tre eller fyra dagar i stället för de en eller två dagar som gällde vid den tidpunkten, eftersom det skulle ge Migrationsverket möjlighet att göra bättre anknytningsutredningar. En annan fråga gällde informationen från Migrationsverket till kommunerna om förestående anvisningar. Mötet resulterade i att Migrationsverket skulle undersöka om det var möjligt för kommunerna att få information om anvisningar tidigare, för att få bättre framförhållning. Migrationsverket skulle också undersöka hur de ensamkommande barnen, som placerades på anknytning, skulle räknas in i fördelningsnyckeln.<sup>2</sup>

Kommuner fortsatte höra av sig till SKL för att berätta att barnen blev kvar länge i sina ankomstkommuner och det ställdes frågor till SKL om kommunernas möjligheter att hyra bussar för att ordna skjuts till barnens anvisningskommuner. Efter sommaren började även frågor att komma från kommunerna till flera av SKL:s avdelningar. Frågorna berörde bl.a. kvalitet och krav på lokaler och boenden, resor för asylsökande, administration av hälsoundersökningar och annan hälsovård och alternativa lösningar för att kunna erbjuda skolundervisning. Många frågor handlade om hur man skulle tolka regelverken och om det gick att göra undantag under den ansträngda situationen. Likaså fick SKL ta emot många frågor om den statliga ersättningen till kommuner och landsting.

### **5.2.2 SKL använde befintliga strukturer och en särskild arbetsgrupp**

SKL använde i huvudsak sina befintliga strukturer för att hantera ansträngningarna under hösten 2015. Inom ramen för ordinarie avdelningar, sektioner, nätverk och grupper arbetade SKL under

---

<sup>2</sup> SKL: Mötesanteckningar från möte med Migrationsverket den 30 juli 2015.

sommaren och början av hösten allt mer med frågor kopplade till det ökade antalet ankommande människor på flykt. En samarbetsform som SKL sedan tidigare medverkade i var länsdialoger i samtliga län. Vid dialogerna samlades kommunerna i ett län för att diskutera olika frågor. Länsdialogerna användes under hösten 2015 för samarbeten mellan kommunerna kring det ökande antalet ankommande människor på flykt.

Sedan tidigare hade SKL en styrgrupp för vissa prioriterade integrationsfrågor och dess ordinarie möte i september kom att helt ägnas åt den nya situationen.

Den 14 september 2015 beslutade SKL:s krisledningsgrupp att inrätta en särskild styrgrupp med anledning av det ökade asylmottagandet. Orsaken var att SKL bedömde att omfattningen av arbetet då var mer än normalt och att situationen berörde många olika delar av SKL:s verksamhet. I styrgruppen ingick berörda avdelningschefer och i en arbetsgrupp sektionschefer och nyckelpersoner från de mest berörda avdelningarna. Syftet med organisationen var att samordna SKL:s arbete i situationen med människor på flykt och att skaffa överblick. I den särskilda organisationen diskuterades strategiska frågor och hur SKL på ett bra sätt skulle kommunicera med regeringen, MSB och Migrationsverket.

### **5.3 SKL:s arbete med anledning av situationen**

SKL kom under hösten 2015 framför allt att arbeta inom tre områden. Det första området gällde att samla in, sammanställa och förmedla erfarenheter och synpunkter från kommuner och landsting till Regeringskansliet och staten i övrigt. Det andra området gällde att medverka till samarbete mellan kommunerna – också över länsgränserna. SKL intog på det sättet en samordnande roll vid sidan av länsstyrelsernas regionala samordning av den statliga verksamheten. Det tredje området var kunskapsöverföring och information. Det gällde både den kunskap som kommunerna behövde för att utföra sitt arbete och den kunskap som allmänheten behövde.

### 5.3.1 En gemensam bild i förhållande till staten

En viktig uppgift för SKL under hösten 2015 var att fånga upp, sammanställa och föra vidare medlemmarnas bilder av läget, liksom vad medlemmarna ansåg behövde göras för att få arbetet i kommuner och landsting att fungera så bra som möjligt.

#### SKL tog fram en regeländringslista

Under hösten 2015 kände sig många kommuner tvungna att frångå lagens krav för att t.ex. klara av att ge ensamkommande barn tak över huvudet. SKL tog från mitten av oktober 2015 fram en förteckning över olika förändringar av regelverk som de ansåg var nödvändiga under hösten. Förteckningen kallades ”regeländringslistan” och var ett levande dokument där SKL markerade genomförda ändringar eller ändringar som man kanske inte längre betraktade som lika akuta. Underlaget till listan tog SKL fram genom sina ordinarie medlemsnätverk och utifrån de frågor som SKL fick ta emot av sina medlemmar. Den första versionen kommunicerades externt den 27 oktober 2015.

Flest förslag berörde boende, socialtjänst, hälso- och sjukvård och skola. Ett exempel från boendeområdet var att SKL ansåg att regeringen borde göra ett tillägg i plan- och byggförordningen. Tillägget skulle tillåta undantag från tekniska krav, utom grundläggande krav på säkerhet mot brand, om användningen av lokaler som bostäder till människor på flykt var tillfällig. Inom socialtjänstens område framförde SKL åsikten att det vore bättre om staten tillfälligt kunde föra in lättnader i regelverken än att kommunerna med befintligt regelverk dagligen tvingades frångå lagens krav för att kunna tillgodose skydd och stöd för barn. Ett förslag inom detta område som framfördes var att det borde gå att göra undantag för vissa utbildningskrav. Ett annat förslag i samma riktning gällde undantag från socialtjänstlagens krav på att en utredning av en anmälan till socialnämnden inte får ta mer än fyra månader. Inom hälso- och sjukvårdsområdet föreslog SKL att hälsoundersökningar för asylsökande kunde förenklas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> SKL: Behov av regeländringar med anledning av flyktingsituationen 2015-12-10.

En viktig funktion med listan var att hitta lösningar så att kommunerna skulle kunna göra undantag från vissa regelverk, alternativt hitta lösningar som innebar att regelverken anpassades till den uppkomna situationen. Vid flera tillfällen samlades tjänstemän från olika departement för att träffa SKL och diskutera regeländringslistan.

I januari 2016 bedömde SKL att sju förslag hade genomförts helt och SKL hade fått besked om att ytterligare sju förslag skulle genomföras eller att beslut fattats om snabbutredning av förslaget. I mars 2016 hade enligt SKL 12 förslag genomförts och ytterligare 10 förslag skulle genomföras, eller snabbutredas.<sup>4</sup>

### **SKL hade täta kontakter med Regeringskansliet och riksdagen**

SKL:s ledning träffade företrädare för regeringen några gånger under hösten 2015. Bland annat träffade avdelningen för vård och omsorg barn-, äldre- och jämställdhetsministern för att bl.a. diskutera bemanningen av och kvaliteten på HVB-hemmen. SKL hade även regelbundna avstämningar på tjänstemannanivå med Arbetsmarknadsdepartementets statssekreterare Erik Nilsson. Vidare träffade tjänstemän inom SKL regelbundet tjänstemän på olika departement, bl.a. Arbetsmarknadsdepartementet, för avstämningar.

SKL deltog i Krishanteringsrådets möten på Justitiedepartementet, vilket organisationen normalt inte gör.

Regeringskansliet efterfrågade SKL:s bedömning av läget. Till exempel skickade kommunenheten vid Finansdepartementet ett mejl till SKL för att informera sig om vilka frågor som SKL ansåg som de mest angelägna på kort respektive lång sikt.

SKL besökte också socialutskottet i riksdagen vid ett par tillfällen för att informera om situationen för kommuner och landsting.

---

<sup>4</sup> SKL: Behov av regeländringar med anledning av flyktingsituationen 2016-01-18 resp. 2016-03-22.

## SKL sammanställde medlemmarnas frågor i kontakter med myndigheter

Under hösten 2015 hade SKL täta kontakter med flera olika myndigheter. Till exempel deltog SKL i MSB:s veckovisa telefonkonferenser. SKL hade även direkta kontakter varje vecka med MSB. På SKL:s initiativ genomfördes också veckomöten med MSB om bl.a. ensamkommande barn, hälso- och sjukvårdsfrågor, bostäder, brandskyddsfrågor och ekonomiska ersättningar kopplade till den aktuella situationen. Vid många träffar bjöds även andra myndigheter in. MSB önskade att SKL skulle närvara vid olika tematiska konferenser, men SKL hade inte alltid resurser eller möjligheter att medverka.

SKL förde samtal med tillstånds- och inspektionsmyndigheterna, t.ex. IVO och SIS, om deras arbete med kommuner och landsting under hösten. Dels diskuterades hur inspektioner skulle göras när många kommuner och landsting upplevde stor belastning, dels att kommuner hade problem med att få de tillstånd de behövde för att t.ex. kunna öppna boenden. SKL genomförde även möten med Boverket för att få besked om hur kommunerna skulle hantera brandskyddet.

I möten med MSB och länsstyrelserna diskuterades kommunernas ansvar för människor flykt som reste vidare genom Sverige eller som valde att inte söka asyl. Likaså genomfördes möten för att reda ut kommunernas ansvar vid de evakueringsboenden som kommunerna hjälpte Migrationsverket att hitta.

I sin roll som arbetsgivarorganisation träffade SKL olika fackföreningar i syfte att hitta en gemensam linje och för att nå lösningar som var bra både för de ensamkommande barnen och för personalen.

SKL ansåg att de ensamkommande barnen inledningsvis saknades på dagordningen, t.ex. under MSB:s konferenser, och framförde detta. Så sent som i mitten av oktober 2015 framförde SKL bl.a. detta i ett övergripande underlag om mottagande av människor på flykt till Finansdepartementets kommunenhet.

Inom hälso- och sjukvårdsområdet beskriver SKL att det fanns landsting som inte kände igen sig i den bild som förmedlades av MSB om situationen inom vården.



### 5.3.2 Samarbete mellan kommuner

SKL fick med anledning av önskemål från kommuner och landsting en roll vid sidan av länsstyrelsernas regionala samordning av den statliga verksamheten genom att SKL vidtog åtgärder för att åstadkomma en mer rättvis och effektiv fördelning av de ensamkommande barnen.

Ett exempel är att SKL under hösten och våren 2016 besökte 19 län för att tillsammans med den regionala stödstrukturen samla alla länets kommuner. Syftet var att t.ex. diskutera hur kommuner inom länet kunde hjälpa varandra över kommun- och länsgränserna, hur kommunerna skulle klara lagkrav och kompetensförsörjning samt behov av fortsatt stöd.

SKL samlade kommuner för att diskutera förhållandet mellan ankomstkommuner och anvisningskommuner och försökte tillsammans med kommunerna identifiera tillvägagångssätt för att anvisningskommunerna skulle kunna ta emot barnen. Syftet var att avlasta de ankomstkommuner där många barn väntade på att lämna ankomstkommunen för att föras över till anvisningskommunen.

I början av november 2015 tog SKL initiativ till att föra samtal med ankomstkommuner för att undersöka möjligheter till avlastning för Trelleborgs kommun, Malmö stad, Göteborgs stad och Stockholms stad, som tog emot många ensamkommande barn. Umeå, Skellefteå, Örebro, Norrköping och Gävle kommuner tackade ja till en diskussion och SKL kallade till möte med kommunerna, Migrationsverket, MSB, Socialstyrelsen och IVO.<sup>5</sup>

### 5.3.3. Kunskapsöverföring

En viktig funktion för SKL under hösten var att ge olika sorters vägledning, främst till medlemmar men också till andra delar av samhället. SKL:s kommunikationsavdelning inrättade en särskild organisation för att möta det stora antal frågor som kom till SKL.

Vägledningen till medlemmar skedde bl.a. med hjälp av särskilda webbsidor, webbsändningar, nyhetsbrev och genom rådgivning på telefon. SKL beskriver att det under hela hösten dök upp nya frågor

---

<sup>5</sup> SKL 2015-11-02: Utökad mottagande av ensamkommande barn i andra ankomstkommuner.

där medlemmarna behövde rådgivning och hjälp att tolka olika regelverk.

SKL genomförde flera praktiska insatser för att ge stöd till sina medlemmar. Bland annat erbjöds en webbaserad utbildning för gode män. Likaså inrättades ett nätverk och webbforum för erfarenhetsutbyte för personer inom asylsjukvården. Webbsändningar genomfördes för att kommunerna skulle ha tillgång till den senaste nationella informationen om utvecklingen inom området ensamkommande barn och unga. I samråd med Region Värmland och med medel från Socialdepartementet tog SKL fram informations- och utbildningsmaterial om hälsoundersökningar av asylsökande.

SKL tog fram en webbplats (familjehemsverige.se) dit familjer som var intresserade av att erbjuda familjehemsplats kunde anmäla sig. Syftet med webbplatsen var att hjälpa kommunerna att göra en första gallring av de många familjer som anmälde sig under hösten.

SKL kontaktades även av olika myndigheter som önskade få råd om hur olika regler skulle tolkas.

SKL visade sig ha en viktig roll i samordningen, inte minst mellan kommunerna över länsgränserna och för att förmedla information från kommun- och landstingsnivån till den centrala statliga nivån. SKL var också behjälplig i att förmedla kunskap om regelverk och rutiner till kommuner och landsting.

## 6 Civilsamhället

### 6.1 Om civilsamhället

#### 6.1.1 Civilsamhällets aktörer

Många myndigheter, organisationer och enskilda samarbetade i mottagandet av de människor på flykt som kom till Sverige under 2015. En del av dem som bidrog till mottagandet ingår i det civila samhället. Vi ska inom ramen för vårt uppdrag redogöra för hur civilsamhället bidrog till mottagandet av människor på flykt hösten 2015. Med uttrycket civilsamhället avses i detta avsnitt dem som omfattas av det begreppet i målen för politiken för det civila samhället om inte annat särskilt framgår. Det rör sig om en mångfald av aktörer, i olika associationsformer och inom olika verksamhetsområden. Ett karaktärsdrag för organisationer inom det civila samhället har ansetts vara det ideella syftet, att vilja bidra till samhällets utveckling, till lösningen av ett problem eller ett behov (prop. 2009/10:55 s. 46).

Riksdagen beslutade 2010 om mål för politiken gällande det civila samhället. Det civila samhället beskrevs då som ”en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor, grupper och organisationer agerar tillsammans för gemensamma intressen” (prop. 2009/10:55, s. 46). Inom det civila samhället verkar exempelvis ideella föreningar, stiftelser och trossamfund liksom lösare nätverk, uppopp och volontärer. Det kan handla om att driva verksamheter av olika slag, ofta med ett så kallat idéburet syfte eller om att företräda medlemmar eller grupper i opinionsbildning och påverkan på beslutsfattare. Det kan också handla om ett engagemang i den del av civilsamhället som inte är formaliserat i organisationer.

Utredningen för ett stärkt civilsamhälle skriver i betänkandet *Palett för ett stärkt civilsamhälle*, SOU 2016:13 s. 54, att det civila samhällets organisationer omfattar bl.a. allmännyttiga ideella föreningar, registrerade trossamfund och organisationer inom den ideella

sektorn och den kooperativa rörelsen som generellt sett har någon form av mer oegennyttigt uppdrag, utan att vara statliga och kommunala. De är självstyrande och drivs ofta med en ideologisk medvetenhet.<sup>1</sup> Ytterligare en beskrivning finns i överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och SKL. Det centrala för idéburna organisationer, vilket är ett snävare begrepp än aktörer i civilsamhället, är att medlemmarna frivilligt har valt att gå samman kring idé och värdegrund och att allmännytta eller medlemsnytta är den främsta drivkraften, och att eventuella överskott går tillbaka till verksamheten (skr. 2008/09:207 s. 28 f).

### 6.1.2. Civilsamhället som en tillgång i migrationsmottagandet

Under framförallt hösten 2015 var det tydligt att civilsamhället kunde bidra genom att bistå som servicegivare till myndigheter och människor. Utmärkande för civilsamhällets insatser hösten 2015 var dels den samverkan som situationen ofta krävde, dels att engagemanget ökade snabbt, både i sedan tidigare etablerade organisationer och i under hösten nya organisationsformer där sociala medier var ett tydligt inslag i att sprida information och skapa samordning.

Ett exempel var grupper som ”Refugees Welcome” och ”Vi som tar emot flyktingar på Stockholms central”, som gick från att inte existera den 1 september 2015 till att dryg två månader senare ha flera tusen medlemmar. Enligt i media rapporterade siffror blev det sammanlagt i den här typen av organisationer över 9 000 medlemmar i Malmö, 13 000 i Göteborg och 17 000 i Stockholm.<sup>2</sup> Huvudinriktningen för det civila samhällets aktörer och också för volontärerna var service och hjälp till människor på flykt som kom till Sverige. Man hjälpte genom att samla in och dela ut kläder, tillhandahålla boende och ibland biljetter till människor som reste vidare. Man delade ut mat och dryck till dem som anlände till tågstationerna. Särskilt viktigt blev det civila samhällets bidrag till mottagandet under september månad 2015, eftersom det först senare fanns ett mer samordnat system där myndigheter, främst kommuner,

---

<sup>1</sup> Även aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning ingår bland organisationer inom civilsamhället, se nämnda utrednings direktiv 2014:40.

<sup>2</sup> Noomi Weinryd, Idétidskriften Kurage nr 18, 2015-12-22.

tillsammans med det civila samhället samverkade för att möta upp de människor som kom till de tre storstädernas centralstationer.

Under hösten 2015 var en fungerande samverkan mellan kommuner och ideella aktörer av avgörande betydelse. Flera organisationer har lyft betydelsen av samverkan vid de hearings som utredningen har haft. En undersökning som Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor låtit göra indikerar omfattningen av samverkan mellan civilsamhället och kommunerna: nära hälften av kommunerna (46 procent) samverkade med civilsamhället i relation till nyanlända i någon form under 2015. Flera kommuner har betonat vikten av samarbete med aktörer i civilsamhället, och särskilt framhållit aktörernas tillgänglighet och anpassningsförmåga.<sup>3</sup> En majoritet av landets kommuner hade också information om det civila samhällets arbete med nyanlända på sin hemsida. De organisationer som kommunerna ofta hänvisar till är Röda Korset, Rädda Barnen, Svenska kyrkan, Individuell människohjälp och UNHCR (för donationer). Det är också vanligt att de hänvisar till olika lokala Facebookgrupper.<sup>4</sup> I samtliga tre storstäder fanns bland sådana lokala grupper aktörer med namn som knöt an till ”Refugees Welcome”.

## 6.2 Civilsamhällets insatser hösten 2015

### 6.2.1 Typer av insatser

#### En överblick

Många organisationer och volontärer genomförde och deltog i insatser för människor på flykt som kom till Sverige under 2015. Flera av organisationerna har en pågående och fortsatt verksamhet. För vår utrednings del står insatserna under 2015 i fokus. Det fanns en stor mångfald inom civilsamhället och bland volontärerna och verksamheterna varierade mellan sådana som var etablerade före 2015 och sådana som startade 2015. Vissa gjorde insatser i egen regi medan andra gjorde insatser tillsammans med andra. Under hösten 2015 började civilsamhällets aktörer att agera mer än tidigare inom området för mottagande i en akut situation. Ett utflöde av det var

---

<sup>3</sup> Minnesanteckningar, utredningens besök Göteborg, 2016-10-14.

<sup>4</sup> MUCF (2016). *Flyktingmottagandet – det civila samhällets roll och villkor*, s. 26 och s. 29.

att andelen organisationer som samarbetade med kommuner fyrdubblades jämfört tiden före hösten 2015. Samarbeten med regionala och nationella aktörer kring det akuta mottagandet var ovanliga.<sup>5</sup>

Det civila samhället och volontärer verkade på flera olika sätt, bl.a. genom insatser som var direkt riktade till enskilda och insatser som var inriktade på att bistå en offentlig aktör. Även om det också i det senare fallet handlar om insatser för att hjälpa enskilda kan insatsen som sådan då t.ex. vara utförd inom ramen för ett avtal med en kommun eller ett landsting.<sup>6</sup> När en organisation i civilsamhället agerar som en utförare kan det ske genom uppdrag som är finansierade med offentliga medel och mot full ersättning. När en organisation eller enskild erbjuder service och tjänster till människor även utanför organisationen, men utan full ersättning brukar de i stället sägas agera som servicegivare.

En enkätundersökning som MUCF presenterat i rapporten *Villkor för organisationer med social inriktning – civila samhällets villkor 2015 med fokus på flyktningmottagandet* visar att ideella organisationer med social inriktning under 2015 genomförde en mängd insatser som syftade till att hjälpa asylsökande och nyanlända. Resultatet ger en överblick över insatser som aktörer inom civilsamhället bidrog med under 2015. Det som beskrivs i det följande är de olika typerna av insatser, i fallande ordning i förhållande till omfattningen av verksamheten enligt undersökningen:

Vanligast var språkcaféer eller läxläsning för unga eller vuxna, följt av verksamhet för att skapa mötesplatser mellan unga nyanlända och unga som redan verkar i det svenska samhället. Därefter kom mottagande vid järnvägsstationer och liknande i form av hjälp till ankommande med kläder, mat och transporter. Nästan lika många insatser handlade om att hjälpa asylsökande till fritidsaktiviteter (t.ex. inom föreningslivet och idrottsrörelsen) och till praktikplatser för nyanlända. Insatser som syftade till att hjälpa asylsökande med utbildning eller arbete samt att ge rådgivning och juridisk hjälp var också

---

<sup>5</sup> MUCF (2015). *Villkor för organisationer med social inriktning – civila samhällets villkor 2015 med fokus på flyktningmottagandet*, s. 43. Enligt MUCF:s rapport var det relativt få organisationer som hade samarbeten med offentliga aktörer kring det akuta flyktningmottagandet innan hösten 2015. Flera samarbeten uppstod, främst med kommuner. Samarbeten mellan idéburna organisationer och regionala eller nationella aktörer var fortsatt generellt sett ovanliga. Samarbeten förekom dock, då särskilt med statliga myndigheter (t.ex. länsstyrelsen och Migrationsverket) och till mindre del med kommunförbund eller landsting.

<sup>6</sup> Ett exempel är s.k. IOP-avtal (idéburet-offentligt-partnerskap).

omfattande. Samordning av volontärer från olika organisationer var därefter bland de vanligaste aktiviteterna. Det gällde också medverkan i kommunal frivillig resursgrupp eller annan typ av krisgrupp som innebär arbete tillsammans med en kommun och som används vid extraordinära händelser. En vanlig insats var också deltagande i kommunens samhällsintroduktion för nyanlända, tolktjänster, arbetstillfällen för nyanlända (nystartsjobb eller instegsjobb med stöd från Arbetsförmedlingen). Därefter kom insatser med boende för nyanlända på uppdrag av en eller flera kommuner, tillfälligt eller akut boende för ankommande på eget initiativ, vård eller omsorg (t.ex. traumabehandling eller mobil asylhälsa) och boende på uppdrag av Migrationsverket. Sist i den uppräkningslista som rapporten gör kom särskilda insatser för att värva medlemmar till organisationen.

Den vanligaste formen av samverkan mellan det offentliga och aktörer i civilsamhället var enligt undersökningen att kommuner och frivilligorganisationer arrangerade gemensamma klädinsamlingar. Kommunerna ställde också ofta lokaler till förfogande där ideella organisationer anordnade själva verksamheten.

### **Insatser för att ta emot människor på flykt**

De insatser under hösten 2015 som var riktade direkt till att ta emot människor på flykt går att dela in i två underkategorier. Den första kategorin har redan beskrivits och handlar om i princip akuta hjälpinsatser. Dessa insatser bestod av stöd och hjälp till de människor på flykt som kom till tågstationer och färjeterminaler. Det handlade om att erbjuda förnödenheter som kläder, mat, dryck och mediciner och att ordna transporter och transitboende. Den andra kategorin omfattar också integrationsfrämjande verksamhet, för att underlätta mottagandet på längre sikt i form av etablering på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Exempel på insatser är rådgivning, språkcaféer och språkträning, studiecirkel i olika ämnen, kompetensutveckling och vägledning in i föreningslivet m.m. Flera sådana aktiviteter kan snarare anses ingå i etablerings- och integrationsarbetet än i ett mottagande. Med hänsyn till utredningens uppdrag kommer i det följande närmare att redovisas åtgärder med tonvikt på mottagandet. Det finns dock inte någon klar gräns, särskilt utifrån att tiden fram till beslut i frågan om uppehålls-

tillstånd för dem som kom under 2015 i de allra flesta fall är längre än vad en insats i ett akut läge kan sägas pågå.

Ytterligare en avgränsning handlar om frivilligkrafterna i det civila samhället som en direkt resurs i det offentliga regi. Det handlar om frivilliga som det offentliga engagerar direkt, utan ett samarbete med en organisation som länk. MUCF beskriver att den stora majoriteten (67 procent) av kommunerna engagerade volontärer i sitt arbete med flyktingar, asylsökande eller ensamkommande barn. Vanliga samarbetsformer med volontärer var klädinsamlingar, volontärer som faddrar och språkvänner och volontärer som samhällsguider.

### **6.2.2. Frivilligorganisationerna fyllde ett behov på centralerna**

#### **Hearings med frivilligorganisationer**

Utredningen har under hösten 2016 genomfört tre hearings med fokus på aktörernas åtgärder i samband med mottagande av människor på flykt under 2015. De deltagande vid dessa tillfällen har berättat om händelser och iakttagelser från olika platser. Företrädesvis handlar det om vad som hände på centralstationerna i Malmö, Göteborg och Stockholm. Det beskrivs också erfarenheter från verksamhet med transitboenden, med unga ensamkommande, med klädinsamlingar, med svenskundervisning och rådgivning m.m. Redovisningen i det följande är inte uttömmande utan redovisar ett urval av synpunkter och iakttagelser för att tydliggöra mönster och beskriva vad som hände med exempel på en konkret nivå.

#### **Första halvan av året 2015**

Flera organisationer, såsom Röda Korset och Läkare i Världen, har berättat att de fick rapporter från sina verksamheter i utlandet och förstod att något var på väg att hända om än inte i den omfattning som sedan blev. Exempelvis Röda Korset och Rädda Barnen har beskrivit att de planerade för ett utökat stöd ute på asylboenden, liksom ökade möjligheter till juridisk rådgivning. Studieförbunden hade kontakter med Migrationsverket tidigt under 2015 för att möjliggöra svenskundervisning för asylsökande. Grupper inom



Civildövsvarsförbundet hade kontakter med en del länsstyrelser redan före juni 2015.

## Centralstationerna

Den bild som tonar fram är att en utmanande tid startade den 7 september 2015 i Malmö, dagen efter i Göteborg och ytterligare en dag senare i Stockholm. Till en början fanns polisen och socialjouren på plats men därutöver inte några myndigheter som kunde möta behoven hos de tusentals människor på flykt som kom till centralstationerna. Det fanns snabbt aktörer i civilsamhället på plats, inledningsvis de mer löst organiserade som Refugees Welcome och efter några dagar också de mer etablerade organisationerna som Röda Korset och Islamic Relief. De första dagarna var ganska kaotiska. Efter en period på två till fyra veckor hade myndigheterna i Göteborg och Stockholm, främst genom kommunernas insatser, etablerat en första verksamhet för att på plats ta emot de människor som anlände. I Malmö tog det ytterligare någon vecka. Efter ytterligare några veckor fanns ett mer ordnat mottagande av myndigheterna som var samordnat med frivilligresurser.

Arbetet på centralstationerna handlade i mycket om att tillgodose behovet av förnödenheter och möjligheter till hygien och toalett, men också om information, rådgivning och tolkning. Det rörde i stor utsträckning även transport, till Migrationsverkets anläggningar eller för vidare resa. Det handlade också om koordinering och samordning, mellan frivilliga och olika organisationer och hur det arbetet skulle passa ihop med myndigheternas. Arbetet handlade också om att ta hand om den mängd saker som skänktes och om att under hela dygnet möta det varierande behovet av hjälp och stöd alltefter som tågen anlände.

Flera organisationer öppnade lokaler för transitboende, särskilt Svenska kyrkan, men även andra t.ex. ABF, moskéer och Kista SC. Refugees Welcome Stockholm öppnade Nobelberget med ett stort antal platser. Mellan den 1 oktober 2015 och februari 2016 gav de enligt egna beräkningar boende till ca 7 000 personer. Organisationen och hade också ett nätverk för tillgång till tolkar.

Röda Korset tog på flera ställen ett uppdrag att samordna olika insatser. Organisationen gick från den 7 september 2015 upp i för-

höjd beredskap och hade dagliga avstämningar. Efter två veckor skapade de en särskild beredskapsorganisation. På Stockholms central hade Röda Korset från omkring den 18 september 2015 exempelvis en daglig avstämning med frivilligorganisationerna på plats vilket underlättade samverkan.

Även organisationer i Malmö och Göteborg uppfattade att det tog cirka två veckor att nå en samsyn mellan frivilligorganisationer. De hade gemensamma avstämningar och veckomöten med varandra. Det tog längre tid för samverkan kring mottagandet med myndigheter, eftersom dessa inte var på plats förrän senare.

Sveriges Advokatsamfund var på plats i Stockholm i augusti 2015 och hade också jourverksamhet i Malmö för att ge information till dem som anlände om den svenska asylrätten.

I Malmö blev Röda Korset och Frälsningsarmén kontaktade av Jernhusen. Genom de frivilliga som fanns i Malmö spred sig information om att människor reste vidare till Göteborg och Stockholm. Även SJ AB lämnade information om hur många de bedömde reste med tågen.

Svenska kyrkan blev också informationsbärare genom församlingarna, särskilt i takt med transitresor längre norrut, och var mycket involverade för att ordna boenden. Organisationen hade också kontakt med Regeringskansliet och Migrationsverket.

Kommunerna bjöd så småningom in till olika samverkansmöten. Stadsmissionen, Bräcke Diakoni m.fl. startade inom en till två veckor boenden på uppdrag av kommunerna.

Mellan den 19 och 20 november 2015 sov människor utomhus utanför Jägersro i Malmö. Den 21 november öppnade S:t Johannes kyrka i Malmö. Svenska kyrkan öppnade flera boenden, bl.a. vid Redbergsplatsen i Göteborg.

När myndigheterna hade kommit på plats, såsom t.ex. i Vita huset i Göteborg, fanns ett ordnat löpande mottagande i samverkan med frivilligorganisationerna. Den tidpunkten inföll i stort sett under andra halvan av oktober 2015 på samtliga platser.

## Organisation och samarbete med myndigheter

Det var viktigt att ha nätverk och erfarenhet av samarbete under mer lugna förhållanden, både mellan frivilligorganisationer och med myndigheter. En klar ingång till myndigheter hade varit bra. Samarbetsavtal mellan kommuner och idéburna organisationer underlättade när det sättes att samarbeta behövde skalas upp.

Barnens plats i mottagningssystemet har varit eftersatt länge. Rädda Barnen startade en stödtelefon och ordnade med internet-uppkoppling på boenden för kommunikation med familj. Flera organisationer, bl.a. Refugees Welcome to Gothenburg, märkte att ensamkommande barn försvann.

## Civilsamhället kan komplettera med rätt information

Många av frivilligorganisationerna beskriver att det fanns en stor efterfrågan på kunskap bland dem som kom, framför allt om lagar och regler. Frivilliga frågade myndigheterna vilka besked de skulle lämna när de fick den sortens frågor, men fick till svar att de inte skulle ge några svar alls. I början ägnade de frivilliga på plats mycket tid till att dementera rykten. Frivilliga tryckte upp information på bl.a. arabiska och dari och kontaktade efter några dagar andra frivilliga med kunskaper i juridik. Sveriges Advokatsamfund hade frivilliga jurister på plats i Stockholm och Malmö för att upplysa om lagar och regler.

Civilsamhället kom därför att komplettera myndigheternas arbete under mottagandet genom att svara på frågor om vad människorna på flykt skulle göra när de kommit till Sverige. Att det fanns ett glapp mellan myndigheternas kapacitet att ge rätt information och människors behov av att få rätt information var mycket problematiskt. En stor del av arbetet med att ge information hamnade på frivilliga utan att det fanns tillräcklig och rätt kunskap inom alla områden. Det ledde till att människor fick olika och ibland felaktiga besked. Det fanns också en annan bild t.ex. när mycket kunniga advokater, andra jurister, läkare och andra yrkeskategorier gjorde frivilliga insatser och gav tillräcklig och korrekt information utan att träda över gränsen och gå in på myndigheternas ansvar.

### 6.2.3 Särskilt om statsbidrag till organisationer

Studieförbund som på frivillig basis bedrev en viss form av svenskundervisning fick under hösten 2015 statsbidrag. Det handlade om sådan undervisning som Migrationsverket skulle ge asylsökande och nyanlända som bodde kvar i anläggningsboende tillfälle att delta i. Verksamheten syftade till att stärka kunskaper i svenska språket, om samhället och främja deltagande i arbets- och samhällslivet.<sup>7</sup>

Regeringen beslutade den 1 oktober 2015 att tillföra Röda Korset 10 miljoner kronor för att stärka hjälpverksamheten till människor på flykt (se avsnitt 4.1.4). Riksdagen beslutade om anslagsändringar i budgeten 2015 som innebar en förstärkning med 200 miljoner kronor som skulle kunna användas för att stödja det civila samhällets insatser för asylsökande och nyanlända (prop. 2015/16:47 *Extra ändringsbudget 2015*, bet. 2015/16:FiU18). Av anslaget fördelade regeringen sent under 2015 105 miljoner kronor till organisationer inom det civila samhället och trossamfunden för arbetet med människor på flykt, medan 75 miljoner kronor skulle gå till folkbildningens organisationer och 20 miljoner kronor till idrottsorganisationer.

Av 104 miljoner kronor till organisationer och föreningar inom det civila samhället, gick 34 miljoner kronor till Svenska Röda Korset, 17 miljoner kronor till Svenska Kyrkan, 12 miljoner kronor till Rädda Barnen, och 10 miljoner kronor till Riksföreningen Sveriges stadsmissioner. Resterande 21 miljoner kronor fördelades mellan Individuell Människohjälp, Islamic Relief Sverige, LRF, Skyddsvärnet, IOGT-NTO och Flyktinggruppernas riksråd. Trossamfunden tilldelades 10 miljoner kronor.

Medlen betalades ut innan årsskiftet 2015/16 men kom till användning först under 2016.

### 6.2.4 Deltagande i ett statligt initiativ

På regeringens initiativ genomförde Kulturdepartementet möten för en dialog med civilsamhället från början av november 2015 fram till försommaren 2016. Organisationer från det civila samhället har

---

<sup>7</sup> Se mer om verksamheten, *Palett för ett stärkt civilsamhälle*, SOU 2016:13 s. 285 f.

deltagit under tio möten med olika teman. Syftet var att ge organisationerna information om regeringens arbete och utgöra ett forum för frågeställningar som organisationerna ville diskutera. Totalt 47 organisationer deltog vid minst något tillfälle.

## 6.3 Sammanfattande bild

### 6.3.1 Snabbfotade och ett viktigt inslag i mottagandet

Ett av civilsamhällets mervärden är att de snabbare än myndigheterna kan identifiera problemet och börja agera. Civilsamhällets organisationer har möjlighet att snabbt anpassa och förändra insatser till vad omständigheterna kräver. Det kan vara svårare för myndigheter och kommuner med rutiner och krav på beredning att ha den flexibiliteten i arbetet. En annan fördel är att civilsamhället ofta har god lokalkännedom, och därigenom också ofta en känsla för vad som är möjligt att göra i praktiken (jfr SOU 2016:13 s. 108).

Många organisationer upplever enligt MUCFs rapport *Flyktningmottagandet – det civila samhällets roll och villkor*, s. 54, en positiv attitydförändring hos myndigheter, såväl på nationell som på lokal nivå, när det gäller det civila samhällets roll och värde i olika kritiska situationer. En del organisationer har betonat att delar av kommunsektorn har börjat betrakta samarbetet med det civila samhällets aktörer ur ett mer strategiskt och långsiktigt perspektiv. Organisationerna upplever att det civila samhällets insatser, både de som sker inom ramen för mottagandet av människor på flykt och andra generella insatser i allmänhet, uppskattas alltmer av kommunerna och att de oftare bjuds in till dialog, samråd och andra former av deltagande. Organisationerna, främst de som är nationella och etablerade, beskriver enligt rapporten att de numer betraktas som en mer likvärdig samtalspartner med den offentliga sektorn i olika former av samsarbetskonstellationer och att deras synpunkter efterfrågas i större utsträckning.

### 6.3.2 Mottagandet måste börja med rätt besked

Situationen på centralstationerna var inledningsvis mycket oordnad på dessa platser och många har berättat att de första dagarna bäst kan beskrivas som ”kaotiska”. I början fanns det inte markeringar på olika språk som visade vilka de frivilliga var och vilken organisation de tillhörde. Många av de människor som kom trodde därför att de mötte representanter för myndigheter.

I den oordnade situation som var den första tiden spreds rykten och desinformation bland människorna som kom. Sådan information kunde handla om att det var lättare att få uppehållstillstånd i en annan del av Sverige eller i något annat land. Det fanns också frivilliga som hade bristande kunskap och som därför gav felaktiga besked. Oavsett vilket så möttes många av människorna som kom av information om att de kunde eller borde avstå från att söka asyl. Enligt frivilligorganisationerna tog också vuxna kontakt med ensamkommande barn och försökte ta med dem utan att de registrerades av någon myndighet.

Särskilt för barn utan vårdnadshavare innebär det stora risker att inte ta kontakt med myndigheterna när man anländer till Sverige. Det var därför problematiskt att många människor på flykt uppmanades att inte söka asyl.

### 6.3.3 Civilsamhällets uthållighet

Under hösten 2015 var många etablerade civilsamhällesorganisationer engagerade i mottagandet av människor på flykt. Dessutom bidrog många som kanske aldrig tidigare hade utfört frivilligarbete med hjälp. Under hösten bildades också flera organisationer för mottagandet. Engagemanget hos nystartade och ibland tillfälliga samman slutningar och hos enskilda volontärer som gjorde punktinsatser kompletterades av det mer långsiktiga och uthålliga arbetet hos etablerade civilsamhällesorganisationer. Hur mycket tid enskilda personer satsade har vi inte någon kunskap om och det har säkert i vissa fall utförts mer arbete än som rimligen kan begäras. Det vi har kunnat konstatera är att civilsamhället tillsammans med enskilda volontärer utvecklade en stor och samlad kapacitet att bidra till mottagandet av människor på flykt i både det akuta skedet och i ett mer långsiktigt perspektiv.

### 6.3.4 Samverkan

Flera aktörer berättar att de till följd av situationen under hösten 2015 har börjat samverka med andra aktörer inom civilsamhället och etablera lokala plattformar för att tillsammans klara av en situation. Samverkan och samordning mellan olika aktörer aktiva i mottagandet verkar ha varit en framgångsfaktor. 38 procent av organisationerna i MUCF:s undersökning hade 2015 på något sätt samarbetat med ideella aktörer kring det akuta mottagandet av människor. De större kommunerna hade enligt undersökningen i högre grad samverkat med det civila samhället och frivilliga resursgrupper jämfört med de mindre kommunerna.<sup>8</sup>

Majoriteten av kommunerna engagerade i början av 2016 volontärer i sitt arbete med människor på flykt, asylsökande eller ensamkommande barn.<sup>9</sup> Andelen större högskoleorter som samverkar med det civila samhället var 69 procent, medan motsvarande andel för kommuner med mindre än 25 000 invånare var 38 procent. Det är relativt vanligt med så kallade frivilliga resursgrupper (FRG) som Sveriges Civilförsvarsförbund står bakom, men de har baserat på resultaten i MUCF:s enkät generellt sett inte spelat en framträdande roll i kommunernas arbete med asylsökande och ensamkommande barn. Undantaget är storstadsregioner, där 20 procent av kommunerna som betecknas storstadsregioner har FRG med inriktning mot nyanlända, medan motsvarande andel för kommuner med mindre än 25 000 invånare är tre procent.

### 6.3.5 Mötas som människa till människa

En tillgång som organisationerna i civilsamhället understryker är att aktörer i civilsamhället under hösten 2015 kunde möta dem som kom utan den ”fyrkantighet” som kan följa av myndighetsutövning och regelverk och riktlinjer. De uttrycker att civilsamhällets styrka finns i mötet människa till människa, att kunna fylla ett behov för stunden: en mugg varm soppa, en filt, en plats att vila. Det blev också tydligt att civilsamhället och enskilda volontärer arbete behövde utgå från rätt information, grundläggande kunskaper om mottagandet av

<sup>8</sup> MUCF (2016). *Flyktmottagandet – det civila samhällets roll och villkor*, s. 29 och s. 57.

<sup>9</sup> Uppgifterna är enligt rapporten insamlade i början av mars 2016.

människor på flykt och om vad civilsamhället och enskilda volontärer kan bistå med och vad som måste utföras av statliga myndigheter, kommuner och landsting.



## 7 Särskilda händelser

### 7.1 Av särskild betydelse för den fortsatta utvecklingen

Enligt våra direktiv ska vi utifrån vår beskrivning av händelseförloppet och hur regeringen, de statliga myndigheterna, kommunerna, landstingen och aktörer i civilsamhället hanterade situationen identifiera de händelser och åtgärder som vi bedömer har haft särskild betydelse för den fortsatta utvecklingen.

Begreppet händelseförlopp kan tolkas på flera olika sätt. Att det har en *kronologisk* aspekt är uppenbart – att det är ett förlopp visar att det är något som sker över tid. I vardagsspråket kan begreppet händelse intuitivt ge associationer till att något sker som inte alltid sker eller att något förändras och att det alltså är något *särskilt* man syftar på. Begreppet kan till och med ha en konnotation av något spontant eller nästan slumpmässigt, som i uttrycket ”av en händelse”.

Vad en händelse är och hur den kan förklaras finns det omfattande historisk forskning om. Oavsett vilken historiesyn man ansluter sig till hävdar i dag få att händelser sker slumpmässigt eller spontant. Däremot finns det olika uppfattningar om huruvida det som har hänt ska förklaras av enskilda individers agerande, av ekonomiska och materiella förhållanden, av samhällens idé- och kunskapsutveckling eller av återkommande förändringsmönster – eller kanske av alla dessa krafter och fler därtill.

Begreppen händelse och händelseförlopp kan alltså tolkas på olika sätt och vi har gjort en tolkning av begreppen utifrån beskrivningarna i vårt direktiv. Det är tydligt att direktivet inte lägger tyngdpunkten vid att utreda de bakomliggande orsakerna till att så många människor sökte sig till Sverige under 2015. En indikation på detta är att direktivet anger att utredningen inte ska utvärdera det arbete som bedrivits inom ramen för det europeiska samarbetet. Den

händelse som ska analyseras är det stora antal människor som kom till landet. De aktörer som ska diskuteras är regeringen, statliga myndigheter, landsting, kommuner och civilsamhällesorganisationer. Samtidigt anger direktivet att händelseutvecklingen under andra halvåret 2015 ska sättas in i ett större sammanhang.

Vi har därför valt att mer översiktligt beskriva faktorer utanför Sverige som påverkat att många människor valde att söka asyl i Sverige hösten 2015 – det är med andra ord inte utredningens uppgift att mer ingående beskriva konfliktsituationen i olika länder eller andra staters asylpolitik. En jämförelse kan göras med tsunamiutredningen 2005, som inte fokuserade på att utreda orsakerna till varför flodvågen uppstod, utan på hur det svenska samhället hantlade den uppkomna situationen. Däremot är det av intresse att beskriva exempelvis från vilka länder och via vilka rutter som olika människor tog sig till Sverige samt ett fåtal mer tydligt avgörande omständigheter som påverkade hur många som kom till Sverige.

Vi har därför inriktat vårt huvudsakliga arbete på förhållanden och förändringar inom landet som påverkade dels hur många som kom till Sverige, dels hur aktörer i Sverige agerade. Det kan vara såväl företeelser som lyfts fram i media som politiskt beslutade åtgärder som utredningen anser har påverkat händelseförloppet och aktörernas agerande.

## **7.2 Händelser som påverkade utvecklingen**

### **7.2.1 Konflikter 2015**

Ett antal konfliktsituationer påverkade utvecklingen 2015.

- Den politiska utvecklingen i Turkiet
- Kriget i Syrien
- Afghanistan
- Eritrea
- Kosovo
- Situationen för människor på flykt i Turkiet, Jordanien och Libanon.

## 7.2.2 Nya vägar in i och genom Europa

Bevakningen av EU:s yttre gräns förändrades gradvis under 2015, vilket ledde till att människor lättare kunde ta sig in i Schengenområdet utan att registreras. Ungern förstärkte sin nationella gräns och människor färdades längs nya resvägar genom Europa. Detta var händelser som kom att påverka händelseförloppet i Sverige under hösten 2015.

Under sommarmånaderna 2015 skedde en ökning av antalet människor på flykt via den östra Medelhavsrutten. Många människor kom med fiske- och gummibåtar från Turkiet till olika grekiska öar. Den enskilt största gruppen var syrier (70 procent) följt av afghaner (18 procent) och irakier (4 procent). De grekiska myndigheterna kunde inte hantera den kraftiga ökningen på kort tid och många människor på flykt passerade Grekland utan att registreras. Det stora antalet människor på flykt som kunde passera gränsen till Grekland innebar att bevakningen av EU:s yttre gräns inte fungerade.<sup>1</sup>

Även om de flesta migranter anlände till Europa via den östra Medelhavsrutten fortsatte även båttrafiken via den centrala Medelhavsrutten. De största grupperna som anlände till Italien kom från Eritrea (26 procent), Nigeria (13 procent) och Somalia (8 procent).<sup>2</sup>

Flera tusen människor färdades dagligen in i Schengenområdet under sommaren 2015. Stora grupper människor tog sig fram mellan olika länder och valde i vilket land de skulle söka asyl. Resvägen gick från Turkiet till Grekland, Makedonien, Serbien, Kroatien och Ungern eller Slovenien och vidare mot Österrike till Tyskland, varifrån många fortsatte vidare mot Sverige.<sup>3</sup>

Ungern agerade restriktivt i syfte att minska det stora antal människor som via västra Balkan tagit sig till landet. I september 2015 färdigställdes ett stängsel längs gränsen mot Serbien. Samtidigt beslutade Ungern att inresor till landet bara fick ske vid ett fåtal officiella gränsövergångar där det dock inte fanns kapacitet att registrera det stora antalet människor på flykt. När det blev svårare att ta sig mellan Ungern och Serbien använde den ungerska polisen och militären våld för att hindra människor på flykt att komma in i Ungern. Denna åtgärd fick dock kortsiktig effekt på migrations-

---

<sup>1</sup> Migrationsverket (2015). *Verksamhets- och kostnadsprognos oktober 2015*, s. 9.

<sup>2</sup> Migrationsverket (2015). *Verksamhets- och kostnadsprognos oktober 2015*, s. 14–15.

<sup>3</sup> Migrationsverket (2015). *Verksamhets- och kostnadsprognos oktober 2015*, s. 6.

flödena då Kroatien i stället lät människor på flykt passera genom landet. Ungern färdigställde senare ett stängsel även mot den kroatiska gränsen.<sup>4</sup>

Migrationsverket beskriver att Sverige i juli 2015 var ett land i norra delen av Schengenområdet. Senare under hösten kunde situationen liknas vid att Sverige hade direkt gräns mot Turkiet. Människor stötte på betydligt färre hinder under sin resa och Sverige påverkades därför också snabbare av den utveckling som skedde vid EU:s yttre gränser.<sup>5</sup>

### 7.2.3 Tysklands asylpolitik

Tyskland har länge haft en generös asylpolitik, vilket gjort att många människor på flykt valt att söka sig dit. Sverige och Tyskland ligger nära varandra och det som hände i Tyskland kom att få betydelse för utvecklingen i Sverige. Strömmarna av människor på flykt till Sverige är i stor utsträckning beroende av hur Tyskland väljer att hantera de människor som anländer dit.

Tyskland har under flera år i följd haft ett stort och ökat antal asylsökande, delvis på grund av en öppen inställning till människor på flykt. Tyskland har även fattat ett antal beslut som lett till att vissa grupper av asylsökande ville söka asyl i landet, t.ex. ett snabbspår för syrier och vissa irakiska minoriteter. I slutet av augusti 2015 beslutade Tyskland t.ex. att avstå från att tillämpa Dublinförordningen för asylsökande syrier. Förbundskansler Angela Merkel uttalade kort därpå att Tyskland var villigt att, via en korridor genom Ungern och Österrike, ta emot de tusentals på flykt som anlant via Balkanrutten.<sup>6</sup>

Tyskland tog emot ett stort antal människor på flykt under hösten 2015 och den tyska regeringen vidtog en rad konkreta åtgärder under september och oktober 2015 för att hantera den ansträngda situationen. Åtgärderna fokuserade bl.a. på tydligare selektering av personer som hade skyddsbehov och på förändrade ersättningar till asylsökande.<sup>7</sup> På grund av det stora antalet människor som tagit sig in

---

<sup>4</sup> Migrationsverket (2015). *Verksamhets- och kostnadsprognos oktober 2015*, s. 14–15.

<sup>5</sup> Migrationsverket (2015). *Verksamhets- och kostnadsprognos oktober 2015*, s. 6.

<sup>6</sup> Migrationsverket (2015). *Verksamhets- och kostnadsprognos oktober 2015*, s. 15–16.

<sup>7</sup> Migrationsverket (2015). *Verksamhets- och kostnadsprognos oktober 2015*, s. 15–16.

i landet via Österrike beslutade Tyskland i mitten av september 2015 att tillfälligt kontrollera alla som passerade gränsen.<sup>8</sup>

## 7.3 Åtgärder som påverkade utvecklingen

### 7.3.1 Migrationsverkets prognos i juli 2015

Migrationsverket lämnar fyra gånger om året kommenterade verksamhets- och utgiftsprognoser<sup>9</sup> till regeringen som bl.a. innehåller beräkningar av hur många personer som väntas söka asyl under innevarande och kommande år och anger från vilka länder de asylsökande kommer. I juli 2015 bedömde Migrationsverket i sin prognos att antalet asylsökande i Sverige 2015 skulle bli lägre än under 2014.<sup>10</sup> Migrationsverket ansåg att bilden av Sverige som mottagarland hade försämrats på grund av de längre handläggningstiderna för asyl- och anknytningsärenden och av att möjligheterna till integration inte såg lika bra ut som tidigare. Man trodde att den försämrade bilden av Sverige skulle göra att många skulle välja Tyskland som primärt mottagarland. Förstärkta gränskontroller i Europa hade dessutom gjort det svårare att ta sig till Sverige. Prognosen låg således långt under de 163 000 människor som sedan sökte asyl under 2015. Myndigheten höjde prognosen för ensamkommande barn från 8 000 barn till 12 000 barn. Den prognosen låg långt under de 35 000 som sedan sökte asyl.<sup>11</sup>

Kort efter juliprognosen började antalet människor på flykt som kom till Sverige att öka. Nästa prognostillfälle var oktober 2015. Myndigheten rapporterade löpande till Regeringskansliet (se avsnitt 4.1.3) om antalet ankommande varje vecka men gav inte på något annat sätt information till Regeringskansliet om det ökade antalet ankommande människor på flykt.

Den mycket låga prognosen påverkade händelseutvecklingen i Sverige. Berörda myndigheter ställde in sig på ett lägre antal ankommande människor på flykt och de hade därmed en låg beredskap

---

<sup>8</sup> MSB Nationell lägesbild 2015-09-16.

<sup>9</sup> Migrationsverket lämnar liksom alla myndigheter prognos fem gånger om året och fyra av dessa år kommenterade verksamhets- och utgiftsprognoser.

<sup>10</sup> 2014 sökte omkring 80 000 människor asyl i Sverige.

<sup>11</sup> Migrationsverket (2015). *Verksamhets- och kostnadsprognos juli 2015*.

inför att det redan under sommaren 2015 började ankomma allt fler människor på flykt.

**Tabell 7.1** Prognos för 2015 vid olika prognostillfällen

	Oktober 2014	Febr 2015	Juli 2015	Oktober 2015
Totalt	95 000	90 000	74 000	160 000
Ensamkommande barn	8 000	7 800	12 000	33 000

*Källa* Migrationsverket.

### 7.3.2 Statsministrarnas tal om en generös asylpolitik

Sverige har bedrivit en i jämförelse med många andra länder generös asylpolitik i flera år. Både statsministern Fredrik Reinfeldt och statsministern Stefan Löfven höll tal som signalerade Sverige som ett land med en generös asylpolitik. Talen fick en stor spridning och ett stort genomslag i massmedia.

Den 6 september 2015 talade statsminister Stefan Löfven på ett möte anordnat av Refugees Welcome i Stockholm.<sup>12</sup> Talet hölls tre dagar efter att bilden på den drunknade treåriga kurdiske pojken Alan Kurdi hade publicerats. Bilden hade fått ett mycket stort genomslag i hela världen och gjort människor medvetna om förhållanden för de människor på flykt som kom över Medelhavet. Statsministern sa i sitt tal bl.a.: ”Vi ska aldrig bygga murar för att skilja människor från människor. Mitt Europa tar emot människor som flyr från krig. Mitt Europa bygger inte murar. Om vi bär denna uppgift tillsammans då kan vi göra skillnad för människor, alla EU-länder måste hjälpa till.”

Tidigare hade statsministern uttryckt att det inte fanns någon övre gräns för antalet asylsökande. I en intervju med Sydsvenskan i april 2015 svarade han på frågan om det fanns något tak för hur många människor på flykt som Sverige kunde ta emot: ”Nej, det finns ingen gräns. Vi ska ta emot enligt de konventioner vi är bundna av. Vi har klarat det tidigare.”<sup>13</sup>

I sitt sommartal den 16 augusti 2014 hade den dåvarande statsministern, Fredrik Reinfeldt, uppmanat svenskarna att öppna sina

<sup>12</sup> Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 407.

<sup>13</sup> Sydsvenskans webbplats, [www.sydsvenskan.se/2015-04-29/lofven-svart-att-regera-utan-do](http://www.sydsvenskan.se/2015-04-29/lofven-svart-att-regera-utan-do)

hjärtan för människor på flykt.<sup>14</sup> Fredrik Reinfeldt sa under talet: ”Vi har nu människor som flyr i antal som liknar det vi hade under Balkankrisen i början av 1990-talet. Nu vädjar jag till svenska folket om tålamod, om att öppna era hjärtan för att se människor i stark stress med hot mot det egna livet som flyr, flyr mot Europa, flyr mot frihet, flyr mot bättre förhållanden. Visa den öppenheten.”

### 7.3.3 Regeringens uppdrag till MSB om nationell samordning

Den 1 oktober 2015 beslutade regeringen att ge i uppdrag till MSB att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av den situation som hade uppstått till följd av att ett stort antal människor på flykt anlant till Sverige. Uppdraget gällde till den 31 december 2015. Beslutet är enligt utredningen av särskild betydelse eftersom det bidrog till att ge både regeringen och myndigheterna en samlad bild av händelseförloppet. Att uppdraget gavs till MSB innebar också att MSB kom att påverka den övergripande bild av läget som regeringen fick. Eftersom uppdraget gavs till den myndighet som har ett stort ansvar för samhällets krishantering kunde det uppfattas som att regeringen betraktade det ökade antalet människor på flykt som kom till vårt land som en kris.

Uppdraget till MSB innebar bl.a. att ta fram nationella lägesbilder. Lägesbilderna skulle innehålla information om områden där behov av åtgärder hade identifierats av de ansvariga aktörerna men där tillräckliga åtgärder inte hade vidtagits. MSB skulle även identifiera och rapportera övriga förhållanden som regeringen borde ha kännedom om för att kunna bedöma behovet av åtgärder från regerings sida.

Enligt regeringen innebar uppdraget en precisering och konkretisering av MSB:s befintliga uppdrag.<sup>15</sup> Uppdraget förlängdes till den 31 mars 2016.

---

<sup>14</sup> Se t.ex. SVT:s webbplats, [www.svt.se/nyheter/val2014/reinfeldts-vadjan-till-svenska-folket](http://www.svt.se/nyheter/val2014/reinfeldts-vadjan-till-svenska-folket).

<sup>15</sup> Promemoria Ju 2016-03-10 i Granskningsbetänkande 2015/16:KU20, s. 490.

### 7.3.4 Den migrationspolitiska överenskommelsen den 23 oktober 2015 om en stramare asylpolitik

Den 23 oktober 2015 presenterade regeringen och allianspartierna en uppgörelse på migrationsområdet. Överenskommelsen blev av särskild betydelse för den fortsatta utvecklingen eftersom den innebar att regeringen skickade tydliga signaler om att mottagandet av människor på flykt skulle komma att förändras och stramas åt.

Syftet med insatserna var enligt överenskommelsen att skapa ordning och reda i mottagandet, en bättre etablering och att dämpa kostnadsökningarna. Enligt överenskommelsen måste fler länder göra mer för att erbjuda människor skydd. I överenskommelsen står vidare: ”Sverige ska stå upp för asylrätten. I tider av kris är den som viktigast. Den som flyr från krig och förtryck ska kunna få skydd i Sverige.”<sup>16</sup>

Överenskommelsens innehåll beskrivs i avsnitt 4.1.4. Överenskommelsen inledde ett arbete som innebar att regeringen vidtog åtgärder som skulle leda till att färre asylsökande kom.

### 7.3.5 Uppdrag om boende i tält och akut brist på boende

Frågor om boende för de människor på flykt som kom präglade hela hösten 2015. Något som särskilt påverkade bilden av Sveriges mottagande av människor på flykt var regeringens uppdrag att inventera möjligheterna att låta asylsökande sova i tält och att Migrationsverket till slut inte klarade av sitt uppdrag att ordna boende vilket medförde att ett antal personer sov utomhus i november 2015.

#### Tält

Den 8 oktober 2015 gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga asylboenden. Uppdraget skulle genomföras i nära samarbete med kommunsektorn och samordnas med det uppdrag MSB hade fått den 1 oktober. Migrationsverket fick i uppdrag att i samarbete med MSB,

---

<sup>16</sup> Regeringens webbplats, [www.regeringen.se/contentassets/6519e46a9780457f8f90e64aefed1b04/overenskommelsen-insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen.pdf](http://www.regeringen.se/contentassets/6519e46a9780457f8f90e64aefed1b04/overenskommelsen-insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen.pdf)



Fortifikationsverket och länsstyrelserna uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden i form av tält.<sup>17</sup> MSB fick också i uppdrag att, i samverkan med Fortifikationsverket, stödja Migrationsverket i att uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden. MSB undersökte förutsättningarna för detta, bl.a. genom en markinventering i kommunerna. MSB fick svar från totalt 178 kommuner och 57 områden identifierades som byggbar mark.<sup>18</sup>

Den 10 december 2015 flyttade tolv asylsökande in i ett tältboende som MSB hade uppfört i Revinge i Skåne. Lägre hade plats för ungefär 200 personer. De inflyttade var ensamstående män, eftersom barnfamiljer och personer med särskilda behov var prioriterade för andra boenden. Migrationsverket ansvarade för mat, städning och bevakning av tälten. MSB ansvarade för att bygga tältanläggningen och ta hand om övrig teknisk skötsel, inklusive brandskydd.

Den 24 januari 2016 avvecklades tältlägret på Revingehed.

## Migrationsverket och brist på boende

Den 13 november 2015 beskrev Migrationsverket att bristen på boendeplatser sedan en tid tillbaka var akut. Tillgången på nya platser motsvarade inte behovet. Myndigheten skrev på sin webbplats att i ett läge då staten inte kan erbjuda boende träder socialtjänstlagen in, eftersom det är kommunen som ytterst ansvarar för de personer som vistas där.<sup>19</sup>

Den 19 november 2015 meddelade Migrationsverket på sin webbplats att myndigheten registrerade nya asylsökande men inte kunde erbjuda boende för den som sökte asyl. Det innebar enligt Migrationsverket att asylsökande från den dagen kunde komma att få ordna sitt boende på egen hand. Det var i första hand ensamstående män som påverkades av förändringen eftersom Migrationsverket prioriterade barnfamiljer när lediga platser fanns i boendesystemet. Migrationsverket informerade om att myndigheten hade

---

<sup>17</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07557/SIM (2015-10-09).

<sup>18</sup> MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 10.

<sup>19</sup> Migrationsverkets webbplats, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-13-Osakert-med-boendeplatser-till-helgen.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-13-Osakert-med-boendeplatser-till-helgen.html)

skyldighet att erbjuda boende men att myndigheten just då inte klarade det uppdraget.<sup>20</sup>

Ett antal asylsökande sov utanför Migrationsverkets lokaler natten mellan den 19 och 20 november 2015.<sup>21</sup>

Att människor sov i tält eller utomhus blev en signal om att mottagandet av människor på flykt inte fungerade i vissa delar.

### **7.3.6 Gränskontroller och ID-kontroller på fartyg den 12 november 2015**

Gränskontroller infördes i Sverige den 12 november 2015 och samma dag presenterade regeringen ett förslag om identitetskontroller av passagerare på fartyg. Dessa båda åtgärder ledde till att antalet människor på flykt som kom till Sverige minskade drastiskt. Från och med vecka 47 (mitten av november) började antalet människor som kom till Sverige att minska i snabb takt.

#### **Regeringen: allmän ordning och inre säkerhet hotad**

Införande av gränskontroller regleras i utlänningsförordningen (2006:97), som i sin tur hänvisade till artikel 23, 25 och 26 i Europaparlamentets och rådets förordning om kodex om Schengengränserna.<sup>22</sup> Av artiklarna följer att den berörda medlemsstaten i undantagsfall och omedelbart får återinföra gränskontroll vid de inre gränserna om hänsyn till en medlemsstats allmänna ordning eller inre säkerhet kräver att en brådskande åtgärd vidtas.

Regeringen beslutade den 12 november 2015 att återinföra gränskontroll vid inre gräns. Kontrollen påbörjades samma dag klockan 12.00 och skulle inledningsvis gälla i tio dagar. Regeringen uppgav att

---

<sup>20</sup> Migrationsverkets webbplats, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Migrationsverket-kan-inte-langre-erbjuda-boende-till-alla-asylsökande.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Migrationsverket-kan-inte-langre-erbjuda-boende-till-alla-asylsökande.html)

<sup>21</sup> Intervju Migrationsverket 2016-12-02.

<sup>22</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) i dess lydelse enligt Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 1051/2013 av den 22 februari 2013. Kodexen om Schengengränserna föreligger i en konsoliderad version, (EU) 2016/399.

det var Polismyndighetens uppgift att bestämma var och hur gränskontroll skulle genomföras.<sup>23</sup>

Skälet var enligt regeringen att fler personer på flykt sökte sig till Sverige än någonsin tidigare. Migrationen medförde möjligheter för Sverige, men även stora utmaningar. Den samlade bedömningen som regeringen gjorde var att det var nödvändigt att återinföra gränskontroll vid inre gräns.

Av regeringens webbplats framgår följande om vad som motiverade beslutet. ”Den samlade bedömningen som regeringen gör är att det är nödvändigt att återinföra gränskontroll vid inre gräns eftersom den nuvarande situationen innebär akuta utmaningar för viktiga funktioner i samhället. Bedömningen bygger på Migrationsverkets och Polismyndighetens analyser samt den nationella lägesbild som ges av MSB. Bland annat bedömer Polismyndigheten att den allmänna ordningen och den inre säkerheten i nuläget är hotad. MSB pekar på stora påfrestningar för flera samhällsviktiga verksamheter.”<sup>24</sup>

Regeringen angav att den avsåg att återkomma till om det, efter de första tio dagarna med återinförd gränskontroll, fanns behov av att förlänga kontrollen ytterligare en tid.

## ID-kontroller på fartyg

Samma dag som regeringen fattade beslut om inre gränskontroller föreslog regeringen också ett tillägg i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438). Enligt förslaget skulle rederierna i vissa fall vara skyldiga att genomföra identitetskontroller för att säkerställa att de uppgifter som registreras i passagerarlistor stämmer.<sup>25</sup> Regeringen fattade beslut om en ändring av fartygssäkerhetsförordningen den 17 november 2015 och ändringen trädde i kraft den 21 november 2015.<sup>26</sup>

Enligt ändringen har rederierna skyldighet att utifrån de föreskrifter som meddelats av Transportstyrelsen registrera uppgifter om ombordvarande passagerare på fartyg efter kontroll av giltig identitetshandling med fotografi. Detta gäller inte för registrering av

---

<sup>23</sup> Regeringsbeslut Ju2015/08659/PO (2015-11-12).

<sup>24</sup> Regeringens webbplats, [www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-granskontroll-vid-inre-grans/](http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-granskontroll-vid-inre-grans/)

<sup>25</sup> Promemoria, Näringsdepartementet, *Registrering av ombordvarande på passagerarfartyg*.

<sup>26</sup> Förordning (2015:673) om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438).

personer under 18 år som reser i sällskap med förälder som kan uppvisa en giltig identitetshandling med fotografi. Bestämmelsen gäller bara om det för passagerarfartygets resa finns skäl att anta att uppgifter som lämnas utan att styrkas med identitetshandling kan vara oriktiga.<sup>27</sup>

### 7.3.7 Malmömässan från den 15 november 2015

Gränskontrollerna ledde till att de som anlände till Sverige utan uppehållstillstånd fångades upp på ett nytt sätt, vilket påverkade Migrationsverkets mottagande. Ett sätt för Migrationsverket att hantera den situationen var att öppna en tillfällig vänthall vid Malmömässan. Det riktades stark kritik mot förhållandena för de människor som vistades på mässan. Vänthallen vid Malmömässan kan betraktas som en särskild händelse eftersom den i massmedia fungerade som en signal om en ohållbar situation och om Migrationsverkets problem att hantera situationen.

Enligt Migrationsverket använde man från kvällen söndagen den 15 november 2015 Malmömässan som vänthall för runt 600 människor som vid gränskontrollerna hade uppgett att de ville söka asyl i Sverige. Polisen körde de asylsökande till mässhallarna från Hyllie, Lernacken, Helsingborg och Trelleborg. När de sökande kom till Malmömässan fick de uppge namn, medborgarskap, ålder och vilket språk de talade. Detta bl.a. för att snabbt kunna fånga upp de ensamkommande barnen som kommunen ansvarade för.<sup>28</sup>

Malmömässan fungerade enligt Migrationsverket som ett stort väntrum där de asylsökande väntade på bussar till de platser i landet där det fanns kapacitet att ta emot dem. Migrationsverket hade personal på plats dygnet runt. Enligt Migrationsverket fick de asylsökande frukost, lunch och middag inne i mässhallarna. Migrationsverket delade även ut mat nattetid. Även om mässan bara skulle fungera som ett väntrum övernattade människor där. Avtalet med Malmömässan gällde till en början tio dagar och för max 1 000

---

<sup>27</sup> Se 2 kap. 3 a § fartygssäkerhetsförordningen (2003:438).

<sup>28</sup> Migrationsverkets webbplats, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Malmomassan-vanthall-for-asylsökande.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Malmomassan-vanthall-for-asylsökande.html)

personer.<sup>29</sup> Målsättningen var att ingen skulle stanna längre än 14 timmar på Malmömassan.<sup>30</sup>

MSB tog i sin nationella lägesbild den 1 december 2015 upp situationen på Malmömassan. MSB skrev att boendesituationen var mycket kritisk, att Migrationsverket fortfarande inte kunde garantera tak över huvudet för samtliga asylsökande och att läget var särskilt ansträngt i Malmö, där Malmömassan alltjämt användes som en tillfällig lösning för att klara av situationen. Asylsökande kunde stanna upp till fem dagar på Malmömassan och detta hade kritiserats av flera aktörer.<sup>31</sup>

MSB hänvisade också till att Rädda Barnen hade påtalat att vissa ankomstboenden och vänthallar för asylsökanden var mycket bristfälliga, t.ex. i Malmömassan, där barn vistades med sina vårdnadshavare. Internationella standarder för flyktingläger kunde inte upprätthållas när det gällde exempelvis toaletter, duschar, separata utrymmen för barn, kvinnor och män samt tillgänglighet till hälso- och sjukvård. Barn med särskilda behov kunde inte få det stöd de behövde och liknande problematik rapporterades från andra belastade regioner gällande funktionshinder. Migrationsverket angav att samlingsplatser likt Malmömassan inte var att föredra men att man varit tvungen att hänvisa barn med vårdnadshavare till sådana alternativ. Migrationsverket prioriterade dock att flytta barnfamiljer därifrån så fort platser i andra typer av boenden blev lediga.<sup>32</sup>

En vecka senare hade läget förbättrats på Malmömassan, rapporterade MSB i sin nationella lägesbild den 8 december 2015.<sup>33</sup>

Den 11 december 2015 avslutade Migrationsverket verksamheten i Malmömassan. Myndigheten hade då inte ett så stort behov av extra väntrumskapacitet, eftersom antalet asylsökande blev färre. Migrationsverkets ordinarie lokaler skulle fylla behovet.<sup>34</sup>

Migrationsverkets dåvarande generaldirektör Anders Danielsson sa i en intervju att Migrationsverket var tvungna att frångå regelverket. För att ge människor tak över huvudet lät myndigheten dem

---

<sup>29</sup> Migrationsverkets webbplats, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Malmomassan-vanthall-for-asylsokande.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Malmomassan-vanthall-for-asylsokande.html)

<sup>30</sup> MSB Nationell lägesbild 2015-12-08.

<sup>31</sup> MSB Nationell lägesbild 2015-12-01.

<sup>32</sup> MSB Nationell lägesbild 2015-12-01.

<sup>33</sup> MSB Nationell lägesbild 2015-12-08.

<sup>34</sup> Migrationsverkets webbplats, [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-12-11-Nu-lamnar-Migrationsverket-Malmomassan.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-12-11-Nu-lamnar-Migrationsverket-Malmomassan.html)

sova i Migrationsverkets receptioner och på Malmömässan, vilket stred mot gällande regler. Människor fick inte sova i lokalerna, bl.a. på grund av risker för brandsäkerheten. Men alternativet var att sätta människor på gatan, enligt Danielsson.<sup>35</sup>

Situationen vid Malmömässan blev en signal om att mottagandet av människor på flykt inte fungerade.

### 7.3.8 Regeringens åtgärder för "andrum" den 24 november 2015

Den 24 november 2015 presenterade regeringen en rad åtgärder för att skapa ett "andrum" för det svenska mottagandet av människor på flykt.<sup>36</sup> Åtgärderna kan enligt utredningen betraktas som av särskild betydelse för den fortsatta utvecklingen då de uttryckligen avsåg att minska antalet asylsökande till landet.

Motiveringen var att Sverige hade tagit ett större ansvar än något annat land i västvärlden. Antalet asylsökande hade varit mycket stort sedan sommaren och många av de asylsökande var barn eller unga. Myndigheter och kommuner hade svårt att klara ansträngningarna – t.ex. Lex Sarah-anmälde kommuner sig själva för att de inte längre kunde sköta sitt mottagande av ensamkommande barn på ett säkert sätt. MSB hade slagit larm om att viktiga samhällsfunktioner inte klarade av ansträngningen. Sverige kunde inte längre garantera tak över huvudet för de som sökte sig till Sverige och den senaste veckan hade människor tvingats sova utomhus.

Därför föreslog regeringen en rad åtgärder för att skapa "andrum" i mottagandet. Det krävde att antalet personer som sökte asyl och beviljades uppehållstillstånd i Sverige minskade kraftigt. Regeringen ville därför under en period anpassa asylreglerna till miniminivån i EU för att fler skulle välja att söka asyl i andra EU-länder.

Regeringen presenterade åtgärder inom tre områden: en anpassning av den svenska lagstiftningen till minimikraven i internationella konventioner och EU-rätten, tillämpning av medicinsk åldersbedömning samt ett införande av ID-kontroller på kollektiva transportsätt

---

<sup>35</sup> [www.advokaten.se/Tidningsnummer/2016/nr-7-2016-argang-82/viktigt-med-improvisationsformaga-i-extrema-situationer/](http://www.advokaten.se/Tidningsnummer/2016/nr-7-2016-argang-82/viktigt-med-improvisationsformaga-i-extrema-situationer/)

<sup>36</sup> Regeringens webbplats, [www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/](http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/)

till Sverige. Flera av åtgärdsförslagen följde upp den migrationspolitiska överenskommelse som regeringen presenterade tillsammans med allianspartierna den 23 oktober 2015.

### 7.3.9 ID-kontroller för att minska antalet asylsökande

Den 24 november 2015 aviserade regeringen att ID-kontroller skulle införas och en lag som gjorde detta möjligt trädde i kraft den 21 december.<sup>37</sup> Lagen syftade till att minska det antal människor som sökte sig till Sverige för att få asyl, då de åtgärder man tidigare vidtagit för att få ner nivåerna enligt regeringen inte hade varit tillräckliga. Beslutet syftade också enligt regeringen till att få kontroll över den grupp som inte hade för avsikt att söka asyl i Sverige, något regeringen inte uttryckt lika tydligt tidigare under hösten.

ID-kontrollerna innebar – tillsammans med tillämpningen av den senare beslutade förordningen som anger en skyldighet för vissa transportörer att utföra identitetskontroller – ett fortsatt minskat antal människor som sökte sig till Sverige.

### Lagen om särskilda åtgärder

Lagen gav regeringen rätt att meddela föreskrifter om identitetskontroller vid transporter med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från annan stat.<sup>38</sup> Hanteringen av förslaget såg ut som följer:

- Den 4 december 2015: Näringsdepartementet lämnade lagrådsremiss.
- Den 7 december 2015: Lagrådet fattade beslut om yttrande.
- Den 9 december 2015: regeringen lämnade proposition till riksdagen.
- Den 15 december 2015: justitieutskottet fattade beslut om betänkande.

---

<sup>37</sup> Regeringens webbplats, [www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/](http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/)

<sup>38</sup> Lag (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

- Den 17 december 2015: kammaren biföll utskottets förslag.
- Den 18 december 2015: lagen utfärdades.
- Den 21 december 2015: lagen trädde i kraft.
- Den 4 januari 2016: Förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet började gälla.



## 8 Utgångspunkter för vår analys

Vi har gjort vår analys av samhällets mottagande av de människor på flykt som kom till Sverige hösten 2015 utifrån några särskilt angivna utgångspunkter som beskrivs i detta avsnitt. Vårt uppdrag är begränsat främst till händelseförloppet och hanteringen i Sverige under hösten 2015. Vi har alltså en kort period i fokus och vi ska inte analysera händelseutvecklingen utanför Sverige eller den svenska regeringens arbete inom EU. En annan sak är att vårt arbete måste utföras utifrån en kontext och vi får också enligt våra direktiv sätta vår analys i ett sammanhang.

Vår ansats är vad som kan anses vara berättigade förväntningar även i ett så ansträngt läge som under hösten 2015. En viktig utgångspunkt blir de krav som måste ställas på mottagandet utifrån Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter och barnets rätt och de rätts säkerhetskrav som ställs på myndighetsutövningen vid mottagandet av människor på flykt.

Människor på flykt som kommer till Sverige möter en förvaltning där ansvaret för mottagandet är fördelat mellan staten, kommunerna och landstingen. Att ansvaret delas av staten och kommunerna blev tydligt hösten 2015 när situationen blev ansträngd och krävde ett samlat ledarskap. Vår analys av hur händelseförloppet hanterades måste göras utifrån uppdelningen av ansvaret mellan staten och kommunerna.

### 8.1 Händelseförloppet i Sverige påverkades av omvärlden

Under 2015 sökte drygt 1,3 miljoner människor asyl i något av EU:s medlemsländer. Det var mer än dubbelt så många människor jämfört med det antal som flydde och sökte asyl i Europa 2014. Många

människor sökte sig liksom tidigare år till Tyskland och vidare till Sverige. Under hösten 2015 kom allt fler att välja att söka asyl i Sverige eller resa genom Sverige för att söka asyl i något av våra grannländer. Att så många människor på flykt skulle anlända till Sverige under några månader hade inte förutsetts av Migrationsverket eller av någon annan myndighet. Händelseförloppet hade sin förklaring i en rad olika omständigheter som endast delvis gällde den svenska asylpolitiken och hur mottagandet av människor på flykt var organiserat i vårt land. Att de svenska myndigheterna på ett så tydligt sätt kom att verka i en internationell kontext är en viktig aspekt vid analysen av hanteringen av mottagandet i Sverige under hösten 2015.

## 8.2 Sverige ska leva upp till sina internationella åtaganden

Den svenska utlänningslagen och utlänningsförordningen bygger på och genomför de internationella och EU-rättsliga åtaganden som Sverige har inom asylrätten. Utöver det har Sverige viktiga internationella förpliktelser som delvis är införlivade i svensk rätt och som gäller mänskliga rättigheter och friheter och barnets rätt. I det följande redovisas i korthet de internationella åtaganden som Sverige har och som därmed blir en utgångspunkt för analysen av de svenska myndigheternas och civilsamhällets mottagande av människor på flykt hösten 2015.

Sverige har anslutit sig till FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 som rör mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer. Sverige har också ratificerat 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning med 1967 års tilläggsprotokoll och 1989 års FN:s konvention om barnets rättigheter. Ett förslag om att FN:s konvention om barnets rättigheter ska bli svensk lag har remitterats och behandlas nu i Regeringskansliet (*Barnkonventionen blir svensk lag*, SOU 2016:19). Den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och dess olika tilläggsprotokoll gäller som svensk lag.

Samarbetet i EU har inneburit ytterligare en dimension för skyddet av de mänskliga rättigheterna i Europa. Det framgår ut-

tryckligen av EU-fördraget att unionen ska bygga på respekt för de mänskliga rättigheterna och att de rättigheter som garanteras i Europakonventionen och följer av medlemsstaternas konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer. EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna är sedan Lissabonfördragets ikraftträdande rättsligt bindande.

### **Särskilt om vad som avses med asylrätt enligt konventionen om flyktingars rättsliga ställning**

En flykting är en person, som inte har sitt hemlands skydd, och som befinner sig utanför hemlandet därför att han eller hon där riskerar förföljelse på grund av sin ras, religion eller politiska uppfattning. Asyl innebär ibland fristad, att en flykting får tillstånd att vistas och bosätta sig i ett annat land än hemlandet. I en mer begränsad mening avser asyl skydd mot förföljelse och att en flykting har ett skydd mot att bli sänd till ett land där han eller hon riskerar förföljelse.

Den folkrättsliga betydelsen av asylrätt handlar om den rätt som tillkommer en stat att bevilja en flykting asyl, utan att detta kan anses som en ovänlig handling gentemot den asylsökandes hemland. Ett individuellt rättsligt anspråk på att få vistas i ett annat land än sitt hemland kan dock inte grundas på Genèvekonventionen. Någon individuell rättighet till asyl finns inte. Däremot anger FN:s allmänna deklaration om de mänskliga rättigheterna att envar har rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad från förföljelse (GA Res. 217 av den 10 december 1948, artikel 14).

I en deklaration om territoriell asyl (GA Res. 2312 av den 14 december 1967) slås fast att situationen för personer, som är berättigade till asyl, är en angelägenhet för det internationella samfundet (artikel 2). Det finns ett förbud mot att återsända eller avlägsna den som är berättigad till asyl till ett land, där han eller hon riskerar förföljelse (artikel 3). Undantag får endast göras på grund av tvingande nationella säkerhetshänsyn eller för att skydda den övriga befolkningen. Som exempel nämns ”en massinvasion av flyktingar”. Principen om non-refoulement har sedermera kommit att upprepas i andra internationella dokument och får anses som en av de grundläggande principerna för det internationella regelverket om flyktingar.

## Särskilt om barnkonventionen

FN:s konvention om barnets rättigheter av den 20 november 1989 definierar barn som varje människa under 18 år, om inte barnet blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller barnet (artikel 1). Konventionsstaterna åtar sig att tillförsäkra varje barn som finns inom deras jurisdiktion de rättigheter som anges i konventionen (artikel 2). Konventionen innehåller medborgerliga, politiska, ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter.

Barnkonventionen innehåller fyra grundläggande principer: förbud mot diskriminering (artikel 2), vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet (artikel 3), rätten till liv och utveckling (artikel 6) och rätten att få komma till tals (artikel 12).

Rätten till trygghet och skydd och en acceptabel levnadsstandard finns i artikel 26 och 27 och rätten till skolgång i artikel 28. I artikel 29 ges barn rätt att i ankomstlandet behålla sitt modersmål och utveckla det samtidigt som barnet får lära sig ett nytt språk. Artikel 31 talar om barnets rätt till lek och kulturella aktiviteter. Artikel 24 ger varje barn rätt att åtnjuta bästa uppnåeliga hälsa.

Artikel 22 berör uttryckligen barn på flykt. De ska ha samma rättigheter som alla andra barn. Vikten av att försöka spåra föräldrarna till ensamkommande barn betonas för att göra en familjeåterförening möjlig. Artikel 10 anger att ansökningar om återförening ska behandlas på ett positivt, humant och snabbt sätt. För den som har varit utsatt för övergrepp eller har erfarenhet av väpnad konflikt finns enligt artikel 39 en rätt till rehabilitering och återanpassning i en miljö som främjar barnets hälsa, självrespekt och värdighet.

De grundläggande principerna innebär att varje barn, oavsett ursprung, religion eller hudfärg har rätt att få del av sina rättigheter, att barnets bästa ska beaktas vid alla beslut som berör barn, att inte bara barnets överlevnad utan också hans eller hennes utveckling ska säkerställas till det yttersta av samhällets förmåga och att barnets åsikter ska få komma fram och visas respekt.

### **8.3 Mottagandet av människor på flykt ska vara rättssäkert**

Grundsatserna om att all maktutövning måste ha stöd av lag, legalitetsprincipen, och allas likhet inför lagen, gäller all myndighetsutövning och de är grundläggande i mottagandet av människor på flykt. Det gäller även då mottagandet under hösten 2015 behövde ske i en mycket stor omfattning. Mänskliga rättigheter och rättssäkerhet gäller varje individ som tas emot.

### **8.4 Uppdelningen av migrationsmottagandet mellan staten och kommunen**

I Sverige är mottagandet av människor på flykt organiserat så att staten genom Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet. I det ligger uppgiften att registrera dem som söker asyl och att driva boenden för de vuxna och familjer som väljer att bo i ett anläggningsboende under asylprövningstiden. Samtidigt bor människor som söker asyl liksom alla andra i vårt land i en kommun och kommunerna har ansvar bl.a. för att ordna boende åt ensamkommande barn och skola för alla asylsökande barn. Landstingen ansvarar bl.a. för hälso- och sjukvård. Att ansvaret på detta sätt är fördelat mellan staten och kommunerna innebär att analysen av hur mottagandet hanterades hösten 2015 måste ske utifrån uppdelningen mellan stat och kommun så som den definieras i regeringsformen och genomförs i annan lagstiftning. Det är också viktigt att ha förståelse för att en verksamhet med många myndigheter involverade är särskilt svår att hantera när det krävs en helhetsbild, ett snabbt informationsflöde och situationsanpassning av myndigheternas insatser.

### **8.5 En fungerande ledning i fokus**

De många människor på flykt som anlände till Sverige under hösten 2015 ställde många medarbetare i staten, i landstingen och regionerna och i kommunerna inför stora utmaningar. Tjänstemän fick utföra många ibland helt nya uppgifter på mycket kort tid och utan tillräcklig information eller tillräckliga resurser. De flesta gjorde i den situationen så gott de kunde. Det finns goda exempel på hur

tjänstemän i statlig och kommunal förvaltning ställde upp och kom med de bästa lösningar som gick för att ordna det första mottagandet. Det gick ut på att hitta ett boende och att ordna mat, kläder och den vård som kunde behövas. Samtidigt var situationen sådan att det inte gick att undvika att mottagandet under hösten 2015 också innebar att fel begicks och att människor på flykt inte i alla delar fick ett mottagande som motsvarar de krav som ställs enligt gällande författningar. Vår analys går inte närmare in på enskilda situationer utan vi ser vårt uppdrag som att vi ska analysera hur mottagandet av människor på flykt organiserades under hösten 2015 av dem som var ansvariga för ledningen av verksamheten.

En fungerande ledning förutsätter att information samlas in som underlag för beslut, en beslutsfunktion som fattar beslut om inriktningen för hanteringen och en organisation där besluten kan genomföras. Vår analys måste utgå från regeringens och kommunernas befogenheter enligt regeringsformen och det ansvar som ligger på dem som leder statliga myndigheter och kommunala verksamheter. Analysen utgår alltså från att regeringen styr riket och de statliga myndigheterna, att de statliga myndigheterna leds av myndighetschefen i enlighet med myndighetsförordningen, att de statliga och kommunala myndigheterna ska samverka med varandra enligt förvaltningslagen och att den kommunala verksamheten leds av valda församlingar och regleras i kommunallagen och annan lagstiftning i enlighet med regeringsformens bestämmelser.

## Regeringen styr riket

All offentlig makt utgår från folket och den offentliga makten utövas under lagarna (1 kap. 1 § RF). Detta gäller såväl under normala förhållanden som vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid krig eller krigsfara. Grundsatsen om maktutövningens lagbundenhet, legalitetsprincipen, gäller inte endast domstolar och förvaltningsmyndigheter utan också regering och riksdag. Den gäller på det kommunala området i lika hög grad som på det statliga. Bestämmelsen ger uttryck åt principen att Sverige är en rättsstat. Det inne-

bär att samtliga samhällsorgan är underkastade rättsordningens regler.<sup>1</sup>

Regeringen är ansvarig för genomförandet av det allmännas åtagande om det inte uttryckligen tillkommer riksdagen, kommunerna, domstolarna eller någon annan myndighet. För att fullgöra detta styr regeringen riket. Regeringskansliets uppgift är att bereda regeringsärenden och i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. Statsministern är chef för Regeringskansliet och ansvarig för hur Regeringskansliets arbete är organiserat och genomförs. Inom de olika departementen ansvarar det statsråd som statsministern har bestämt för verksamheten.

### Regeringen styr statliga myndigheter

De statliga myndigheterna, med undantag för riksdagens myndigheter, lyder under regeringen (12 kap. 1 § RF). Bestämmelsen innebär att myndigheterna i princip ska följa de föreskrifter av allmän natur och direktiv som regeringen meddelar. Regeringens befogenhet att utfärda anvisningar, ge direktiv eller göra uttalanden beträffande statlig myndighets verksamhet är inte obegränsad. För det första gäller att regeringen är bunden av vad som är reglerat i grundlag och lag. Samma bundenhet gäller för regeringen i fråga om vad riksdagen beslutat genom budgetreglering (anslagsbeslut). För det andra får regeringen inte bestämma hur en myndighet ska besluta i ett särskilt fall i ett ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag (12 kap. 2 § RF). På de områden där förvaltningsmyndigheter handlägger ärenden som kan komma att prövas av förvaltningsdomstol eller domstolsliknande nämnder fungerar de tämligen oberoende av regeringen, medan myndigheter som handlägger i ärenden med svagare prägel av rättstillämpning i högre grad styrs informellt genom kontakter mellan myndigheten och företrädare för departementen även om myndigheten utåt sett själv får svara för sitt beslut.<sup>2</sup> Konstitutionsutskottet har vid flera tillfällen behandlat frågan om så kallade informella kontakter mellan företrädare för regeringen med Regeringskansliet

---

<sup>1</sup> Se t.ex. konstitutionsutskottets uttalande i betänkandet KU 1973:26, s.59.

<sup>2</sup> Jämför betänkandet från 2005 års katastrofkommission, SOU 2005:104, s. 55.

och myndigheterna. Utskottet har då framhållit att stor återhållsamhet måste iakttas.

Konstitutionsutskottet har granskat regeringens hantering av migrationsmottagandet under 2015. Utskottets ställningstagande är publicerat i betänkandet 2015/16:KU20.

### **Ledningen i statliga myndigheter**

Myndigheternas verksamhet leds av myndighetschefen. Genom instruktionen regleras myndighetens uppgifter och de grundläggande institutionella förhållandena, t.ex. myndighetens ledningsform. Instruktionen kan också reglera hur verksamheten ska organiseras och utföras. Regleringsbrevet anger för det kommande budgetåret bland annat finansiella villkor för myndigheten och det kan innehålla särskilda uppdrag. Regeringen kan också under budgetåret ge särskilda uppdrag till förvaltningsmyndigheterna.

### **Myndighetsförordningen**

Myndighetsförordningen (2007:515) anger tre ledningsformer för myndigheter: enrådighetsmyndighet, styrelsemyndighet och nämndmyndighet (2 §). Beroende på vilken ledningsform en myndighet har, ska myndighetschefen, styrelsen eller nämnden ansvara inför regeringen för verksamheten (3 §). Myndighetsledningen ska bland annat besluta en arbetsordning. Arbetsordningen ska innehålla de föreskrifter som behövs om myndighetens organisation, handläggning av ärenden, delegering och formerna i övrigt för verksamheten. Ledningen ska också säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll av verksamheten (4 §).<sup>3</sup>

Myndigheterna har ett övergripande ansvar för att fortlöpande utveckla sin verksamhet. Verksamheten ska vara effektiv och myndigheter som fattar beslut som innebär myndighetsutövning mot enskilda ska skapa förutsättningar för att verksamheten är rättssäker. Enligt 6 § ska varje myndighet verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. En myndighet

---

<sup>3</sup> Se även förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.



ska tillhandahålla information om myndighetens verksamhet och följa sådana förhållanden utanför myndigheten som har betydelse för verksamheten.

### Myndigheterna ska samverka med varandra

Den grundläggande bestämmelsen om myndigheternas samverkan finns i 6 § förvaltningslagen (1986:223). Varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten. Samarbete mellan myndigheter bidrar till rättssäkerhet, effektivitet och service. Behovet av samverkan och samordning blir särskilt påtagligt när en fråga uppkommer som kräver åtgärder från flera olika myndigheters sida.

Bestämmelsen är ett uttryck för intresset att förvaltningen ska vara effektiv. Förvaltningen bör inte vara beroende av en indelning i organisatoriska enheter med skilda verksamhetsområden. Det är angeläget att myndigheterna strävar efter att uppnå samstämmighet och konsekvens, även när de har olika inriktning. Det ankommer i första hand på den myndighet som får en begäran om hjälp att bedöma förutsättningar för att den ska kunna lämna hjälpen inom ramen för sin verksamhet (proposition 1985/86:80 *En ny förvaltningslag*, s. 23).

Myndigheterna ska samverka dels för att myndigheternas verksamhet i stort ska bli mer enhetlig och i övrigt effektiv, dels för att underlätta enskildas kontakter med dem. Bestämmelsen gäller all verksamhet hos förvaltningsmyndigheterna, inte bara handläggningen av ärenden utan också myndigheternas faktiska handlande. Den gäller statliga såväl som kommunala myndigheter.<sup>4</sup>

### Den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen utgör en grundläggande del av statsskicket. Av 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen följer att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick och genom kommunal självstyrelse. Det

---

<sup>4</sup> Jämför 31 § förvaltningslagen (1986:223).

finns kommuner på lokal och regional nivå (1 kap. 7 § RF). Regeringsformen innehåller också grunderna för den kommunala organisationen och regler om kommunernas beskattningsrätt m.m. (14 kap. RF).

Arbets- och befogenhetsfördelningen mellan stat och kommun beslutas av riksdagen och den måste i ganska vid omfattning kunna ändras i takt med samhällsutvecklingen (1973:90 s. 188 och 190). Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.

Samverkan mellan kommuner sker vanligen i kommunalförbund eller genom delägda bolag.

## 9 Analys och lärdomar

### 9.1 Inledning

#### 9.1.1 Olika bilder av hösten 2015

Hösten 2015 innebar en stor utmaning för delar av den svenska förvaltningen. Ett mycket stort antal människor på flykt skulle tas emot och det blev ett intensivt händelseförlopp eftersom de flesta kom under höstmånaderna.

Det finns olika bilder av hur stor påverkan det blev för de statliga och kommunala verksamheter som tillsammans bildar den förvaltning som tar emot människor på flykt. Vi har i kapitel 4–6 beskrivit myndigheternas, SKL:s och civilsamhällets hantering av händelseförloppet. Beskrivningarna bygger på det vi har fått fram vid möten, intervjuer, hearings, rapporter från Statskontoret och BO och andra kontakter vi har haft under utredningen.

Den sammantagna bild som tonar fram är både tydlig och varierad. Att ta emot så många människor på flykt under kort tid blev en stor påfrestning. Mottagandet skulle genomföras av en förvaltning som redan innan i vissa delar hade ett ansträngt läge. Bilden av hur den egna myndigheten eller organisationen klarade utmaningen varierar. Man har också olika uppfattning om den egna myndighetens och andra myndigheters förmåga till samarbete och samverkan.

Vår analys blir att det är fullt rimligt att bilden av myndigheternas hantering av händelseförloppet ser olika ut. Beskrivningarna sker i efterhand. Myndigheterna hade olika uppgifter och olika geografiska ansvarsområden. Situationen utvecklade sig i olika takt och på olika sätt i olika delar av Sverige.

De människor på flykt som kom till Sverige under hösten 2015 mötte en samlad reglering av hur mottagandet ska gå till men också ett genomförande av mottagandet som skilde sig åt mellan myndigheter och mellan platser i Sverige.

Ett lärande för framtiden som är självklart men som ändå bör lyftas fram igen är att den svenska förvaltningens uppdelning mellan staten och kommunerna och med fristående, sidoordnade statliga förvaltningsmyndigheter ställer särskilda krav på ledning, styrning, samverkan och samordning, inte minst när situationen blir ansträngd.

### **9.1.2 Att ta emot människor på flykt i en komplex förvaltning**

#### **Samarbete inom och mellan myndigheter**

Mottagandet av det stora antal människor på flykt som kom till Sverige hösten 2015 innebar betydande utmaningar för de myndigheter som ansvarar för mottagandet. Samtidigt blev det tydligt att det fanns ett stort ansvarstagande hos tjänstemän i myndigheterna och ett stort engagemang från civilsamhället och enskilda volontärer.

Att ta emot människor på flykt är en viktig uppgift som ska genomföras i en komplex organisation. Det handlar om att möta människor som befinner sig i en utsatt situation. Det handlar också om att flera myndigheter i staten, kommunerna och landstingen delar ett ansvar som sammantaget ska ge ett rättssäkert mottagande för den enskilde och också motsvara de förväntningar som bör ställas på Sverige som en rättsstat. Detta ska göras utifrån ett regelverk som inte är enkelt eller lättöverskådligt.

För att mottagandet ska motsvara kraven på rättssäkerhet och samtidigt genomföras på ett effektivt sätt måste de statliga och kommunala myndigheterna ha tillräcklig information och kunskap. Mottagandet kräver för det första information om vad som händer och kunskap om den egna myndighetens ansvarsområde men också viss kunskap om andra samverkande myndigheters ansvar. Migrationsmottagande förutsätter också ett nära samarbete mellan myndigheter och inom myndigheter. Det måste finnas ett ledarskap som ger förutsättningar för samverkan inom och mellan myndigheter och som leder till att medarbetare är förtrodda med sin roll och sin uppgift. Det handlar också om att på rätt sätt planera, följa upp och dimensionera förvaltningen. På strategisk nivå behöver olika verksamheter inriktas i ett samordnat arbete för att genomföra det övergripande offentliga åtagandet. Civilsamhället är en nödvändig och viktig del i migrationsmottagandet som måste koordineras på ett bra sätt med det offentliga åtagandet.

## Myndigheternas verksamheter behövde samordnas

Migrationsverket har huvudansvaret för mottagandet av människor på flykt men flera andra myndigheter ansvarar för delar av mottagandet. Viktiga delar av mottagandet under hösten 2015 genomfördes av andra statliga myndigheter, kommuner och landsting. Det förutsätter, sett ur en myndighets eller en tjänstemans perspektiv, samverkan med andra för att fullgöra det övergripande uppdraget, tydlighet i de egna ansvarsuppgifterna och en helhetssyn, även om det kan hamna i motsättning till effektivitet inom den egna organisationen. Att samarbeta och dela information mellan myndigheter, om det inte finns hinder för detta, är därmed ett grundläggande ingångsvärde.<sup>1</sup>

Ytterligare en omständighet av betydelse är att myndigheternas ansvar för olika delar i migrationsmottagandet kan sträcka sig över mer än ett års tid om Migrationsverkets handläggningstid för utredning och beslut i asylärenden är lång. En fungerande verksamhet för alla myndigheter som ansvarar för någon del av migrationsmottagandet kräver därmed planering, logistik och prioritering av resurser, med ett ständigt uppföljande förhållningssätt allteftersom antalet barn och vuxna får besked i frågan om uppehållstillstånd. Myndigheternas förutsättningar för genomförande av ett effektivt och rättssäkert mottagande ändras med andra ord över tid.

Migrationsmottagandet styrs av ett regelverk som finns på flera nivåer. Det rör sig om bestämmelser i ramlagstiftning och i speciallagstiftning, bestämmelser som reglerar själva mottagandet, bestämmelser om bistånd till individen och bestämmelser om ersättning till myndigheter. De lagar som reglerar mottagandet bygger till stor del på internationella konventioner samtidigt som genomförandet av lagstiftningen ofta styrs av myndighetsinterna riktlinjer och överenskommelser mellan myndigheter. Olika myndigheters beslut hakar dessutom i varandra och påverkar hur verksamheten över tid fördelar sig mellan delar av förvaltningen. Allt detta påverkar hur mottagandet går till. Det understryker än mer vikten av samverkan och samordning.

---

<sup>1</sup> Samverkan utgör också en del av den gemensamma värdegrunden för de statsanställda, se Värdegrundsdelegationen (2013), s. 27. Se även Statskontoret (2016), *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 45.

För den enskilde som möter den svenska förvaltningens migrationsmottagande är det viktigt att mötas av en sammanhållen process som börjar med migrationsmottagandet.

### **En markant ökning krävde flexibilitet**

När allt fler människor på flykt anlände till Sverige under hösten 2015 tillkom ytterligare en dimension av komplexitet. Fler myndigheter, frivilligorganisationer och enskilda volontärer blev en del av mottagandet samtidigt som myndigheternas verksamheter behövde utökas under förhållandevis kort tid. Det uppstod ett behov av snabb samordning inom och mellan myndigheter och ett gott samarbete mellan förvaltning och civilsamhälle.

En hastig förändring av migrationsmottagandets omfattning kräver både flexibilitet och anpassningsförmåga. Det betyder att möjligheterna att skala upp eller ned blir kritiska. I detta sammanhang bör sägas att både Migrationsverket och flera av kommunerna och landstingen redan innan 2015 hade en ansträngd situation. Vilket ingångsläge dessa verksamheter befann sig i påverkade möjligheten till anpassning. Det måste också framhållas att ingen av de myndigheter som på olika sätt arbetade med mottagandet av människor på flykt under hösten 2015 hade resurser för den stora insats som behövde göras. Det gjorde att omprioriteringar blev nödvändiga och att annan verksamhet fick prioriteras ned eller vänta. Vilka olika undanträngningseffekter som blev följden kunde inte analyseras eller hanteras under hösten 2015.

Generellt sett gäller också att det är svårt att implementera nya strukturer, att samverka mellan eller inom myndigheter och att förändra organisationer för att möta en större förändring på förhållandevis kort tid.

Att möta en stor utmaning förutsätter att medarbetare har både det handlingsutrymme och den kompetens som krävs. Det ställer också krav såväl på ledarskapet som på medarbetare i varje organisation. Medarbetare behöver ha en god kunskap om och förståelse för sin uppgift och vad som ligger inom ramen för uppdrag och mandat, både som representant för myndigheten och som tjänsteman. När förändringen gäller ett ökat antal människor på flykt blir utmaningarna än större, särskilt inledningsvis när det på ett så påtagligt

sätt handlar om människors möjlighet att få ett tryggt och rätts-säkert mottagande.

Det ska framhållas att dessa särskilda utmaningar på flera håll samtidigt blev en sammanhållande kraft. Ett tydligt exempel är det på många håll i landet framgångsrika samarbetet mellan myndigheter och civilsamhället när frivilligorganisationer snabbt mobiliserade och bidrog i det första mottagandet. Ett annat exempel är de organisationsformer och nätverk som utvecklades inom och mellan myndigheter. Brandskydd på tillfälliga boenden för vuxna och barn löstes, transport av barn mellan flygplats och boende kunde säkras och mobila vårdteam tog sig till boenden i stället för att människor skulle ta sig till vårdcentralen. Generellt sett har enskilda tjänstemän hanterat en praktisk situation efter förmåga och förutsättningar på ett sätt som ligger i linje med att upprätthålla förtroendet för migrationsmottagandet och förvaltningen i vid bemärkelse.

Myndigheternas och civilsamhällets arbete under hösten 2015 blev en stor utmaning för delar av den svenska förvaltningen och det gav också lärdomar som bör tas tillvara för att stärka samhällets förmåga att i framtiden hantera stora och oväntade situationer. I det följande kommer vi att analysera hur mottagandet av det stora antalet människor på flykt hösten 2015 hanterades och vilka lärdomar som kan dras inom olika områden.

## **9.2 Beredskapen inför mottagandet av människor på flykt**

### **9.2.1 Migration hör till samhällets vardag**

Sverige är del av ett globalt sammanhang. Nationell utveckling påverkas av den samhällsutveckling som sker utanför våra gränser. Globalt sett finns flera faktorer av omedelbar betydelse för migrationen. Det är inte utredningens uppdrag att närmare analysera eller redovisa detta utan det som lyfts i det följande ska ses som exempel som huvudsakligen är allmängiltig kunskap. Samtidigt är det nödvändigt att se på förvaltningens uppgifter i en internationell kontext. Migration är sammankopplad med t.ex. klimatförändringar, digitalisering och kapitalrörelser liksom en mer komplex säkerhetspolitisk situation.

Enligt FN:s klimatpanel skulle ett misslyckande med att nå klimatmålen leda till en instabil och reducerad livsmedelsproduktion, välfärdsminskning, försämrad folkhälsa och ökad migration.<sup>2</sup> Den klimat- och miljörelaterade migrationen kommer enligt en spridd uppskattning uppgå till cirka 200 miljoner människor år 2050.<sup>3</sup> Det är nära en fördubbling jämfört med antalet migranter i dag.

De konflikter som präglar Mellanöstern och Nordafrika, från Libyen till Syrien och Irak, är bland de värsta tragedier som drabbat mänskligheten sedan millenniumskiftet. Det har drabbat kvinnor och barn extra hårt.<sup>4</sup> Detta får effekter också för Sverige och Europa. Antalet människor på flykt är på en historiskt hög nivå och även om de flesta blir kvar i konfliktområden eller närliggande länder söker många sig till Europa. Under 2015 sökte totalt 1,3 miljoner människor asyl i EU, en ökning på över 100 procent från år 2014 då antalet asylsökningar i EU låg på 627 000. År 2013 var siffran lägre och låg på 431 000. Enligt Eurostat var den totala befolkningens mängden i EU år 2015 drygt 508 miljoner människor. Av dem som år 2015 sökte asyl i EU för första gången var nästan 30 procent barn.<sup>5</sup>

De senaste åren har ett ökat antal människor på flykt kommit till Sverige, med en toppnotering på knappt 163 000 asylsökande år 2015. Under 2016 minskade antalet människor som sökte asyl avsevärt och endast 29 000 människor sökte asyl i Sverige det året. Antalet människor som migrerar hit kommer att variera över tid och en självklar slutsats är att migrationen kommer att vara en del av det svenska samhällets vardag som en del av vår befolkningstillväxt och samhällsutveckling.

---

<sup>2</sup> Intergovernmental Panel on Climate Change (2014). *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability*.

<sup>3</sup> Malin Mobjörk m.fl. (2011). *Klimatförändringar, migration och konflikter: samband och förutsägelser*.

<sup>4</sup> Human Rights Watch (2014). *World Report 2014*.

<sup>5</sup> Eurostat (2016). Asylum statistics.



## 9.2.2 Det stora antalet människor på flykt 2015 överraskade

### Information bör användas och spridas

Vår förvaltning är uppbyggd av fristående myndigheter under regeringen och kommunala myndigheter. Riksdagen bestämmer ansvars- och uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna. Utifrån det fördelar regeringen ansvaret mellan de statliga myndigheterna. Detta förutsätter att myndighetscheferna har en hög grad av ansvarskännande för helheten med en öppenhet och samarbetsvilja gentemot andra myndigheter. Det är också det som kommer till uttryck i myndighetsförordningen som styr de statliga myndigheterna. Det innebär bl.a. att en myndighet som har information som kan vara av betydelse för andra myndigheter bör förmedla den. En skyldighet att informera och samarbeta gäller också för alla myndigheter enligt förvaltningslagens formulering att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

De flesta myndigheter har också skyldighet att identifiera risker i sina verksamheter. För statliga myndigheter gäller förordningen om intern styrning och kontroll och både statliga och kommunala myndigheter ska göra risk- och sårbarhetsanalyser.

Systemet innebär att alla statliga och kommunala myndigheter varje år analyserar sin verksamhet och försöker identifiera risker för den egna myndighetens eller andra myndigheters verksamheter. Samtidigt lever vi i ett informationssamhälle och i ständig förändring vilket gör att myndigheter fortlöpande får information om olika slags företeelser som inte kan hanteras i de årliga strukturerna för riskhantering. Beredskap handlar inte enbart om planering och resurser för nya men identifierade situationer utan också om förmågan att ställa om och agera utifrån helt ny information.

Händelseförlopp ser olika ut. Den svåraste utmaningen är att i ett tidigt skeende skaffa sig en bild av vad som håller på att ske och värdera hur händelsen kan komma att utvecklas för att kunna agera utifrån det. Vissa händelser inträffar plötsligt och har ett kort och avgränsat förlopp medan andra utvecklas mer långsamt och är mer otydliga. Hur händelseförloppet under hösten 2015 skulle utveckla sig gick inte att förutse. Samtidigt fanns det tidigare erfarenheter av hantering av kriser, katastrofer och olyckor som visade på vikten av att tidigt läsa av de signaler som finns och vidta åtgärder även om informationen är otydlig och ofullständig.

Man har i efterhand i dessa situationer kunnat konstatera att det hade varit möjligt att hantera en situation bättre om man hade agerat tidigare utifrån den information som fanns.<sup>6</sup>

I detta avsnitt kommer vi att analysera myndigheternas beredskap utifrån den information som fanns om att situationen höll på att förändras under sommaren och den tidiga hösten 2015 och myndigheternas tidigare erfarenheter och arbete.

### Ingen förutsåg ökningen

Utredningen har varken från Regeringskansliet eller från någon annan myndighet fått svaret att det fanns en tidig insikt om eller beredskap inför ett migrationsmottagande i den omfattning som blev följderna av det antal människor på flykt som kom till Sverige under hösten 2015. Flera myndigheter har lyft att de av olika skäl hade sett över sin organisation och tagit fram särskilda kunskapsunderlag. Flera myndigheter hade också märkt en ökning av antalet ensamkommande barn. Många tjänstemän hade personligen i sin profession noga följt situationen via medier. Utvecklingen var alltså under uppsikt, men inte på det viset att en beredskap fanns eller en förberedelse hade skett i form av anställd personal, kompetensinventeringar, inrättade boenden, eller inventeringar av lager.

Inte heller frivilligorganisationerna beskriver att de var beredda på den ökning av människor på flykt som kom till Sverige under hösten 2015. De var inte heller beredda på att det skulle behövas så akut hjälp i form av boendeplatser. Flera frivilligorganisationer beskriver att de från olika delar av sin internationella verksamhet hade fått indikationer på att fler än vanligt sökte sig till Europa och att de främst under sommaren fick rapporter från frivilligverksamheter i Europa om migrationsrörelserna. Informationen gjorde dock inte att beredskapen höjdes. De förberedelser som civilsamhället gjorde inriktade sig på det slags åtgärder som civilsamhället typiskt sett brukar bidra med i det svenska samhället, t.ex. att förstärka vid de asylboenden som redan fanns och frivilligarbete inom olika verksamheter.

---

<sup>6</sup> Se t.ex. SOU 2005:104, *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*, s. 300. Proposition 2016/17:1, utgiftsområde 6, s. 82.

## Regeringskansliet följde migrationsområdet

Regeringskansliet bedriver egen omvärldsbevakning dygnet runt i Justitiedepartementet vid Kansliet för krishantering och Kriskoordineringscentralen. Kriskoordineringscentralen följde migration och människor på flykt till Europa särskilt från våren 2015. UD fick också information om situationen i andra medlemsländer i EU. Analysarbetet i Kriskoordineringscentralen intensifierades först under sensommaren och omfattade möjlig händelseutveckling och en dialog med de mest berörda departementen och myndigheterna.

## Migrationsverkets julprognos förutsåg inte utvecklingen

Migrationsverket lämnar kommenterade prognoser fyra gånger om året till regeringen. Huvudsyftet med prognoserna är att förse regeringen med myndighetens bedömningar av förändringar i omvärlden om antalet asylsökande och vilka konsekvenser det får för myndighetens verksamhet och ekonomi.

Migrationsverkets prognoser har alltså ett särskilt syfte men både Regeringskansliet och merparten av den offentliga förvaltning som har del i ansvaret för migrationsmottagandet utgår i den egna verksamhetens planering från Migrationsverkets prognoser för antalet asylsökande. De blir därigenom ett viktigt underlag för överväganden om resurssättning och dimensionering i flera myndigheters verksamhet som berör mottagandet, särskilt på lokal nivå i kommunerna. Det gäller t.ex. behovet av personal inom socialtjänsten, överförmyndarverksamheten och start och drift av boenden i kommunal regi.

Prognosläget inför 2015 var enligt Migrationsverket mycket svårbedömt. Migrationsverket utgick först från att antalet asylsökande skulle vara högt med en betydande ökning under andra halvåret. I början av året trodde man att fler personer skulle söka asyl i Sverige 2015 än året innan.

Migrationsverket sänkte planeringsantagandet i juliprognosen till 74 000 asylsökande med ett prognosintervall på mellan 68 000 och 88 000. Samtidigt höjdes prognosen för ensamkommande barn till uppemot 13 000. En förändrad fördelning av asylsökande mellan olika länder i Europa i kombination med att Sverige som mottagarland blivit mindre attraktivt var skälet till att planeringsantagandena

sänktes. Migrationsverket bedömde också att den krigsdrivna asylmigrationen från Syrien skulle minska i betydelse. Skälet för att höja prognosen för de ensamkommande barnen var att antalet ankommande barn från främst Afghanistan och Afrikas Horn hade ökat kraftigt.

Prognosen för det totala antalet asylsökande var låg jämfört med tidigare. Den låga prognosen medförde att varken Regeringskansliet, de statliga myndigheterna eller det stora flertalet kommuner bedömde att de behövde överväga och planera för en kraftigt utökad verksamhet kopplat till migrationsmottagande jämfört med föregående års verksamhet. Snarare uppfattades prognosen som en bekräftelse på den dimensionering som var bestämd sedan tidigare.

En del kommuner märkte dock av en ökning av antalet ensamkommande barn under sommaren och hade därför en ökad medvetenhet om frågan inför hösten.<sup>7</sup>

### **Information om att prognosen var för låg spreds inte tillräckligt snabbt**

Migrationsverket hade ganska snart efter att prognosen hade publicerats i juli 2015 indikationer på att bedömningarna inte skulle komma att stämma. Till exempel ökade antalet unga som kom och unga personer är ofta en mer riskbenägen och därmed tidig migrantgrupp. I efterhand kan Migrationsverket se att det hade kunnat tolkas som att även andra grupper människor skulle komma att söka sig till Sverige. Migrationsverkets generaldirektör uppmanade också i mitten av augusti via massmedier fler delar av samhället att ta ansvar med anledning av det hastigt ökande antalet ensamkommande barn. Den tidiga information om fler asylsökande som indikerade att juliprognosen var för låg vidarebefordrades till berörda enheter i Regeringskansliet men fördes inte vidare inom Regeringskansliet. Migrationsverket gjorde ingen ny analys eller bearbetning. Inte heller berörda enheter i Regeringskansliet reagerade på eller analyserade informationen. Den användes alltså inte för att just då och mycket tidigt under sensommaren 2015 öka beredskapen hos myndigheter som tar emot människor på flykt.

---

<sup>7</sup> Exempelvis Mölndals stad och Göteborgs stad hade påtalat ökningen av ensamkommande barn under sommaren.

Först i och med att ett mycket stort antal människor på flykt anlände till tågstationer och färjeterminaler den 7, 8 och 9 september 2015 fick Migrationsverket och Regeringskansliet en uppenbar insikt om att hösten 2015 skulle skilja sig från tidigare år och att antalet människor på flykt skulle öka markant.

Det är inte ett orimligt antagande att beredskapen hos både Regeringskansliet och myndigheterna hade varit högre i början av hösten 2015 om Migrationsverkets tidiga information till Regeringskansliet om ett ökat antal människor på flykt jämfört med juliprognosen hade nått mer än några av enheterna i Regeringskansliet. Det hade enkelt kunnat åstadkommas om de olika departementen hade fått denna kunskap eller om Migrationsverket hade informerat om detta i enlighet med myndighetsförordningens 6 § om att tillhandahålla information. Om informationen om ett ökat antal ankommande människor i förhållande till juliprognosen hade delats med andra myndigheter så fort situationen ändrades, hade Polismyndigheten, länsstyrelser, kommuner, landsting och andra kunnat öka beredskapen.

### **MSB:s inriktningsunderlag<sup>8</sup> fångade inte utvecklingen**

Under slutet av augusti och början av september 2015 tog MSB i sina ordinarie, dagliga inriktningsunderlag upp olika händelser kopplade till människor på flykt. Det var händelser som de omfattande strömmarna av människor på flykt till Grekland, det stora antalet drunknade i Medelhavet, den lastbil i Österrike där ett 70-tal människor på flykt kvävdes till döds och bilden på Alan Kurdi, som hittades drunknad på en strand i Turkiet. Den 4 september 2015 innehöll inriktningsunderlaget ett längre avsnitt om situationen, då med utgångspunkt i att bilden på Alan Kurdi fått många ledare, inklusive den svenska statsministern, att reagera, och att frågor om människor på flykt skulle diskuteras i EU. MSB konstaterade också att svenska insamlingar slog rekord, vilket visade ett stort engagemang hos svenska folket. Den 21 augusti 2015 noterade MSB ett nytt fenomen, nämligen att ”en ström av människor” olagligt försökte ta sig ombord

---

<sup>8</sup> Inriktningsunderlagen är de interna underlag som MSB tar fram varje dag utifrån sin löpande omvärldsbevakning.

på fraktbåtar i Göteborgs hamn för att ta sig till Storbritannien. MSB noterade också att Morgan Johansson besökt Malmö med anledning av det ökade antalet ensamkommande barn. Något annat kopplat till fler människor på flykt togs inte upp i inriktningsunderlagen.

Lördagen den 5 och söndagen den 6 september 2015 skrev MSB i sina inriktningsunderlag att Ungern, Österrike och Tyskland den 4 september 2015 hade enats om att släppa fram asylsökande som befunnit sig i Ungern. Överenskommelsen hade lett till en ”veritabel folkvandring” från Ungern där många hade samlats i hopp om att ta sig vidare i Europa. Ungefär 10 000 människor beräknades ha tagit sig till en österrikisk gränsby och många av dem hade redan kunnat fortsätta till Tyskland.

Tisdagen den 8 september 2015 angav inriktningsunderlaget att cirka 230 asylsökande anlant till Migrationsverkets mottagningsenheter i Malmö dagen före (måndagen den 7 september). Detta relaterades till de 120–150 som normalt anlände per dygn till Malmö för att söka asyl. MSB diskuterade Migrationsverkets beredskap att ta emot fler på sina boenden i Jägersro och Simrishamn. Migrationsverket förberedde sig enligt MSB för att kunna ta emot ansökningar från, och ordna boende åt 4 000 asylsökande per vecka. MSB:s tjänsteman i beredskap hade den 7 september 2015 varit i kontakt med Länsstyrelsen Skåne i ärendet.

MSB lyckades endast i begränsad omfattning fånga upp och använda information om migrationen i sin dagliga omvärldsbevakning. Underlagen innehöll inget mer än det som rapporterades i massmedia. MSB hade således inte förmåga att utifrån sitt uppdrag ge en tydligare indikation på att händelsen skulle ta en sådan dramatisk vändning i början av september.

### **Polismyndigheten bevakade inte migrationen**

Före hösten 2015 var det ingen enhet inom Polismyndigheten som hade ansvar för att bedriva omvärldsbevakning inom området migration, eftersom migration inte är en polisiär verksamhet. Den nationella operativa avdelningens gränspolissektion fick löpande information från Frontex men bedrev ingen mer aktiv omvärldsbevakning. Inte heller polisregionerna bedrev omvärldsbevakning

inom migrationsområdet. Polismyndigheten hade således som organisation ett reaktivt förhållningssätt.

Från och med hösten 2015 har Noas gränspolissektion tagit på sig att omvärldsbevaka migrationsområdet mer aktivt för Polismyndighetens räkning.

### **Det är rimligt att andra myndigheter förlitar sig på prognosen**

Det faller inom en myndighets ansvar att bevaka faktorer som kan påverka den egna verksamheten och att återkoppla sådan information i linjen inom ramen för det egna uppdraget. När det kommer till omvärldsbevakning angående migrationsströmmar är det rimligt att flertalet av de andra myndigheter som har ett ansvar för migrationsmottagandet tar del av och använder Migrationsverkets bedömning av det kommande antalet asylsökande vid planeringen av sin verksamhet. För kommunal förvaltning är Migrationsverkets och länsstyrelsens bedömningar centrala som underlag för den kommunala verksamhet som berörs av migrationsmottagandet.

Såväl regeringen som statliga myndigheter och kommuner har utgått från Migrationsverkets prognoser vid planering, budgetering och förberedelser. För kommuners del innebar antagandet om ett lågt antal asylsökande i Migrationsverkets prognos under sommaren 2015 att möjligheterna till en bättre beredskap inför hösten 2015 i stort sett gick om intet. Prognosen blev överspelad av verkligheten på mycket kort tid. Någon ny prognos publicerade inte Migrationsverket, i enlighet med rutinerna för det, förrän den 22 oktober 2015. Något reellt alternativ för en enskild myndighet att på ett effektivt sätt bevaka migrationsströmmar som underlag för att ha beredskap i sin organisation fanns inte utan det är rimligt att Migrationsverkets prognoser används som en väsentlig del av omvärldsanalysen.

### **Den kraftiga ökningen av människor på flykt hade kunnat identifieras tidigare**

Sverige är en del av det europeiska samarbetet kring migration och det var nog inte möjligt att i en europeisk och global kontext förutse eller beräkna hur många människor på flykt som faktiskt skulle komma till vårt land under hösten 2015. Samtidigt borde det ha

funnits större möjlighet att förutsäga just en ökning av antalet människor på flykt tidigare än när människor faktiskt anlände till centralstationer och färjeterminaler i början av september 2015. Migrationsverket såg tidigt ett ökat antal ensamkommande barn, men underskattade omfattningen. Migrationsverket lyckades inte fånga den ökade omfattningen av vuxna och familjer tidigare än någon annan. De flesta människorna på flykt rörde sig relativt långsamt genom Europa – till fots, med buss eller med tåg – och det hade rent teoretiskt varit möjligt att skaffa sig information om vart de var på väg, åtminstone när de befann sig i Tyskland eller Danmark. Inte heller Regeringskansliets, MSB:s eller Polismyndighetens omvärldsbvakning lyckades fånga de signaler som fanns om en förändrad situation.

En lärdom som kan dras, och som har lyfts fram i andra sammanhang, är att man ska använda den information som finns, även om den är svår att tyda. Ett mer handlingsinriktat förhållningssätt hade ökat beredskapen både inom Regeringskansliet och hos myndigheter. Hade den tidiga information som ändå fanns på olika håll använts och spritts hade kommuner, landsting, länsstyrelser och andra berörda myndigheter på central nivå kunnat förbereda sig på ett annat sätt och hanteringen hade kunnat komma igång tidigare och bli bättre. Det är tänkbart eller kanske till och med troligt att bilden hade blivit klarare om Regeringskansliet (inklusive UD:s informationskanaler), Migrationsverket, MSB och Polismyndigheten hade lagt ett pussel av den tidiga information som fanns och som var och en kunde bidra med. Ansvar för utvecklingen av analysarbetet i den riktningen måste ligga på Regeringskansliet och genomföras av Kansliet för krishantering.

### 9.2.3 Tidigare erfarenhet underlättade

#### Vana av att arbeta händelsestyrt gav bättre beredskap

Myndigheter med en tidigare erfarenhet av att arbeta händelsestyrt hade bättre beredskap inför det arbete som väntade under hösten 2015, särskilt i en inledande fas men också över tid. Betydelsefulla inslag är en sedan tidigare inarbetad struktur för ledning och beslutsfattande, liksom att det finns en självklarhet i att det betyder att prioriteringar måste göras.



Landsting och regioner har i den del av sin verksamhet som rör hälso- och sjukvård en väl utbyggd katastrofberedskap. Inom sjukvården finns etablerade rutiner för regelbundna övningar och upparbetade vägar för kommunikation, mandat och samordning. Tandvårdsuppdraget förutsätter inte samma katastrofberedskap, samtidigt som grundläggande smittskyddskunskaper och vårdfokus innebär att också tandvården har rutiner att falla tillbaka på inom landstingsorganisationen.

Att myndigheter internt har kunskap och expertis för att hantera händelsestyrd verksamhet innebär också en vana och erfarenhet av att planera, löpande följa och justera verksamheten allt efter hur den varierar. Det handlar också om en redan etablerad struktur för informationshantering och samordning av kommunikation.

Ett exempel är Polismyndigheten. Polismyndigheten beslutade tidigt under händelseförloppet att hantera situationen med ett ökat antal människor på flykt som kom till Sverige som en särskild händelse. Organisationen är utformad för att ha tydligt mandat, få överblick och fatta beslut som inriktar myndighetens insatser allt efter behov. Det rör sig t.ex. om enhetliga arbetssätt, att ha personal som är beredd att rycka in med kort varsel och beredskap för att arbeta på annan ort tillfälligt eller med andra uppgifter. Polismyndigheten beredskap och förutsättningarna för att snabbt hantera ökade krav var relativt goda jämfört med myndigheter som inte har en tidigare vana av att ställa om till ändrade förhållanden snabbt.

### **Vana av att ta emot människor på flykt gav bättre beredskap**

Kommuner har framhållit betydelsen av tidigare erfarenheter. Vana av att ta emot ensamkommande barn och den kunskap som det ger att vara en kommun med stor inflyttning och ett stort mottagande av människor på flykt var en betydelsefull faktor för beredskap och initial förmåga att klara mottagandet under hösten 2015. De kommuner som finns i de tre storstadsområdena och de kommuner som redan var ankomstkommuner hade haft en verksamhet som sedan tidigare gett kunskap om det regelverk som gällde för mottagande av barn på flykt. Det har i flera fall också funnits en särskild organisation för just migrationsmottagande, även om den var dimensionerad utifrån antaganden om dels färre, dels snabbare anvisade

barn till kommunen. En slutsats är att en tidigare vana av att ta emot människor på flykt skapade en beredskap som underlättade arbetet med migrationsmottagandet hösten 2015.

### **Tidigare erfarenhet av samverkan gav bättre beredskap**

Länsstyrelser, kommuner och landsting har lyft fram att tidigare erfarenhet av samverkan underlättade beredskapen och arbetet med migrationsmottagandet 2015. Vi har kunnat se exempel på detta på olika sätt. Det har handlat om en etablerad struktur för samverkan inom en del av mottagandet, t.ex. en sedan tidigare organiserad samverkan mellan flera kommuner om överförmyndarverksamhet. Det har också handlat om en etablerad struktur utan att ha någon koppling till mottagande av människor på flykt, t.ex. överenskommelser om samverkan i samband med olyckor. Dessa erfarenheter av samverkan sedan tidigare gällde ofta samverkan inom ett geografiskt område, och länsstyrelsen eller ett kommunförbund hade en sammanhållande funktion. Den gemensamma nämnaren är att erfarenhet av samverkan skapade bättre beredskap och bättre förutsättningar för migrationsmottagandet 2015. Ett exempel är att länsstyrelsen Stockholm använde sig av överenskommelsen Samverkan Stockholm under hösten 2015 och att länsstyrelsen tog på sig en samordnande och delvis operativ roll i förhållande till olika civilsamhällesorganisationer och även i fråga om transport av barn mellan kommuner.

## **9.2.4 Arbetet med att identifiera risker kan utvecklas**

### **Analys av risker är viktiga beslutsunderlag**

Analys av risker för den egna verksamheten är viktiga underlag för myndigheternas arbete. Arbetet med riskanalyser regleras i flera författningar.

Enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll ska alla förvaltningsmyndigheter under regeringen som har skyldighet att följa internrevisionsförordningen(2006:1228) varje år göra en riskanalys. Analysen ska syfta till att identifiera risker för att myndigheten inte ska kunna fullgöra sin uppgift enligt 3 § myndighetsförordningen som innebär att verksamheten ska bedrivas effektivt,

enligt gällande rätt och enligt förpliktelser som följer av EU-medlemskapet. Analyserna ska dokumenteras. Analyserna ger ett underlag för både regeringen och myndigheterna när myndighetens verksamhet ska finansieras och organiseras. De kan också identifiera behov av samverkan mellan olika delar av staten. Riskanalyser är alltså centrala som beslutsunderlag för både regeringen och myndighetschefer.

Enligt förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap ska statliga myndigheter under regeringen i syfte att stärka sin egen och samhällets krisberedskap årligen analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom ansvarsområdet. Myndigheten ska värdera och sammanställa resultatet i en risk- och sårbarhetsanalys. Vissa myndigheter har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och de förtecknas i en bilaga till förordningen. Dessa myndigheter ska lämna en redovisning baserad på den egna analysen till Regeringskansliet och till MSB. Redovisningen ska innefatta vilka åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av ytterligare åtgärder.

Länsstyrelserna ska enligt sin instruktion (2007:825) upprätta regionala risk- och sårbarhetsanalyser som kan användas för egna och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder. I detta ingår att kommunerna rapporterar sina risk- och sårbarhetsanalyser till länsstyrelserna. Länsstyrelserna ska också varje år lämna en rapport till MSB om vilka beredskapsåtgärder som kommuner och landsting har vidtagit enligt lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap.

Vi kan alltså konstatera att det finns regelverk som innebär att de flesta av de statliga myndigheterna varje år ska göra både riskanalyser med inriktning på den egna myndighetens förmåga att fullgöra sin uppgift enligt myndighetsförordningen och risk- och sårbarhetsanalyser med inriktning på krisberedskap. Det finns också en reglering som innebär att staten får kunskap om vilka beredskapsåtgärder som vidtas av kommuner och landsting.

Om regelverket används av myndigheterna finns det därmed en struktur för en mycket god beredskap.

Mot bakgrund av erfarenheterna från hösten 2015 blir en lärdom att Migrationsverkets riskanalyser och myndighetens risk- och

sårbarhetsanalyser bör genomföras och utvecklas. Det skulle ge ett bättre underlag för styrningen och ledningen av myndigheten och också öka samhällets beredskap för att ta emot människor på flykt.

För att öka hela förvaltningens beredskap inför olika oförutsedda händelser blir lärdomen utifrån hösten 2015 att arbetet med myndigheternas riskanalyser och risk- och sårbarhetsanalyser kan utvecklas och ge utrymme för en diskussion om förmågan att förhålla sig till tidig och kanske ofullständig information.

### Särskilt om regleringen av risk- och sårbarhetsanalyser

Enligt 8 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, (krisberedskapsförordningen) ska varje statlig myndighet, för att stärka sin egen och samhällets krisberedskap, analysera om det finns sådan sårbarhet eller sådana hot och risker inom myndighetens ansvarsområde som synnerligen allvarligt kan försämra förmågan till verksamhet inom området. (Regleringen fanns också i den tidigare krisberedskapsförordningen [2006:942].) Kommuner och landsting har i stort sett en likalydande skyldighet, enligt 2 § lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (LEH).

Vid sin analys ska myndigheten särskilt beakta

1. situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå,
2. situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer,
3. att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet, och
4. förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.

Myndigheten ska värdera och sammanställa resultatet av arbetet i en risk- och sårbarhetsanalys. De myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskapen enligt nämnda förordning (10 §) och de myndigheter som MSB beslutar i enskilda fall, ska vartannat år lämna

en redovisning baserad på analysen till Regeringskansliet och MSB. Redovisningen ska innehålla åtgärder som planeras och en bedömning av behovet av fler åtgärder.

Migrationsverket ingick inte under hösten 2015 bland de myndigheter som har ett särskilt ansvar enligt krisberedskapsförordningen och MSB hade inte beslutat att Migrationsverket skulle lämna en redovisning av sin risk- och sårbarhetsanalys. Krisberedskapsförordningen ändrades i december 2015, och ytterligare en ändring beslutades under våren 2016. Sedan 2016 ingår Migrationsverket bland de utpekade myndigheter som ska redovisa arbetet med analyser.

### **Analysen ska identifiera samhällsviktig verksamhet**

Risk- och sårbarhetsanalysen ska för statliga myndigheter bl.a. innehålla en uppräkningslista av identifierad samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde, som är av nationell betydelse, och identifiera kritiska beroenden för den samhällsviktiga verksamheten. Identifierade och analyserade hot och risker för myndigheten och dess ansvarsområde ska framgå, liksom genomförda, pågående och planerade åtgärder. För länsstyrelser gäller detsamma med den modifikationen att samhällsviktig verksamhet ska identifieras inom det geografiska området som är av regional betydelse, och att myndigheten utöver hot och risker för länsstyrelsen också ska analysera hot och risker för länets geografiska område. Detta följer av MSB:s föreskrifter om risk- och sårbarhetsanalyser (MSBFS 2016:7).<sup>9</sup>

### **Analys inriktad på mer än olyckor och oroshärdar**

Av MSB:s allmänna råd och en vägledning som MSB har gett ut framgår vad redovisningen av en myndighets risk- och sårbarhetsanalys ska innehålla.

Redovisningen bör delas in i riskidentifiering och riskanalys och omfatta myndighetens ansvarsområde och för länsstyrelsen även det geografiska området. Riskidentifiering syftar till att identifiera händelser och förhållanden inom myndighetens ansvarsområde och

---

<sup>9</sup> Jämför MSBFS 2015:3. MSB har föreskriftsrätt, se 21 § krisberedskapsförordningen.

för länsstyrelsen även det geografiska området som innebär ett hot eller en risk. Resultatet av riskidentifieringen kan omfatta risker och hot för exempelvis naturolyckor, andra olyckor, teknisk infrastruktur och försörjningssystem, antagonistiska hot och social oro samt sjukdomar. Riskanalysen bör utgå från de identifierade riskerna eller ett urval av dessa. De identifierade riskerna bör utvecklas till beskrivna riskscenarier. Riskanalysen bör innehålla en värdering av hur sannolikt det är att scenariot ska inträffa och vilka direkta konsekvenser som det medför. Utgångspunkten för konsekvensbedömningen bör vara befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet, grundläggande värden som rättssäkerhet och demokrati, samt skador på egendom och miljö.

### **Ett utvecklat arbete med risk- och sårbarhetsanalyser**

Med anledning av att krisberedskapsförordningen ändrats har MSB påbörjat en översyn av föreskrifterna om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser. Översynen är enligt MSB också motiverad av de samhällsförändringar som skett, det försämrade säkerhetspolitiska läget och brister som myndigheten identifierat i arbetet med en nationell risk- och förmågebedömning.<sup>10</sup>

### **Myndigheternas riskanalyser kan användas bättre**

Att människor på flykt söker skydd i vårt land kan inte i sig anses vara en risk eller en kris. Migration hör till i ett globalt samhälle. Antalet människor som söker sig till Sverige kan dock variera mycket och det i sig kan innebära en stor ansträngning för myndigheterna och risk för att förvaltningen inte klarar sitt uppdrag. Oförutsedda händelser som en stor ökning av antalet människor på flykt kan lyftas fram i de berörda myndigheternas riskanalyser enligt förordningen om intern styrning och kontroll och i deras risk- och sårbarhetsanalyser. Den lärdom som utredningen vill lyfta i sammanhanget är att myndigheter i ett konkret arbete med både riskanalyser enligt förordningen om intern styrning och kontroll och sina risk- och sårbarhetsanalyser har ett verktyg för att skapa bered-

---

<sup>10</sup> MSB (2016). *Konsekvensutredning* 2016-05-20, dnr 2016-803, s. 2.

skap för oförutsedda händelser som i varierande omfattning påverkar den ordinarie verksamheten.

Det är inte rimligt att tänka sig att varje myndighet under regeringen som ska göra riskanalyser eller risk- och sårbarhetsanalyser ska ta höjd för väldigt omfattande samhällsförändringar av det slag som inträffade under hösten 2015. Det måste vara en uppgift för de myndigheter som har ett särskilt ansvar för kris och beredskap och för regeringen som har den samlade bilden av de analyser som görs. En lärdom från hösten 2015 måste bli att beredskapen måste öka inför oförutsedda händelser som inte i sig är farliga eller riskabla eller innebär kriser men som blir en stor utmaning för samhället.

### **9.2.5 Höstens erfarenheter har gett insikter som kan stärka den framtida beredskapen**

Migrationsströmmar är svårbedömda och inför hösten 2015 var det knappast möjligt att med någon exakthet förutse hur många människor totalt som skulle välja att resa till Sverige och hur många som skulle ansöka om asyl här under resten av året. Ännu vid tidpunkten för regeringsförklaringen i september 2015 och vid överlämnandet av budgetpropositionen något senare under hösten förlitade sig regeringen på Migrationsverkets julprognos trots att verkligheten var en annan med allt fler människor som anlände till Sverige. Beredskapen inför det som väntade myndigheterna under hösten måste ännu vid den tidpunkten bedömas som mycket låg både hos regeringen, i Regeringskansliet och i de olika myndigheterna.

Även om det finns en bra struktur för myndigheternas riskanalyser och risk- och sårbarhetsanalyser bör det finnas en bättre beredskap för att agera på andra signaler och att använda tidig information som finns. En mer handlingsinriktad hantering hade inneburit spridning av den tidiga information som Migrationsverket lämnade till Regeringskansliet efter julprognosen. Det hade stärkt beredskapen både i Regeringskansliet och i myndigheterna.

Under hösten 2015 fick stora delar av den svenska förvaltningen nya erfarenheter och byggde upp en gedigen kunskap om bra sätt att ta emot människor på flykt. Det utvecklades också bättre strukturer för samverkan och samordning mellan myndigheter och inom myndigheter. Allt detta byggde på att myndigheterna hade tillgång till information. Ett fortlöpande arbete för att underhålla och utveckla

upparbetade kanaler för informationsöverföring och samverkan är viktigt. Det handlar också om att behålla kompetens och säkra de lärdomar som vunnits för en ökad beredskap inför framtiden. Att använda den samlade kunskapen som myndigheternas riskanalyser och risk- och sårbarhetsanalyser ger tillsammans med andra signaler och tidig information en bättre beredskap. Migration hör till ett globaliserat samhälle och antalet människor på flykt som väljer att söka asyl i Sverige kommer att variera.

Erfarenheterna från hösten 2015 har gett Sverige en bättre insikt om att förmågan att ta till sig och använda tidig information ger en bättre beredskap inför oväntade händelser.

## **9.3 Att styra riket i kontexten migrationsmottagande**

### **9.3.1 Regeringens ansvar**

#### **Styrning utifrån ett helhetsperspektiv**

Det är regeringens uppgift att styra riket. Styrningen ska ta sikte på hela förvaltningen med utgångspunkt i den fördelning av ansvaret mellan staten och kommunerna som riksdagen har lagt fast. Regeringen organiserar den statliga förvaltningen i olika myndigheter, anger inriktningen och följer upp den verksamhet som bedrivs av myndigheterna. Myndighetsstyrningen bör ha ett långsiktigt perspektiv för att ge möjlighet till kontinuitet och stabilitet i statsförvaltningen samtidigt som den måste kunna hantera oförutsedda händelser.

När det är fråga om ett offentligt åtagande som ska genomföras av många myndigheter i både staten och kommunerna blir det regeringens uppgift att med stöd av Regeringskansliet ha ett helhetsperspektiv. De statliga myndigheterna bör styras så att hela den offentliga verksamheten ges goda förutsättningar att genomföra det offentliga åtagande som formuleras i målet för migrationspolitiken. Det är ett ansvar för regeringen att styra de statliga myndigheterna som arbetar med migrationsmottagandet så att både de statliga och de kommunala myndigheterna ges förutsättningar att åstadkomma en verksamhet som sammantaget svarar mot kraven på rättssäkerhet och effektivitet. Inom migrationsområdet ansvarar dessutom staten



delvis för kommunernas ekonomiska förutsättningar genom att kommunerna får ersättning för vissa kostnader.

Myndigheterna ska inom sina ansvarsområden svara för att utveckla verksamheten så att den kan möta de nya krav som ställs utifrån förändringar i omvärld och politik. Myndigheterna ska förutse och analysera vilka konsekvenser förändringar i omvärlden får för den egna verksamheten och informera regeringen. Detta konkretiseras bl.a. genom bestämmelserna i myndighetsförordningen och i förordningen om intern styrning och kontroll. Det är en gemensam uppgift för regeringen och myndigheterna att identifiera och analysera följder av de utmaningar som kan påverka Sverige och förvaltningens arbete.<sup>11</sup>

Målet för den statliga förvaltningspolitiken är en innovativ och samverkande statsförvaltning som är rättssäker och effektiv, har väl utvecklad kvalitet, service och tillgänglighet och som därigenom bidrar till Sveriges utveckling och ett effektivt EU-arbete (*Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt* prop. 2009/10:175).<sup>12</sup>

## En tydlig inriktning efterlystes

Många myndigheter på både statlig och kommunal nivå efterlyste en tydligare inriktning från regeringen under hösten 2015. Anledningarna till detta kan vara flera. Det har framförts att det behövs en utpekad, drivande aktör för att flera myndigheter ska arbeta mot en gemensam inriktning. Behovet av en tydligare inriktning kan också hänga samman med att myndigheter hamnar i frågeställningar och diskussioner som handlar om olika syn på ansvaret eller en fördelning av kostnader i stället för att genomföra gemensamt arbete för att uppnå det övergripande målet på ett mer effektivt och samlat sätt. Det som särskilt länsstyrelser och kommuner uttryckt är att det krävs mer än insamling och spridning av information för att förvaltningen som helhet ska kunna agera tillräckligt samordnat.

Regeringens styrning behöver ta hänsyn till att en myndighets verksamhet utgör ett led i en process i vilken flera myndigheter ingår och främja samordning mellan myndigheterna. Att regeringen tog

---

<sup>11</sup> Regeringskansliet (2012). *En statsförvaltning i förnyelse*, s. 5.

<sup>12</sup> Prop. 2016/17:1 UO 2, bilaga 1 s. 7.

initiativ för att med hjälp av MSB skapa en gemensam bild av läget var en form av styrning mot mer samordning. Att på detta sätt skapa en gemensam bild är ofta nödvändigt men inte tillräckligt och inte heller helt enkelt när det offentliga åtagandet är brett och innefattar många olika verksamheter. Det kan också finnas risker förknippade med att överlåta på en aktör att utforma och förmedla vad som framstår som en etablerad gemensam bild (se avsnitt 9.6.). Det blev tydligt när MSB:s lägesbilder med terminologi utifrån krisberedskap och krishantering mötte landstingens, kommunernas och Socialstyrelsens mer vårdinriktade begrepp.

Vad som har framkommit i vår utredning om önskemålet om tydlig inriktning och ledning från regeringens sida är troligen inte heller direkt avhängigt just frågan om migrationsmottagandet under hösten 2015. Att flera myndigheter som verkar inom en del av den offentliga verksamheten kräver mer samordning av styrningen är naturligt och inget nytt. Det förutsätter ofta en samordning av regeringen och arbetsformer inom Regeringskansliet som har en samlad offentlig verksamhet som utgångspunkt snarare än en enskild myndighet.<sup>13</sup> I en rapport från Statskontoret 2016, *Utvecklad styrning*, tas upp att myndighetschefer i en enkät framfört att samordningen inom Regeringskansliet gentemot myndigheter kan bli bättre och haft önskemål om att de informella kontakterna utvecklas.<sup>14</sup> En generell slutsats är att styrningen och arbetsformerna inom Regeringskansliet bör fortsätta att utvecklas så att de ger helhetssyn och förutsättning för ledarskap på alla nivåer och därmed stödjer samordning mellan myndigheter.

### Ansvarsprincipen och kommunalt självstyre

En styrning från regeringen som bygger på helhetssyn ställer särskilda krav på tydlighet i styrningen. Ansvarsprincipen gäller både när offentlig verksamhet genomförs i normala lägen och när den genomförs i ansträngda lägen eller i kris. Regeringens styrning av myndigheterna måste utgå från både en helhetssyn och ansvarsprincipen och hitta en rimlig balans mellan önskemålet om en tydlig inriktning med

---

<sup>13</sup> Se t.ex. *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning*, SOU 2007:75 s. 193 f, s. 197.

<sup>14</sup> Statskontoret (2016). *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*, s. 26.

ett helhetsperspektiv och varje myndighets eget ansvar enligt ansvarsprincipen. När det gäller styrningen på kommunal nivå utgör den kommunala självstyrelsen en konstitutionell utgångspunkt som regeringen måste förhålla sig till.

Vår analys av regeringens styrning ska genomföras mot bakgrund av den beskrivna balansen. Regeringen och Regeringskansliet ska med överblick styra mot ett sammantaget effektivt och rättssäkert migrationsmottagande. Myndigheterna ska utföra sina uppgifter utifrån ansvarsprincipen och på grundval av sin kunskap och expertis på området.

### **9.3.2 Regeringen fattade många beslut**

#### **Ett intensivt arbete på nationell nivå**

Regeringen fattade särskilt under hösten 2015 många beslut som var kopplade till att det kom ett ökat antal människor på flykt till Sverige. Besluten har ställts samman i en lista över regeringens åtgärder och beslut som regeringen lämnat till konstitutionsutskottet inför dess granskning 2016.<sup>15</sup>

I Regeringskansliet arbetade Kansliet för krishantering med informationshantering och möten för samordning av departementens arbete på migrationsområdet. Det indikerar att regeringen ville intensifiera sitt arbete jämfört med vad som skulle kunna karaktäriseras som ett normalt läge. Kansliet för krishantering arbetade på detta sätt under hela hösten 2015, vilket är den längsta perioden hittills för ett händelseförlopp sedan kansliet inrättades.

#### **Besluten hade olika syften och inriktning**

I regeringsförklaringen den 15 september 2015 nämndes inte något om en ansträngd situation eller behov av särskilda åtgärder på grund av det stora antal människor på flykt som hade börjat komma till Sverige. Budgetpropositionen senare under hösten innehöll inte heller något som tydde på en ovanlig situation och antalet asyl-

---

<sup>15</sup> Promemoria Ju 2016-03-31 i Granskningsbetänkande KU2015/16:KU20, bilaga 1, s. 505 ff.

sökande beräknades utifrån Migrationsverkets prognos tidigt under sommaren.

Mot slutet av september 2015 hade regeringen fått en annan bild av händelseutvecklingen och fattade ett stort antal beslut från och med oktober månad fram till årsskiftet. Besluten hade olika syften och olika inriktning. Här lämnas en mycket kortfattad redogörelse för olika beslut som en grund för vår analys av regeringens hantering av händelseförloppet under hösten 2015. En utförligare beskrivning finns i avsnitt 4.1.

### **Beslut som inriktades på att ge överblick och samordning**

Samordningsuppdraget till MSB inriktades på att ge regeringen och myndigheterna överblick och samordning på nationell nivå.

### **Beslut som gällde boenden**

Flera av regeringens beslut under hösten 2015 gällde boenden för asylsökande som t.ex. uppdraget till landshövdingen i Norrbotten att inventera möjliga boenden och samordna länsstyrelserna i deras uppdrag att inventera lokaler och anläggningar i länen som kunde användas som asylboenden, uppdraget till Upphandlingsmyndigheten att ta fram en vägledning för att underlätta upphandling av boenden för asylsökande och uppdraget till Migrationsverket, MSB och Fortifikationsverket att uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden (tält). Regeringen tog också fram ett förslag till ändring i lagen om mottagande av asylsökande som innebär att rätten att bo i ett anläggningsboende upphör för vuxna utan barn efter ett laga-kraftvunnet beslut om avvisning eller utvisning.

### **Beslut som gällde skola och utbildning**

Regeringen fattade flera beslut som bl.a. gällde tolkutbildning, validering och direktiv till en utredning om åtgärder för att säkra kommunernas möjligheter att tillgodose nyanlända elevers rätt till utbildning.

## Beslut som gällde hälso- och sjukvård

Regeringen fattade flera beslut som gällde tillgången till hälso-och sjukvård och tandvård. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten fick i uppdrag att stödja landstingen och Folkhälsomyndigheten fick i uppdrag att kartlägga behov av vaccinationer och lägga fram förslag som skulle underlätta hälsovård till asylsökande.

## Beslut som gällde kommunerna

Vissa uppdrag gällde kommunerna som t.ex. uppdraget till Socialstyrelsen om att inrätta en svarsfunktion för stöd till kommunerna och uppdraget att samordna informationsinsatser om familjehem för barn samt flera uppdrag som gällde boende för ensamkommande barn. Regeringen beslutade också att öka anslaget som gäller ersättning till kommunerna.

## Beslut som gällde civilsamhället

Regeringen fattade beslut om ökade medel till det civila samhällets arbete som skulle fördelas av Röda korset och ett annat beslut om att fördela 105 miljoner kronor till det civila samhället och trossamfundet för arbetet med människor på flykt. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor fick i uppdrag att ta fram en vägledning för samverkan mellan kommunerna och civilsamhället kring mottagande av asylsökande och nyanländas etablering.

## Beslut med inriktning framåt i tiden

Regeringen fattade några beslut med en tydlig riktning framåt i tiden, t.ex. utredningsuppdraget om ett sammanhållet system för mottagande och bosättning av asylsökande, nyanlända och ensamkommande barn (dir. 2015:107), förslag till en ny lag om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning och beslutet om ändringar i plan- och byggförordningen som innebar undantag från bestämmelser eller anpassning av krav som gäller bl.a. miljö, vatten och avfall vid asylboenden för att underlätta för Migrationsverket att

ordna boenden till asylsökande om en liknande situation skulle uppstå igen.<sup>16</sup>

### Beslut med inriktning på etablering

Flera förslag som togs fram hösten 2015 handlade mer om etablering av dem som redan fått uppehållstillstånd, t.ex. arbetet med en lag för mottagande av nyanlända i fler kommuner (prop. 2015/16:54 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända*) och regeringens uppdrag till Arbetsförmedlingen att utreda möjligheterna för nyanlända invandrare till arbete och praktik inom de gröna näringarna.

### Beslut som syftade till färre asylsökande

Efter den migrationspolitiska överenskommelsen som aviserade lagförslag som gick ut på en snävare asylpolitik inledde regeringen det arbete som resulterade i införandet av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige. Regeringen införde också tillfälliga inre gränskontroller och tog fram ett förslag till den lag som ger regeringen möjlighet att i förordning besluta om skyldighet för transportörer att utföra identitetskontroller. Enligt regeringen syftade dessa åtgärder till att minska antalet asylsökande i förhållande till de nivåer som var hösten 2015.

#### 9.3.3 Regeringens underlag för besluten

Regeringen fattar beslut på grundval av de underlag som Regeringskansliet tar fram. För att identifiera områden där regeringen kan behöva fatta beslut får regeringen information på olika sätt. Under hösten 2015 hade berörda departement en kontinuerlig kontakt med de myndigheter som på olika sätt arbetade med migrationsmottagandet. Regeringen hade också kontinuerlig tillgång till omvärldsbevakning genom Kansliet för krishantering och särskilt Kriskoordineringscentralen som har en analysfunktion. En analys-

---

<sup>16</sup> Regeringen anger samma exempel i skrivelsen 2016/17:63 Riksrevisionens rapport om asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden till asylsökande, s. 7.

funktion finns också på varje departement inom ramen för den ordinarie verksamheten.

Regeringen fick information från utlandsmyndigheterna. Som en del av sedvanlig rapportering redogjorde utlandsmyndigheterna under sommaren 2015 allt mer frekvent för UD om andra länders hantering av migrationsfrågor. UD vidtog åtgärder för att framför allt EU-ambassadernas rapportering skulle återges i underlagen från Kansliet för krishantering i samband med att kansliet tog fram information om situationen med ett ökat antal människor på flykt till Sverige. Från november 2015 inkluderades utlandsmyndigheternas rapportering i underlagen från Kansliet för krishantering. UD inrättade en tjänst som samordnare för migration och frågor om människor på flykt den 2 november 2015. Dessförinnan hade UD:s planeringsstab bistått med viss samordning).<sup>17</sup>

Regeringen hade genom särskilt MSB, Polismyndigheten, Migrationsverket och utrikesförvaltningen ett gott informations- och kunskapsläge. MSB, Polismyndigheten och Migrationsverket hade under hösten närmast daglig kontakt med Justitiedepartementet. SKL gav Regeringskansliet information och underlag om kommunernas och landstingens situation och behov.

Gruppen för strategisk samordning (GSS) samordnade inriktningen av arbetet, samtidigt som rutinerna för samråd mellan departement och gemensam beredning fortsatt gällde.

Arbetet inom Regeringskansliet innebar under i stort sett hela hösten 2015 samordnande möten och informationsspridning via Kansliet för krishantering. Det innebär att strukturen för Regeringskansliets krishantering användes. Att den strukturen användes behöver inte tolkas som att Regeringskansliet som helhet eller de enskilda departementen hade aktiverat sin respektive krishantering. Vi har fått uppfattningen att Regeringskansliet använde strukturen för samordning av arbetet under kris eftersom det var en bra och genomarbetad struktur när situationen i Regeringskansliet krävde snabba, tillräckliga och samordnade underlag för regeringens beslut.

När det sedan gäller de enskilda besluten togs underlag fram av Regeringskansliet i enlighet med den arbetsfördelning mellan departementet som gäller. I fråga om regeringens beslut om gränskontroller har vi redovisat underlagen för beslutet i avsnitt 4.1.4.

---

<sup>17</sup> Skriftlig information från UD 2017-02-02.

Vår bedömning är att Regeringskansliet hade en bra struktur för att ge regeringen information och underlag för beslut.

### **9.3.4 Regeringens beslut både förbättrade och försämrade möjligheterna för asylsökande som anlände hösten 2015**

Flera av de beslut som regeringen fattade gällde bättre möjligheter att ordna boende, skola och hälso- och sjukvård för de människor på flykt som kom hösten 2015. Också bidragen till civilsamhället och uppdraget till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor syftade till att snabbt och direkt åstadkomma ett bättre mottagande av de människor på flykt som kom till Sverige hösten 2015. Det går inte att inom ramen för detta uppdrag följa upp om åtgärderna ännu har hunnit ge resultat i det individuella mottagandet av människor på flykt men de strategiska åtgärderna från regeringens sida på dessa områden hade rätt inriktning för att skapa förutsättningar för ett bättre mottagande av de människor på flykt som kom till Sverige hösten 2015.

Tyngdpunkten i regeringens förslag resulterade ändå i att förutsättningarna för de människor på flykt som kom till Sverige under hösten 2015 försämrades. Med den uttalade ambitionen att begränsa antalet människor på flykt som skulle komma till Sverige fattade regeringen ett antal beslut som också delvis ledde till försämringar för dem som redan befann sig i Sverige och hade sökt asyl. Olika lagförslag som regeringen lade fram begränsade rätten till asyl och möjligheterna till familjeåterförening. Rätten att bo i anläggningsboende och rätten till ersättning för asylsökande försämrades också.

### **9.3.5 Mer samordning hade behövts**

Samordningsuppdraget till MSB som främst gick ut på att ta fram lägesbilder, bedöma behov av åtgärder och ordna samordningskonferenser, innebar en möjlighet för myndigheterna att arbeta utifrån en gemensam bild av händelseutvecklingen. Hur uppdraget genomfördes, hur lägesbilderna tolkades och vilken samordning det ledde till beskrivs närmare i avsnitt 9.6.

Som en åtgärd för att styra riket var regeringens uppdrag till MSB för att skapa en gemensam bild av läget och nationell samordning en



nödvändig men inte tillräcklig åtgärd mot bakgrund av alla de myndigheter på statlig och kommunal nivå som berördes. Att MSB fick uppdraget skulle kunna vara en indikation på att regeringen såg detta som en krishantering, men vi bedömer att skälet till beslutet var att MSB hade väl inarbetade rutiner för sammanställning av lägesbilder och samverkanskonferenser som det var lägligt att använda i den rådande situationen.

Behovet av samordning av migrationsmottagandet är stort och både MSB och de myndigheter som deltog i det arbetet har uttryckt ett behov av en utvecklad samordning som ger mer utrymme för dialog och inte bara information. I några län finns ett väl utvecklat samarbete som leds av länsstyrelsen som samordnar verksamheten mellan kommunerna i länet och ett antal myndigheter. I t.ex. Stockholms län användes den samverkansformen för att möta den utmaning som ett stort antal människor på flykt innebar för länet hösten 2015.

Inom ramen för sitt uppdrag åstadkom MSB mycket och resultatet blev en bättre samordning mellan myndigheter. Regeringens uppdrag till MSB tillsammans med regeringens andra beslut innebar dock inte att regeringens ledning och styrning var tillräcklig för att åstadkomma den samordning som behövdes. MSB:s arbete är inriktat på hantering av ansträngda lägen och kriser. Erfarenheterna från hösten 2015 visar på ett tydligt sätt behovet av en ordinarie övergripande och nationell samordning av migrationsmottagandet.

Regeringskansliet är regeringens beredningsorgan och det är inte Regeringskansliet som styr myndigheterna även om kontakterna med myndigheterna är omfattande. Migrationsområdet innefattar många olika frågor som rör olika departement och det ställer stora krav på samordningen mellan departementen. Länsstyrelsernas samordnande uppdrag är geografiskt avgränsat. Erfarenheterna från hösten 2015 visar att det fanns glapp i informationskedjan och samordningen mellan Regeringskansliet och statliga myndigheter med ett nationellt uppdrag och de myndigheter som har ett mer avgränsat geografiskt ansvar som länsstyrelser och kommuner. Händelseutvecklingen såg också olika ut i olika delar av landet. Perspektiven skiljde sig åt beroende på uppgiften inom migrationsmottagandet och tillgången till information. Under hösten 2015 blev det MSB:s uppgift att arbeta för en bättre informationskedja och en mer fungerande samordning.

En lärdom från hanteringen under hösten 2015 är att det kan behövas en ordinarie struktur för nationell samordning av migrationsmottagandet, som skulle kunna bygga på att någon länsstyrelse får samordna frågan. Det skulle mer långsiktigt möta behovet av samordning mellan de myndigheter som samarbetar på statlig och kommunal nivå kring migrationsfrågorna.

### 9.3.6 Situationen krävde fler beslut av regeringen

Det är regeringen som ansvarar för att det offentliga åtagandet gentemot människor på flykt som kommer till Sverige är fördelat enligt tydliga ansvarsstrukturer. Ansvaret får inte bli för otydligt och det måste vara utformat så att människor inte tappas bort. Om det i en ansträngd situation visar sig att ansvarsfördelningen inte fungerar därför att den ansvariga myndigheten inte klarar sitt uppdrag är det regeringens sak att agera och hitta en lösning. Detta ansvar kan inte överlåtas på myndigheterna och en bristande tydlighet på detta område från regeringens sida får inte gå ut över enskilda människor på flykt som söker skydd i Sverige.

Det fanns områden där regeringen inte agerade. Det gjorde att människor på flykt inte fick det skydd de behövde och att framför allt kommunerna inte fick den ledning och den inriktning de ansåg sig behöva. Det gällde bl.a. ansvaret för de barn som kom i familj eller ensamma, ansvaret för barn som försvann och ansvaret för dem som valde att inte söka asyl. Det gällde också oklarheter om ansvarsfördelning och tolkningen av olika regelverk. Bristen på styrning i sådana frågor fördröjde och försvårade mottagandet och gick ut över både rättssäkerheten och effektiviteten.

Vår bedömning är att regeringen borde ha tagit initiativet till att klara ut vissa otydligheter och ofullständigheter i ansvarsstrukturen inom migrationsmottagandet. Vi återkommer med en mer utförlig beskrivning och analys i avsnitt 9.4.

En tydligare ledning från regeringen hade kunnat ske genom beslut om olika uppdrag med sikte på att lösa ut oklarheter eller i andra fall genom en tydligare myndighetsstyrning.

Exakt hur regeringens initiativ och uppdrag borde ha formulerats och vilket underlag som behövdes var ett ansvar för Regeringskansliet. Regeringskansliet hade en mycket bra struktur för att infor-

mera sig och det var säkert tydligt att det fanns oklarheter som gick ut över både myndigheternas effektivitet och riskerade rättssäkerheten för enskilda.

Initiativ från regeringen är statsministerns ansvar och i dessa frågor hade fler initiativ svarat mot det önskemål om ledarskap och inriktning som myndigheterna behövde i en ansträngd situation. Det handlar om frågor som det är angeläget att lösa för att öka rättssäkerheten för enskilda och för att styrningen av riket ska ge myndigheterna möjlighet att tillsammans uppfylla målen för migrationspolitiken.

### **9.3.7 Regeringens styrning av Migrationsverket**

Förutom det mer generella samordningsuppdraget till MSB och särskilda uppdrag till länsstyrelser, Fortifikationsverket, Socialstyrelsen, Skolverket och andra myndigheter i olika frågor använde regeringen och Regeringskansliet de ordinarie strukturerna för att styra de statliga myndigheterna under 2015. Vi har under vårt arbete fått bilden av att det var tillräckligt och att myndigheterna generellt sett mötte utmaningen hösten 2015 på det sätt som var rimligt i en ansträngd situation. Regeringen fattade också ett antal beslut för att underlätta för de kommunala myndigheterna.

Migrationsverkets mycket ansträngda situation under hela 2015 men särskilt under hösten gjorde att det fanns behov av mycket täta kontakter mellan myndigheten och Regeringskansliet. Vi har inte inom ramen för vårt uppdrag gjort någon fördjupad analys av Migrationsverkets verksamhet men vi vill lyfta fram vissa resonemang som kan föras utifrån den kunskap vi fått om Migrationsverkets arbete och kapacitet under hösten 2015.

### **Migrationsverket påverkar förutsättningarna för andra myndigheter**

Migrationsverkets ansvar inom migrationsområdet är omfattande. När det gäller mottagandet av människor på flykt ansvarar Migrationsverket för de inledande delarna i asylprocessen med registrering av asylsökande och ankomstsamtal. Myndigheten ska också erbjuda asylsökande plats på en förläggning och svara för driften av asyl-

boenden eller upphandla asylboenden som andra driver. För ensamkommande barn anvisar Migrationsverket den vistelsekommun barnet ska bo i under asylprövningen. Migrationsverket beslutar om rättsliga biträden och om ersättning till dem. Migrationsverket fattar också beslut i förvaltningsärenden som gäller kommunernas rätt till ersättning.

Hur Migrationsverket prioriterar mellan dessa olika verksamheter och fattar beslut påverkar direkt både rättssäkerheten för den enskilde och olika myndigheters förutsättningar att klara sitt arbete.

Under hösten 2015 gjorde tjänstemän i Migrationsverket stora insatser för att mottagandet skulle bli så bra som det var möjligt. Till bilden hör att man sedan den 1 januari 2015 arbetade i en ny organisation och att många medarbetare var nya på sin arbetsplats. Koncentrationen och sammanhållningen kring den egna uppgiften var påtaglig och säkert på många sätt nödvändig.

Samtidigt behövde både asylsökande och myndigheter få besked och beslut från Migrationsverket i olika frågor. När beskeden och besluten uteblev och myndigheten upplevdes som otillgänglig påverkade det effektiviteten i hela migrationsprocessen och rättssäkerheten för enskilda asylsökande.

Migrationsverket hade en ansträngd arbetssituation redan vid ingången av 2015. Man hade på olika sätt utvecklat arbetet inom olika delar av verksamheten men ändå inte riktigt klarat av att möta de krav som det ökande antalet asylsökande under åren 2012–2014 ställde. Man hade balanser och allt längre handläggningstider inom asylprocessen. När det gäller myndighetens förmåga att uppfylla ansvaret för tillräckligt antal boendeplatser har Riksrevisionen gjort bedömningen att om Migrationsverket redan före hösten 2015 hade varit bättre förberedda genom att ha en mer systematisk boendeanskaffning, hade myndighetens arbete kunnat underlättas och kostnaderna hållas nere. Riksrevisionen menar att regeringen redan före hösten 2015 hade kunnat vidta åtgärder för att underlätta för Migrationsverket att ordna boenden. Regeringen hade på så vis gett myndigheten bättre förutsättningar att klara sitt uppdrag. Riksrevisionen bedömer att regeringen agerade för sent och att de åtgärder

regeringen vidtog inte bidrog till att lösa boendefrågan hösten 2015.<sup>18</sup>

### Strategiska prioriteringar och målkonflikter

När antalet människor på flykt som anlände till Sverige ökade dramatiskt under hösten 2015 blev situationen för Migrationsverket mycket svår. I en så pressad situation ökade kravet på strategiska prioriteringar. Samtidigt innebar de prioriteringar som myndigheten gjorde målkonflikter. Ett exempel är att mer resurser och medarbetare till registrering av asylsökande innebar att färre medarbetare kunde arbeta med utredning och beslut i asylärenden vilket ledde till att både balanserna med oavgjorda ärenden och handläggningstiderna ökade.

Under hösten 2015 gjorde Migrationsverket en mycket tydlig och kanske nödvändig prioritering av boenden för asylsökande och lyckades med sitt uppdrag att ordna tak över huvudet till de allra flesta av de människor på flykt som anlände under hösten 2015. Samtidigt hann inte myndigheten med arbetet med asylutredningar och asylprövningar vilket innebar att väntan på beslut blev längre. Det påverkade i sin tur behovet av boenden som blev större eftersom människor inte lämnade boenden efter beslut i asylfrågan samtidigt som nya asylsökanden som behövde boenden tillkom.

Migrationsverket prioriterade också registrering av asylsökande men hann ändå inte att registrera alla i den takt som de anlände. Det ledde till att människor, och bland dem ett stort antal barn, tappades bort och att myndigheterna inte hade kontroll över var dessa människor befann sig eller vilken insats i mottagandet de behövde. Registreringen är en rättssäkerhetsfråga för den enskilde men också av avgörande betydelse för genomförandet av andra delar i asylprocessen. När registreringen inte fungerade fick mottagandet i andra delar vänta eller påbörjas utan registrering.

Migrationsverket hann inte heller med att anvisa kommuner för ensamkommande barn vilket medförde att barnen fick vistas längre än avsett på ankomstboenden som inte var anpassade för en längre

---

<sup>18</sup> Riksrevisionens rapport *Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna asylboenden åt asylsökande* (RiR 2016:10).

vistelse. Överförmyndarnas ärenden om förordnande av god man fördröjdes också av att besked om anvisningskommuner dröjde. God man ska utses i anvisningskommunen. Eftersom barnen blev kvar så länge i ankomstboenden uppstod oklarheter som gällde om god man skulle förordnas redan när barnet fanns i ankomstkommunen. Det gjordes olika tolkningar men i många fall innebar den längre vistelsen i ankomstboendena att barnen fick vänta på en god man. En god man är förutsättningen för att barnets asylprocess ska kunna börja och Migrationsverkets fördröjning med att anvisa vistelsekommuner gick alltså ut över barnens rättssäkerhet.

Migrationsverket hann inte heller med att fatta beslut i ärenden om ersättning till kommuner eller ge besked om ersättningar i rimlig tid. Både det stora antalet människor på flykt som kom och Migrationsverkets handläggningstider när det gällde t.ex. asylprövning och beslut om vistelsekommun ledde till ökade kostnader för kommunerna. Att de inte fick besked om vilken ersättning de skulle få gick ut över kommunernas ekonomiska förutsättningar att genomföra sitt uppdrag.

### Asylprövningen är central

Migrationsverkets förmåga och kapacitet att fullgöra sitt uppdrag inom asylprövningen är grundläggande för enskildas rättssäkerhet och för att mottagningssystemet som helhet ska fungera. Väntan på beslut i frågan om asyl bör ur den enskildes perspektiv bli så kort som möjligt och det gäller särskilt asylsökande barn. När myndigheten får en övermäktig uppgift och därför blir tvungen att låta asylsökande vänta på registrering, ankomstsamtal, utredning och beslut har det inte bara betydelse för den enskilde asylsökande utan kostnaderna ökar för alla de andra delar av samhället som står för mottagande av asylsökande. Det gäller både andra statliga och kommunala myndigheter och civilsamhället. Barn blir kvar längre i ankomstboenden som endast är avsedda för en kort vistelse och kostnaderna för det ökar, asylsökande som väntar på beslut medför kostnader för boende, sysselsättning och uppehälle. Alla asylsökande hinner börja en viss etablering på den ort de bor och omflyttningar under asylprocessen försvårar för den enskilde. Att lång tid efter ansökan om

asyl behöva påbörja en ny integrationsprocess i en annan kommun när asyl beviljats försenar integrationsprocessen.

När Migrationsverket blir för ansträngt och inte kan ha rimliga tider för asylprövningen blir hela processen för migrationsmottagandet sårbart.

Sammantaget anser vi att en lärdom blir att både rättssäkerhets- och samhällsekonomiska skäl talar för att resurser för asylprocessen måste prioriteras och fredas och att det måste finnas en kontinuitet i det arbetet. Det är också den del i mottagandet av ensamkommande barn, vuxna och familjer som andra myndigheter inte kan ta över från Migrationsverket.

### **Situationen krävde en tydlig styrning**

Regeringen hade under flera år tidigare lyft fram handläggningstider för asylärenden och olika metoder för att snabba upp processen i sina regleringsbrev till Migrationsverket. Under hösten 2015 var kontakterna mellan Regeringskansliet och Migrationsverket omfattande. MSB lyfte fram arbetssituationen på myndigheten i sina lägesrapporter och gav Migrationsverket stöd i den strategiska och operativa ledningen. Kontakterna mellan generaldirektören i Migrationsverket och statssekreteraren Lars Westbratt var frekventa och kontinuerliga.

Ett inslag i den dialogen och möjliga regeringsbeslut borde enligt vår analys ha gällt Migrationsverkets prioriteringar, vikten av asylprocessen med fredade resurser, kompetenta och kunniga medarbetare, myndighetens sammantagna beslutskapacitet inom asylprocessen och rättssäkerheten för asylsökande, särskilt ensamkommande barn. Ett annat viktigt inslag borde ha gällt betydelsen av att ensamkommande barn får en kort process med registrering, plats i en vistelsekommun med en god man och en prövning av asylfrågan inom en tid som, liksom det som gäller inom andra rättsliga områden, bör vara kort just på grund av att ärendet gäller ett barn. Med en sådan inriktning skulle det enligt vår bedömning finnas förutsättningar att minska andra myndigheters och civilsamhällets kostnader som uppkommer bara genom att asylsökande får vänta på Migrationsverkets beslut samtidigt som Migrationsverket skulle få bättre

möjligheter att leva upp till internationella åtaganden och kraven på rättssäkerhet.

Regeringens styrning får inte bli för händelsestyrd och det finns ett stort värde i att regeringen styr myndigheterna enligt ansvarsprincipen och med respekt för kontinuiteten särskilt i en ansträngd situation. Med det sagt och med ambitionen att lära av erfarenheterna bör man i efterhand reflektera över om det hade behövts en mer tydlig styrning från regeringens sida. Att Migrationsverket klarar sitt uppdrag är av central betydelse för enskildas rättssäkerhet och på många sätt också en förutsättning för andra myndigheters möjligheter att genomföra sin verksamhet på det sätt som krävs. Flera av de olika delarna i Migrationsverkets verksamhet var hårt ansträngda. Ett mer aktivt förhållningssätt från regeringens sida kunde ha inneburit att regeringen hade fattat andra beslut när det gällde styrningen av Migrationsverket.

### 9.3.8 Särskilt om gränskontroller och ID-kontroller

#### Gränskontroller

Av 6 kap. 5 § utlänningsförordningen (2006:97) framgår att regeringen får besluta att tillfälligt återinföra gränskontroll vid inre gräns i enlighet med artiklarna 23, 25 och 26 i kodexen om Schengen gränserna.<sup>19</sup> Enligt andra stycket gäller att rikspolischefen eller chefen för Nationella operativa avdelningen vid Polismyndigheten respektive säkerhetspolischefen eller biträdande säkerhetspolischefen ska göra en framställning hos regeringen om beslut enligt första stycket. Slutligen anger tredje stycket att om det krävs ett omedelbart ingripande får Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen besluta att sådan gränskontroll får införas som anges i artikel 25 i kodexen om Schengen gränserna. Den myndighet som har beslutat om att införa gränskontroll ska omedelbart underrätta regeringen om beslutet och fullgöra informationsskyldigheten i enlighet med artikel 25 och 30. Regeringen ska snarast pröva om gränskontrollen ska bestå.

---

<sup>19</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengen gränserna) i dess lydelse enligt Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 1051/2013 av den 22 februari 2013. Kodexen om Schengen gränserna föreligger sedan mars 2016 i en konsoliderad version. Avsnittet anger de artiklar som var gällande vid tillfället, november 2015.



Beslut om att tillfälligt införa gränskontroll vid inre gräns har använts i Sverige vid tre tidigare tillfällen. Två av dem hade koppling till EU-toppmöten och det tredje tillfället hade koppling till attentatet på Utöya.

### *Det krävdes ingen framställning av rikspolischefen*

Regeringen beslutade om att återinföra inre gränskontroll den 12 november 2015 utan att det fanns någon framställning från rikspolischefen eller någon annan som anges i utlänningsförordningen. Det får tolkas som att regeringen ansåg sig ha egen initiativrätt. Den slutsatsen drog också KU som i sitt betänkande anför att regeringen kan besluta att tillfälligt återinföra gränskontroll utan att det finns någon framställning från någon myndighet om ett sådant beslut.<sup>20</sup>

### *Regeringen hade ett relevant underlag från Polismyndigheten*

Även om regeringen hade rätt att fatta beslutet om återinförande av inre gränskontroller krävdes det att regeringen hade ett tillräckligt och relevant underlag för sitt beslut. Ett beslut om att återinföra inre gränskontroll får fattas om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller inre säkerheten. Hotet måste vara sådant att det kräver att omedelbara åtgärder vidtas. Utlänningsförordningens bestämmelse bygger på och hänvisar uttryckligen till kodexen om Schengengränserna.

Vid tillfället för regeringens beslut den 12 november 2015 fanns en tjänsteanteckning från ett telefonsamtal med rikspolischefen daterad den 11 november 2015. Enligt anteckningen bedömde rikspolischefen att ett sådant allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten som avses i regelverket förelåg, i likhet med den bedömning som Polismyndigheten gjorde den 5 november 2015. Polismyndighetens bedömning den 5 november 2015 avsåg det underlag som presenterades för rikspolischefen när frågan om Polismyndigheten skulle göra en framställning om återinförande av inre gränskontroller togs upp med honom. Vid det mötet lämnade rikspolischefen muntligen ett besked om att han inte avsåg att göra

<sup>20</sup> Konstitutionsutskottets Granskningsbetänkande 2015/2016:KU20 s. 453.

en sådan framställning. Underlaget som presenterades bestod av en promemoria som beskrev en bedömning av hoten mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Som underlag för sitt beslut hade regeringen också en mycket kortfattad promemoria från Migrationsverket som beskrev att det saknades boendeplatser ”för att täcka det behov som finns och att inflödet sker okontrollerat” och ett underlag från MSB, som pekade på stora påfrestningar inom boende, hälso- och sjukvård, skola och socialtjänst. Enligt regeringen innebar förhållandena sammantaget och ur ett brett perspektiv att ett hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten förelåg och för att avvärja detta hot borde gränskontroll enligt artikel 25 i kodex om Schengengränserna införas. En mer utförlig beskrivning av underlaget finns i avsnitt 4.1.

En utgångspunkt för tillämpningen av regelverket om återinförande av inre gränskontroller måste vara att bestämmelser som möjliggör undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för personer måste tolkas strikt. Regeringen hänvisade i beslutet bl.a. till att Sverige stod inför ett större migrationstryck än någonsin tidigare. Redan inledningsvis kan sägas att migration och det faktum att ett stort antal tredjelandsmedborgare passerar de yttre gränserna generellt sett inte i sig kan betraktas som ett hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen måste föreligga för att en medlemsstat ska kunna hänvisa till begreppet allmän ordning (se förordningen 1051/2013 skäl 6).

Mot bakgrund av att den svenska regleringen utgår från att situationen förutsätter en polisiär bedömning är det naturligtvis viktigt att det finns ett underlag från Polismyndigheten. Den svenska regleringen ger inte någon annan myndighet eller samhällsfunktion, utöver regeringen, någon form av mandat när det gäller beslut om tillfälligt införande av inre gränskontroll. En framställning från rikspolischefen är inte en nödvändig förutsättning eller ett nödvändigt underlag för regeringens beslut. Det underlag som regeringen hade från Polismyndigheten var utförligt och analyserade frågan om det stora antalet människor på flykt ledde till ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten. Underlaget möjliggjorde att regeringen gjorde en egen bedömning utifrån regleringen.

Däremot är det svårt att se att underlagen från MSB och Migrationsverket var relevanta för regeringens bedömning av förutsätt-

ningarna för återinförande av inre gränskontroller. MSB:s lägesbilder syftade till att identifiera behov av åtgärder och tog inte sikte på hot mot allmän ordning eller inre säkerhet. MSB:s lägesbilder diskuterade inte heller behovet av återinförande av inre gränskontroller. MSB:s bedömningar gjordes utifrån regelverket i krisberedskapsförordningen och inte utifrån det regelverk som reglerar återinförande av gränskontroller. MSB:s beskrivningar i lägesbilden den 10 november 2015 hade alltså formulerats utifrån en metod som inte används vid polisiära bedömningar av hot mot allmän ordning och inre säkerhet och lägesbilden togs inte fram i syfte att utgöra ett beslutsunderlag för bedömning av frågan om gränskontroller. Migrationsverkets skrivelse är mycket kortfattad och innefattar inte några djupare analyser utan beskriver snarare ett mycket ansträngt och besvärligt läge och konsekvenser för Migrationsverket av ett eventuellt beslut om gränskontroller. Inte heller den analysen hade gjorts med utgångspunkt i regleringen om återinförande av gränskontroller.

KU har i sin granskning anfört att det fanns uppgifter om att rekvisiten för beslutet att återinföra gränskontroll vid inre gräns var uppfyllda åtminstone nära en vecka innan beslutet togs, och att de yttre förutsättningarna för ett beslut tycks ha förelegat en tid innan regeringen fattade det aktuella beslutet (2015/16:KU20 s. 453).

Vi har inte under vårt arbete fått fram att det skulle finnas ytterligare underlag för regeringens beslut om gränskontroller än de tre dokument med hänvisning till en promemoria den 5 november 2015 som regeringen anger i sitt beslut.

Enligt vår bedömning var varken MSB:s eller Migrationsverkets analyser framtagna utifrån relevanta utgångspunkter. De kunde därför inte var för sig eller ens tillsammans ge ett tillräckligt underlag för den svåra bedömningen av om det föreligger ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen eller den inre säkerheten och därmed skäl för ett så ingripande beslut som återinförande av gränskontroller. Det underlag som fanns från Polismyndigheten och som hade presenterats för rikspolischefen vid ett tidigare tillfälle och också bekräftats av honom vid ett telefonsamtal innehöll däremot ett underlag som var framtaget i syfte att belysa och analysera om det förelåg ett sådant hot mot allmän ordning och säkerhet att det fanns skäl att återinföra inre gränskontroller. Regeringen hade därför enligt vår bedömning ett relevant underlag för sitt beslut.

*Underlag för förlängda beslut*

En utgångspunkt för ett beslut om återinförande av inre gränskontroll är att det ska röra sig om en tillfällig situation. Sedan regeringen införde tillfällig gränskontroll vid inre gräns och särskilt sedan bestämmelser infördes om transportörers ansvar att kontrollera att inresande till Sverige från Danmark har giltiga handlingar, har antalet människor på flykt som kommer till Sverige minskat påtagligt. 2015 var det cirka 160 000 asylsökande medan det under 2016 kom 29 000 asylsökande.

Att antalet ankommande människor på flykt minskade märktes förhållandevis snabbt. Flera kommuner har uppgivit att förändringen blev markant och att den märktes omedelbart efter det att de tillfälliga gränskontrollerna infördes. Migrationsverkets statistik visar samma sak. Även uppgifter från gränspoliserna ligger i linje med den slutsatsen. I september 2015 bedömde gränspoliserna att det fanns behov av återinförda gränskontroller. I november 2015 bedömde gränspoliserna att den situation som hade krävt återinförda gränskontroller var under kontroll. Beslutet om identitetskontroller fattades i december.

Beslut om att återinföra gränskontroll vid inre gräns, liksom förlängningsbesluten, avser undantagssituationer för att avvärja ett allvarligt hot i en akut situation. Vi har inte i besluten kunnat hitta någon ledning för hur den här frågan fortlöpande bedömdes av regeringen och inte heller någon bedömning av proportionaliteten.

Gränskontroller vid inre gräns är inte avsedda att användas i preventivt syfte. Det finns en reglering för förutsedda händelser men den avser mer specifika händelser, t.ex. idrottsevenemang. Gränskontroller utgör en begränsning av människors fria rörlighet. Vi kan sammantaget konstatera att det svenska regelverket inte synes ge något utrymme för att använda inre gränskontroller i preventivt syfte. Regeringsbesluten om förlängning av inre gränskontroller är fattade utifrån samma underlag som det första regeringsbeslutet. Eftersom situationen ändrades drastiskt efter det första beslutet om inre gränskontroller är det svårt att se att det underlag som det första beslutet vilade på också kunde ha relevans som underlag för de följande besluten om förlängning. När antalet människor på flykt som sökte asyl i vårt land minskade till en mycket låg nivå är det svårt att förstå grunden för förlängningsbesluten om inte syftet med

dem skulle vara just preventivt. Vi ska enligt våra direktiv inte analysera regeringens samarbete inom EU i denna fråga och stannar därför med denna analys.

### Särskilt om besluten om ID-kontroller

Den 12 november föreslog regeringen ett tillägg i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438). Enligt förslaget skulle rederierna i vissa fall vara skyldiga att genomföra identitetskontroller för att säkerställa att de uppgifter som registreras i passagerarlistor stämmer. Regeringen fattade beslut om en ändring av fartygssäkerhetsförordningen den 17 november 2015 och ändringen trädde i kraft den 21 november 2015.<sup>21</sup>

Lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet är inriktad på att förhindra människor på flykt att ta sig över gränsen till Sverige.

I förarbetena anger regeringen:

Den rådande situationen är nu enligt regeringens mening sådan att den ur ett brett perspektiv utgör ett allvarligt hot mot den allmänna ordningen och den inre säkerheten. Det behöver därför vidtas särskilda åtgärder för att ordningen och säkerheten inom landet ska kunna upprätthållas. Av det skälet har regeringen nyligen beslutat att tillfälligt återinföra gränskontroller vid inre gräns. Dessa är dock inte heltäckande. Utöver gränskontroller behöver det enligt regeringen också införas bestämmelser som ger ytterligare möjligheter att vidta särskilda åtgärder för att upprätthålla den allmänna ordningen och den inre säkerheten. För att få en bättre kontroll över vilka personer som reser in i Sverige och i syfte att avvärja hotet mot allmän ordning och inre säkerhet till följd av den stora tillströmningen av asylsökande, bör det finnas möjlighet att kombinera gränskontrollerna med identitetskontroller på bussar, tåg och passagerarfartyg till Sverige från en annan stat, även om en sådan åtgärd kan komma att leda till att möjligheten för personer att ta sig till Sverige för att söka asyl begränsas. Med anledning av den akuta situation som nu råder anser regeringen emellertid att en reglering som ger en sådan möjlighet är en nödvändig åtgärd. [...] Vad gäller asylrätten kan det konstateras att EU:s flyktingpolitik bygger på tanken att en asylsökande ska söka asyl i det första säkra land som den asylsökande anländer till. Förslagen i propositionen strider således inte mot asylrätten. Vad gäller förslagets ändamålsenlighet bör det understrykas att det utgör en av flera åtgärder som regeringen har vidtagit eller aviserat

---

<sup>21</sup> Förordning (2015:673) om ändring i fartygssäkerhetsförordningen (2003:438).

för att möta de utmaningar som Sverige nu står inför. Vid sidan av förslagen i denna proposition har regeringen bl.a. aviserat och inlett ett arbete med en tillfällig lag som på ett omfattande sätt förändrar regelverket för asylsökande i syfte att minska antalet personer som söker asyl och beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Avsikten är att under en period anpassa asylreglerna till en miniminivå i EU för att fler ska välja att söka asyl i andra EU-länder. Regeringens bedömning är att det nu aktuella förslaget utgör en viktig del i en större helhet som sammantaget syftar till att möjliggöra en hantering av de utmaningar som det svenska samhället står inför.<sup>22</sup>

Lagen kom till genom ett mycket ovanligt förfarande. Lagrådsremissen togs fram mycket snabbt, remisstiden var extremt kort och endast ett fåtal remissinstanser fick möjlighet att yttra sig främst muntligen per telefon. Utrymmet för att lämna ett skriftligt remissvar var minimalt. Lagrådet avstyrkte förslaget bl.a. eftersom det byggde på ett otillfredsställande beredningsunderlag och framförde skarp kritik på flera punkter. Lagförslaget behandlades i riksdagen efter att ett antal myndigheter deltagit i ett utskottsmöte med justitieutskottet. Konstitutionsutskottet har redogjort för ärendets gång och gjort en bedömning (2015/16:KU20 s. 456 ff, bedömning s. 479 f).

Enligt lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet får regeringen under vissa omständigheter fatta beslut om att införa identitetskontroller vid transporter med buss, tåg eller passagerarfartyg till Sverige från en annan stat. Möjligheten utnyttjades mycket snabbt. Dagen efter att riksdagen biföll propositionen, samma dag som lagen utfärdades, beslutade regeringen en förordning med specifika bestämmelser om identitetskontroll vid resor till Sverige från Danmark.<sup>23</sup> Reglerna gällde från den 4 januari 2016 till den 3 juli 2016. Regeringen beslutade sedan att förlänga identitetskontrollerna genom en därpå följande förordning med motsvarande reglering. Den gällde från den 4 juli 2016 till den 3 november 2016. Därefter gällde en motsvarande förordning från den 4 november 2016 till och

---

<sup>22</sup> Prop. 2015/16:67, *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*, s. 9 f.

<sup>23</sup> Förordning (2015:1074) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Regeringsbeslut den 18 december 2015. Lagen trädde i kraft den 21 december 2015.

med den 3 februari 2017. Den nuvarande förordningen gäller från och med den 4 februari 2017 till den 4 maj 2017.<sup>24</sup>

Besluten om identitetskontroller innebär en inskränkning av den personliga friheten och den personliga integriteten.<sup>25</sup> Det ska sägas att lagen är tillfällig, såtillvida att den innehåller en regel om att den upphör att gälla den 21 december 2018.<sup>26</sup> Även om lagen är tillfällig innebär den ett klart avsteg bl.a. från möjligheterna för medborgare i de nordiska länderna och andra att röra sig fritt över gränserna. Svensk grundlag omfattar inte konstitutionell nödrätt men både lagen och sättet för genomförandet ger uttryck för att den kommit till mycket hastigt i syfte att hindra människor på flykt att ta sig till Sverige. Som lagrådet har påpekat bör en så ingripande lagstiftning införas först efter en ordentlig utredning med beaktande av grundläggande rättsstatsprinciper.<sup>27</sup>

Vi vill peka på att propositionen inte innehåller någon närmare analys av på vilka grunder regeringen kan ålägga transportörerna skyldigheter i förordning. Inte heller analyseras överensstämmelsen med internationella åtaganden mer utförligt. Propositionen anger följande under rubriken EU-rättsliga aspekter och förhållandet till andra internationella åtaganden:

Om regeringen beslutar att meddela föreskrifter med stöd av en sådan lag [som föreslås], måste givetvis EU-rätten respekteras. Föreskrifter måste även utformas så att de inte står i strid med andra internationella åtaganden, såsom Genèvekonventionen.<sup>28</sup>

De åtgärder som regeringen har fått befogenheter att vidta och också vidtagit innebär tydliga begränsningar i människors frihet och rörlighet. Vår bedömning är att det inte är regeringens förordningar om ID-kontroller som måste vara förenliga med Sveriges

---

<sup>24</sup> Förordning (2016:723) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Förordning (2016:946) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Förordning (2017:16) om vissa identitetskontroller vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet. Vad gäller passagerarfartyg se även 2 kap. 3 a § fartygssäkerhetsförordningen (2003:348).

<sup>25</sup> Se t.ex. kommerskollegiums remissvar 2015-12-07 dnr 4.1-2015/02183-3. Jfr ansökan om skadestånd, ingiven till JK 2016-10-20 dnr 5943-16-40.

<sup>26</sup> Se övergångsbestämmelse p. 2.

<sup>27</sup> Lagrådets yttrande 2015-12-07 över förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet., s. 4.

<sup>28</sup> Prop. 2015/16:67 *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*, s. 10.

internationella åtaganden. En sådan analys har inte heller gjorts inför besluten om förordningarna. Det är själva genomförandet av kontrollerna som vi bedömer måste ske så att EU-rätten och andra internationella åtaganden respekteras. Hur det ska gå till i praktiken och vid varje enskild ID-kontroll är svårt att förstå.

Vid den analys som vi gör i efterhand gör vi bedömningen att det finns anledning att mer noggrant analysera om ett genomförande av ID-kontroller i enlighet med regeringens beslut är möjligt utifrån rättsstatliga principer och om genomförandet går att förena med Sveriges internationella åtaganden på asylrättens område och våra åtaganden inom EU. En analys av lagen utifrån att det fastlagda målet för migrationspolitiken tydligt utgår från att asylrätten ska värnas borde också kunna göras i det sammanhanget. Vi bedömer att en sådan analys inte faller inom ramen för vårt uppdrag utan att det får bli en fråga för regeringen att överväga.

#### **9.4 Tydlig ansvarsfördelning är en förutsättning för ett rättssäkert mottagande**

När människor på flykt kommer till Sverige möts de av en förvaltning där flera olika statliga och kommunala myndigheter har ett gemensamt ansvar för att mottagandet ska fungera. Hur ansvaret är fördelat har beskrivits i avsnitten 2 och 4.

Det ansvar myndigheterna har är ett resultat av en delegation som har beslutats av riksdagen eller regeringen. Att statliga och kommunala myndigheter har en god kunskap om det egna ansvaret och också en tydlig uppfattning om andra samverkande myndigheters ansvar inom migrationsmottagandet är en förutsättning för den enskildes rättssäkerhet och effektiviteten i systemet. Lika viktigt är det att en myndighet som i en ansträngd situation inte anser sig klara av sitt ansvar har en klar struktur för att ta den diskussionen med uppdragsgivaren.

Inledningsvis beskriver vi några områden där det var oklart vilken myndighet som hade ansvaret och områden där det var otydligt var gränsen för ansvaret började och slutade. Vi beskriver också situationer där den ansvariga myndigheten inte tog sitt ansvar. Avsnittet avslutas med vår bedömning av hur ansvarsfördelningar och otydligheter kan klaras ut i en ansträngd situation och var ansvaret för att



ge besked ligger när det inte är klart för de inblandade myndigheterna.

#### 9.4.1 Oklarheter om ansvarsfördelning

Under hösten 2015 uppkom ett antal diskussioner och oklarheter om vilken myndighet som hade ansvaret för olika frågor.

#### Ansvar för lägesrapportering och samordning

MSB och länsstyrelserna hade båda uppdrag som handlade om lägesrapportering till regeringen och om samordning av statliga och kommunala myndigheter.

##### *Samordningsansvar*

Enligt förordningen med länsstyrelseinstruktion ska länsstyrelsen utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser. Länsstyrelsen har också ett särskilt geografiskt områdesansvar enligt förordningen om krisberedskap. Länsstyrelsen ska före, under och efter en kris verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som vidtas. I det ligger bl.a. ett ansvar för att sammanställa en samlad regional lägesbild och att vid behov upprätta en ledningsfunktion för bl.a. samordning och information.

MSB ska enligt sin instruktion (2008:1002) ansvara för bl.a. krisberedskap i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. MSB ska bl.a. arbeta med samordning mellan berörda aktörer i samhället för att förebygga och hantera olyckor eller kriser. I det ligger att samordna stödet till centrala, regionala och lokala organ i fråga om information och lägesbilder. MSB ska också ha förmåga att bistå Regeringskansliet med underlag och information i samband med allvarliga olyckor och kriser.

Enligt det regeringsuppdrag som MSB fick den 1 oktober 2015 skulle MSB på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen, utan att det påverkade ansvarsprincipen. Erfar-

renheterna från hösten 2015 visar att det fanns olika uppfattningar om hur MSB:s samordningsuppdrag och länsstyrelsernas uppdrag förhöll sig till varandra och vilken myndighet som hade ansvar för vad.

Länsstyrelserna har det ordinarie ansvaret för den statliga förvaltningen i länet om ingen annan myndighet har det ansvaret. Utöver att arbeta sektorsövergripande och samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser ska länsstyrelsen underätta regeringen om det som är särskilt viktigt för regeringen att ha vetskap om och händelser som inträffat i länet.

Det är inom området kris och beredskap som både MSB och länsstyrelsen har uppgifter.

MSB:s uppdrag den 1 oktober 2015 innebar ett nationellt samordningsuppdrag som framför allt genomfördes genom att myndigheten tog fram lägesbilder och genomförde samverkanskonferenser. Länsstyrelserna valde olika vägar för att utifrån sin roll ta det geografiska samordningsansvaret och verka för gemensam inriktning av de åtgärder som behövdes. I praktiken kom MSB att samordna statliga myndigheter genom att arbeta för samverkan med utgångspunkt i situationen som helhet eller genom konferenser inom olika tematiska områden (t.ex. boendefrågan, säkerhetsfrågor eller de ensamkommande barnen) där även landsting och regioner kunde delta. Länsstyrelserna samordnade inom respektive län utifrån den specifika situationen i länet och framför allt i förhållande till kommunerna.

Vi har sett tydliga tecken på friktion mellan länsstyrelser och MSB under hösten 2015. Det kan ha haft sin grund i de oklarheter som uppstod när MSB:s nationella samordning mötte länsstyrelsernas geografiska samordningsansvar som gäller både under normala förhållanden och under kris. Det rådde olika uppfattningar i de olika länsstyrelserna i frågan om den rådande situationen medförde att man behövde arbeta enligt en krishanteringsordning eller om man kunde hantera händelsen i ordinarie strukturer. De olika uppfattningarna kan ha haft sin grund i att situationen såg olika ut i olika län. Det fanns också olika uppfattningar om länsstyrelserna skulle genomföra sitt geografiska ansvar och ha en direkt kommunikation med regeringen eller om de skulle ingå i MSB:s struktur för samordning. Regeringen gav också länsstyrelserna uppdrag som skulle återrapporteras direkt till regeringen.

Även om en arbetsfördelning utkristalliserades under hösten är det vår bedömning att dessa oklarheter bidrog till spänningar mellan MSB och länsstyrelserna i en situation då alla krafter borde ha lagts på att hantera mottagandet av människorna på flykt. Oklarheterna hade kunnat redas ut snabbare om regeringen på ett tydligare sätt hade förklarat om uppdraget till MSB innebar att både MSB och länsstyrelserna skulle arbeta utifrån sina respektive krishanteringsstrukturer och vilka förväntningar som regeringen hade på länsstyrelsernas rapportering till regeringen och till MSB.

### *Särskilt om ansvar för lägesrapportering*

Både länsstyrelserna och MSB hade ett ansvar för att förse regeringen med information om t.ex. läget i kommunerna. Länsstyrelserna kunde göra det både inom ramen för sitt ordinarie uppdrag eller enligt sitt ansvar för krishantering medan MSB rapporterade utifrån sitt ansvar i den extraordinära situationen.

Under hösten blev det MSB som försåg regeringen med information om läget, medan länsstyrelserna levererade rapporter om situationen i kommuner och landsting till MSB. MSB försökte att tidigt skaffa sig en bild av situationen och vad den kunde leda till, och man agerade trots att man saknade en fullständig bild av situationen. MSB ansåg inte att länsstyrelsernas hantering av situationen var tillräcklig under september och använde sin möjlighet att genom hemställan begära in lägesrapporter från länsstyrelserna. Länsstyrelserna var i kontakt med regeringen men upplevde inte att regeringen tog emot deras information. I praktiken kom länsstyrelserna att underordnas MSB när det gällde rapportering.

Att MSB kom till som ett samordnande led i den etablerade rapporteringen mellan den lokala, regionala och statliga nivån blev en stor fördel för regeringen. Ambitionen att skapa en enhetlig bild var klar och det blev också en bättre helhetsbild genom MSB:s arbete. Samtidigt kan man i efterhand reflektera över om det fanns förutsättningar att skapa en enhetlig bild när läget i länen och kommunerna var olika. Det blev inte heller klart om MSB tillsammans med sitt regeringsuppdrag också skulle utföra sitt uppdrag enligt 7 § i MSB:s instruktion som innebär att myndigheten ska ge stöd till den regionala och lokala nivån genom att förse dem med tillräcklig

information och lägesbilder. Det blev otydligt och återkopplingen till kommuner och landsting gjordes i stället av länsstyrelserna som valde olika sätt för genomförandet. Det kan ha bidragit till att den lokala och regionala nivån bitvis upplevde sig övergiven av staten och till att regeringens bild av läget inte blev helt fullständig. Vi återkommer till MSB:s uppdrag i avsnitt 9.6.

### **Ansvar för att ge besked om regelverk och tolkningar**

Hösten 2015 kom fler tjänstemän och myndigheter än någonsin att arbeta med frågor som gäller mottagande av människor på flykt. Många tjänstemän i både statliga och kommunala myndigheter vände sig till Migrationsverket för att få besked eller råd. Att så många frågor väcktes berodde dels på att kommuner och landsting som inte hade varit berörda av mottagande nu blev det, dels på att förloppet i sig väckte nya frågor. Till exempel uppstod frågor om vistelsebegreppet enligt socialtjänstlagen och begreppet tillfälligt boende när belastningen på ankomstkommunerna blev stor på grund av att barn blev kvar länge i sina ankomstkommuner. Kommunerna var beroende av att få besked från Migrationsverket i en rad olika frågor t.ex. hur många barn som skulle komma och när. På samma sätt behövde landstingen information om var och när nya asylboenden skulle öppnas, så att de kunde anpassa hälso- och sjukvården efter detta.

Det fanns förväntningar på att Migrationsverket skulle kunna ge besked men det var svårt att nå myndigheten. Det var också svårt att få besked och olika delar av myndigheten lämnade olika besked. Ett besked kunde också ändras från den ena dagen till den andra. Migrationsverket ansåg inte heller alltid att det var deras uppgift att ge besked.

I stället kom de nationella samverkanskonferenserna och MSB:s lägesbilder att fungera som forum där frågetecken om tolkningar och regelverk rätades ut. Många kommuner vände sig också till SKL för att få besked om tolkningar av regelverk.

Vår utgångspunkt är att det är helt klart att en myndighet måste kunna lämna besked om sin egen handläggning och att Migrationsverket alltså borde ha lämnat besked i frågor som gällde enskildas asylprocess, t.ex. placering i en viss kommun.

Däremot är det inte lika klart vilken myndighet som har ansvar för att lämna besked om uttolkning av regelverk eller om förhållanden som påverkar andra myndigheters arbete. Tolkningen av författningar faller ytterst på domstolarna. Kommuner, landsting och myndigheter har givetvis ett eget ansvar för att ha tillräcklig kunskap och kapacitet att tillämpa de regler som gäller för att myndigheterna ska kunna utföra sina respektive uppdrag.

Under hösten 2015 uppstod hela tiden nya frågor till följd av det förändrade läget. Det tog mycket tid och resurser i anspråk att klara ut ottydligheterna. Enligt vår bedömning borde Migrationsverket ha haft en större förståelse för andra myndigheters behov av en tydlig, tillgänglig och modern kommunikation med myndigheten och också för andra myndigheters behov av besked från Migrationsverket där svar behövdes för att dessa myndigheter skulle kunna planera och genomföra sina verksamheter.

Regeringen gav Socialstyrelsen i uppdrag att inrätta en svarsfunktion dit kommunerna kunde ringa och få besked. MSB:s lägesbilder innehöll också information om regelverk och tolkningar och det fanns information att få på krisinformation.se. Samtidigt var det svårt att få informationen att nå ut och många fortsatte att kontakta Migrationsverket eller valde att vända sig till SKL i stället.

Tillgång till rätt information är en förutsättning för att myndigheterna har rätt kunskap, både för att de ska kunna genomföra sitt eget arbete och för att deras samverkan med andra myndigheter ska fungera. Vi återkommer till dessa frågor i avsnitten 9.5 och 9.6. En lärdom för framtiden är att det behövs tydliga besked om var information finns att hämta i ansträngda situationer när inte normala strukturer för kunskapsöverföring kan användas i myndigheterna.

### **Ansvarsfördelning mellan Migrationsverket och Polismyndigheten**

Om en person vid inre utlänningskontroll inte kan uppvisa dokument som visar att hon eller han hade rätt att vistas i Sverige kan personen välja att söka asyl. Personen transporteras då av polisen till Migrationsverket för registrering.

Under hösten 2015 hände det att personer avvek innan registreringen av asylansökan var klar. Redan tidigt i september fördes diskussioner mellan Migrationsverket och Polismyndigheten om när

Polismyndighetens ansvar upphörde. Polismyndigheten ansåg att deras ansvar upphörde när någon uttalade en avsikt att söka asyl och polisen lämnade personen i Migrationsverkets lokaler. Migrationsverket ansåg att Polismyndighetens ansvar upphörde först när personen undertecknat en asylansökan. För Polismyndigheten var det en resursfråga – det tog mycket tid för Polismyndigheten att vänta på att en asylansökan registrerades. Å andra sidan tog det tid för polisen att göra kontroller av samma personer flera gånger på grund av att asylansökan aldrig registrerades. I Polisregion Väst kom Polismyndigheten och Migrationsverket överens om att polisen skulle sitta med vid asylansökan men i övriga regioner lämnade Polismyndigheten personen hos Migrationsverket. När de inre gränskontrollerna infördes blev ansökningssystemet mer slutet i den bemärkelsen att polisen transporterade dem som uppgav vid gränskontroll att de ville ansöka om asyl direkt till Migrationsverkets lokaler. Då ställdes frågan om övergången av ansvaret mellan Migrationsverket och Polismyndigheten mer på sin spets.

Det är Polismyndigheten ansvar att upprätthålla ordning och säkerhet och Polismyndigheten ska underlätta legala strävanden att söka asyl och kontrollera om personer som vistas i landet kan visa att de har rätt att vara här. Migration är dock inget polisiärt område och Polismyndigheten har såvitt vi kan bedöma inget ansvar för att övervaka en person som väntar i Migrationsverkets lokaler på att få registrera sig som asylsökande. Det råder enligt vår bedömning ingen oklarhet om att Migrationsverket har ansvaret för att den som vill söka asyl ges möjlighet att göra det. Det är Migrationsverket som ska organisera en verksamhet för detta. Även om Migrationsverkets verksamhet var mycket pressad under hösten 2015 är det inte rimligt att den som vill söka asyl får vänta så länge på att registrera sig som asylsökande att det finns risk för att personen ger upp och lämnar Migrationsverkets lokaler. Vi återkommer till dessa frågeställningar i avsnitt 9.5.

### **Ansvar för boende för personer som skulle ansöka om asyl**

Det uppstod oklarheter mellan Migrationsverket och den kommunala nivån om vem som hade ansvar för boende för asylsökande när Migrationsverket inte klarade att ordna boendet.

Den 13 november 2015 skrev Migrationsverket på sin webbplats att i ett läge då staten inte kan erbjuda boende träder socialtjänstlagen in, eftersom det är kommunen som ytterst ansvarar för de personer som vistas där. Det var en tolkning som Malmö stad inte ansåg vara rimlig och kommunen gav uttryck för att det inte kunde vara en kommuns ansvar att överta en statlig myndighets ansvar.

Den 19 november 2015 meddelade Migrationsverket på sin webbplats att myndigheten inte kunde erbjuda boende för den som sökte asyl. Ett trettiotal personer sov utanför Migrationsverkets lokaler i Malmö natten mellan den 19 och 20 november. Från den 21 november sov ett 80-tal personer i S:t Johannes kyrka i Malmö. Kyrkan var öppen på nätterna fram till mars 2016. Malmö stad ordnade också bussar så att människor slapp sova ute. Det innebar att civilsamhället och Malmö stad i delar tog över Migrationsverkets ansvar.

Enligt de bestämmelser som gäller är det helt tydligt att det är Migrationsverkets ansvar att ordna boende till personer som sökt asyl och som inte väljer att bo i eget boende. Migrationsverket och Malmö stad gjorde olika tolkningar om vems ansvar det var att ordna boende i ett läge där Migrationsverket inte klarade sitt uppdrag. I all förvaltning gäller att delegation av ansvaret ska tas upp med uppdragsgivaren om det finns risker för att myndigheten inte kan axla ansvaret. I en situation där Migrationsverket inte ansåg sig kunna utföra delar av sitt uppdrag är vår bedömning att rätt väg att gå hade varit att ta upp det med regeringen och inte själv som myndighet omfördela ansvaret.

### **Ansvar för personer som inte sökte asyl**

Den grupp som kom till Sverige utan att söka asyl var mycket stor. I början uppskattades att ungefär hälften av dem som kom inte sökte asyl. Några valde att resa vidare till t.ex. Norge och Finland och andra stannade i Sverige utan att legalisera sin vistelse i landet.

Människor som väljer att stanna i Sverige utan att söka asyl eller som stannar i landet utan att ha uppehållstillstånd har sedan den 1 juli 2013 rätt till skola och vård enligt skollagen (2010:800) samt lag (2013:407) om hälso- och sjukvård till vissa utlänningar.

Ansvaret för dem som inte söker asyl var och är oklart. SKL:s ståndpunkt är ett år efter hösten 2015 att kommuner kan ge bistånd

enligt socialtjänstlagen till människor som ännu inte ansökt om uppehållstillstånd. Kommunens bedömning görs utifrån den tillfälliga situationen till dess att personen sökt uppehållstillstånd, när Migrationsverket får det fulla ansvaret. Kommunerna bör enligt SKL ha befogenhet att ordna med tillfälliga boendeplatser för att kunna uppfylla sina skyldigheter, t.ex. ifråga om nödbistånd. Likaså kan en kommun som anser att det föreligger en extraordinär händelse ha befogenhet att ge begränsat ekonomiskt stöd till enskilda som vistas i kommunen och som har drabbats av händelsen utifrån lagen (2006:544) om kommuners och landstings åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap. Sådant stöd bör enligt SKL kunna ges i form av tillfälliga boendeplatser, transporter eller liknande. SKL formulerar sig således relativt vagt och håller dörren öppen både för kommuner som önskar och för kommuner som inte önskar ge bistånd genom att välja formuleringen att en kommun kan eller bör ha befogenhet att ge stöd.

Under hösten 2015 var det inte lika klart vad kommuner fick eller förväntades göra och olika kommuner valde olika tillvägagångssätt. Stockholms stad startade i oktober ett boende för transitpersoner med hjälp av Stockholms stadsmission. Stockholms stad bedömde att de hade ansvar för alla individer som befann sig i kommunen och att man skulle hjälpa dem som inte hade några möjligheter att få sina grundläggande behov tillgodosedda, om alla andra möjligheter var uttömda. När det gäller vuxna som inte sökte asyl ansåg Stockholms stad att kommunen inte hade ansvar för dem som borde söka asyl. För barnen i familj gjorde Stockholms stad dock en annan bedömning, eftersom barnen inte kunde välja att söka asyl eller inte. Därför valde Stockholm att ta fram en beredskap för de barnfamiljer som anlände till Stockholm utan att söka asyl.<sup>29</sup>

Malmö stad gjorde en delvis liknande tolkning. De ansåg inte att det var kommunen som borde ta ansvar för de personer som inte sökte asyl. I största möjliga mån försökte Malmö stad förmå de personer som kom att ansöka om asyl och därmed bli Migrationsverkets ansvar. Om personerna inte sökte asyl var det Polismyndighetens ansvar att ingripa mot personer som befann sig i landet utan att legalisera sin vistelse. Individuella bedömningar om någon person befann sig i akut nöd (i behov av mat eller vård) kunde göras, om

---

<sup>29</sup> Skriftlig information från Stockholms stad 2017-01-12.



personen gav sig till känna hos socialtjänsten. Malmö stad ansåg att de inte kunde göra en bedömning för en hel grupp.<sup>30</sup>

Polismyndighetens arbete genomfördes utifrån en mer tydlig författningsreglering och olika polisiära beslut som Alma och beslut om inre utlänningskontroller.

Det blev framför allt frivilliga som hjälpte den grupp som avsåg att resa vidare eller vistades i landet utan att legalisera sin vistelse genom att söka asyl (se kapitel 6).

Landsting ställdes inför frågan om vilket ansvar man hade för t.ex. svårt sjuka barn som man visste skulle resa vidare. I ett landsting beslutade man att avstå från att ge vård som inte kunde följas upp och man hoppades att kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen skulle göra att barnet fick rätt vård.

Att så många människor kom till Sverige hösten 2015 utan att vilja söka asyl var en delvis ny situation för myndigheterna. Polismyndigheten, kommunernas socialtjänster, landstingen, civilsamhället och volontärer fångade upp dessa människor. Polismyndighetens uppgift var tydlig och frivilliginsatserna var många och olika utformade. Kommunerna och landstingen saknade däremot en tydlig reglering som utgångspunkt för sitt arbete. Det innebar att de som inte sökte asyl fick olika stöd när de var i behov av hjälp samtidigt som det fanns en förväntan på att det offentliga åtagandet gentemot dem som inte sökte asyl borde omfatta mer. Det offentliga ansvaret för dem som reste vidare eller valde att inte söka asyl har tolkats på olika sätt av SKL, landsting och kommuner. De olika tolkningar som har gjorts gäller ansvaret för det omedelbara omhändertagandet som bostad, mat, kläder och sjukvård. Men det offentliga ansvaret kan sträcka sig längre än så när det gäller utsatta människor, ofta barn och kvinnor, som behöver myndigheternas stöd och hjälp för att inte utsättas för brott eller utnyttjas i andra sammanhang. Det handlar om människor som inte har rätt att vistas i Sverige men som ändå gör det. När det gäller barn innebär Sveriges åtagande enligt barnkonventionen att barnet ska skyddas. Det skulle i vissa fall kunna bli fråga om att socialtjänsten gör ett omhändertagande. I fråga om vuxna är läget mer osäkert. Det kan vara fråga om polisiär verksamhet och avvisning, åtgärder för att skydda utsatta från att utsättas för brott eller rätt till sjukvård och skydd.

---

<sup>30</sup> Skriftlig information från Malmö stad 2017-01-12.

Vi bedömer att det finns en stor osäkerhet kring vilken reglering som faktiskt gäller för de statliga och kommunala myndigheter som i sina verksamheter möter människor som har valt att inte söka asyl men som ändå befinner sig i Sverige. En viktig lärdom blir att det finns ett behov av att regeringen tar ett initiativ för att klargöra ansvarsfrågorna så att människor som befinner sig i vårt land utan att vara asylsökande och då oftast är helt utan skydd möts av myndigheter på ett sätt som utgår från en klar ansvarsfördelning och rätt kunskap.

### **Ansvar för att ensamkommande barns asylansökningar registrerades**

Den kommun där ett ensamkommande barn ger sig till känna för en myndighet (t.ex. Migrationsverket, Polismyndigheten eller socialtjänsten) räknas som barnets ankomstkommun. Under hösten 2015 tog det lång tid innan Migrationsverket hann registrera ensamkommande barns asylansökningar. Det gällde t.ex. de barn som kom till Trelleborg, där det förekom att barn fick vänta närmare två veckor på att få sin asylansökan registrerad. Migrationsverket fattade också ett principbeslut om att inte genomföra registrering på andra platser än vid sina kontor. Trelleborgs kommun ansåg att det var så viktigt att barnen blev registrerade att de på eget initiativ och på egen bekostnad transporterade barnen till Migrationsverket i Malmö och väntade där tills barnens ansökningar hade blivit registrerade.

Ansvar för att genomföra registreringen är Migrationsverkets. Det är den gode mannens eller – om god man inte utsetts – barnets offentliga biträde som bekräftar ansökan. När registreringarna av barnens asylansökningar drog ut på tiden och barnen blev kvar länge i ankomstboendena innebar det att barnen befann sig hos en kommun under en lång tid utan att vara registrerade och att de inte fick en god man. Att barnen hade lång resväg till Migrationsverket fördröjde registreringen ytterligare.

Det är Migrationsverkets ansvar att ge ensamkommande barn möjlighet att registrera sig som asylsökande. Vi gör bedömningen att FN-konventionen om barnets rättigheter och utlänningslagens bestämmelse om hänsynen till barnets bästa innebär att barn måste få goda möjligheter att registrera sig som asylsökande. I det ligger dels att barnet måste få ett offentligt biträde eller en god man som

kan bistå barnet vid ansökan, att Migrationsverket har en rimlig tillgänglighet som tar hänsyn till barnets behov, och att registreringen sker i rimlig tid.

### **Ensamkommande barn fick inte rätt omsorg och ansvar togs inte för barnen som försvann**

Inom vissa områden fanns ett tydligt ansvar som av olika anledningar inte fullgjordes. Ett sådant är omsorgen om de ensamkommande barnen. När Migrationsverket inte hann registrera och träffa barnen, när kommunen inte hann anordna tillräckligt bra ankomstboenden, eller hade förutsättningar att utse en god man och när personalen på boendet var oerfaren och utbildad fanns det ingen som gav barnen den omsorg och trygghet och den information om rättigheter som varje barn hade rätt till. Ansvaret för barn utan vårdnadshavare åligger kommunernas socialtjänst, som på de allra flesta ställen gjorde allt som stod i deras makt för att tillgodose barnens behov samtidigt som det inte blev tillräckligt. Kommunerna var beroende av att Migrationsverket registrerade barnen, hade ankomstsamtal och anvisade vistelsekommuner. Allt för många barn föll mellan stolarna på olika sätt. Med få ankomstkommuner och en lång tid för att anvisa de kommuner som skulle ta emot barnen blev det en mycket svår och ojämn belastning mellan kommunerna. Det gjorde att kapaciteten i hela Sverige att ta emot ensamkommande barn inte utnyttjades fullt ut. Vissa anvisningskommuner hade inte heller platser när barnen kom och det ledde till att barnen fick flytta mellan kommuner.

När det blev så många inblandade i ansvarskedjan ökade risken för att barn försvann under hösten 2015. Uppskattningsvis försvann 1 800 ensamkommande barn under perioden 2013 till våren 2016 och många av de barn som försvann kom till Sverige under hösten 2015. Många sökte aldrig asyl men många försvann också från kommunernas ankomstboenden. Registreringen av barnens ansökningar tog lång tid, kommunikationen med Migrationsverket var dålig och genomströmningen av barn var stor, vilket ledde till att många kommuner hade svårt att hålla reda på vilka barn de hade ansvar för och möta dem med rätt omsorg. Polismyndigheten tog emot anmälningar om att barn försvunnit men kunde inte göra mycket när de ofta inte ens hade namn, födelsedatum eller bild på barnet.

Ansvar för att barnen tas emot under asylprövningstiden är kommunernas men kommunerna kunde inte fullgöra sitt ansvar och värna barnens rättssäkerhet under hösten 2015 när inte Migrationsverket genomförde sin del och registrerade barnens asylansökningar och anvisade kommuner där barnen skulle bo. Likaså hade det behövts ett betydligt bättre samarbete mellan Migrationsverket, Polismyndigheten och kommunerna kring barn som försvann.

Enligt barnkonventionen har Sverige ett åtagande gentemot barnen som vistas i vårt land och det åtagandet måste tolkas så att myndigheterna ska ge barnet skydd och trygghet genom att veta var barnet befinner sig och ge barnet hjälp och stöd. Länsstyrelsen i Stockholm har på uppdrag av regeringen kartlagt problematiken med barnen som försvann och det framgår klart att barn som har registrerat sig som asylsökande försvinner av olika anledningar som har det gemensamt att försvinnandet ger uttryck för att barnet inte känner någon anknytning eller trygghet där de befinner sig. Barn försvinner också eftersom de blir utsatta för brott. Ensamkommande barn är en mycket utsatt grupp som behöver samhällets skydd för att inte riskera att utsättas för brott eller fara illa. Rapporten visar att det går att genom kunskap identifiera vilka barn som har störst risk att försvinna.<sup>31</sup>

FN:s barnrättskommitté har i en granskning februari 2015 kritiserat Sverige för att ensamkommande barn försvinner och pekat på bristande åtgärder när ett försvinnande har blivit konstaterat. Barnrättskommittén rekommenderar mer effektiva åtgärder för att öka skyddet för dessa barn. Även FN:s kommitté för mänskliga rättigheter har mars 2016 riktat kritik mot Sveriges hantering av ensamkommande barn som försvinner. Kommittén menar att Sverige inte förhindrat att ett antal ensamkommande barn försvunnit sedan de kommit till Sverige och pekar på risken för människohandel med dessa barn.

Mottagningsystemet för ensamkommande barn är uppbyggt med många led från mottagande och ankomstboende till boende i vistelsekommun, ofta i stora boenden. Med detta och migrationsmottagandet under 2015 för ögonen, är det inte svårt att se att barnen inte tas om hand på ett sätt som svarar mot barnets grund-

---

<sup>31</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2016). *På flykt och försvunnen. En nationell kartläggning av ensamkommande barn som avviker.*

läggande rättigheter, och att det finns en stor risk för att ensamkommande barn försvinner. Det gäller att myndigheterna arbetar tätt tillsammans kring varje enskilt barn för att det inte ska bli glapp i ansvarskedjan. Det är också viktigt att socialtjänsten och Polismyndigheten fångar upp barn som har avvikit och barn som aldrig sökt asyl.

Problematiken med mottagandet av ensamkommande barn och barn som försvinner var ingen ny fråga hösten 2015. Det stora antal barn som kom då och myndigheternas bristande beredskap inför och kapacitet att fånga upp dem och behålla dem i mottagningssystemet gjorde att många barn inte fick ett mottagande som uppfyllde de grundläggande krav som ställs och också att ett mycket stort antal barn försvann under hösten 2015. I den situationen borde frågan ha prioriterats och lyfts upp på regeringens agenda. Migrationsverkets del i mottagandet hade behövt förbättras på en rad områden och samordningen av kommunernas mottagande av ensamkommande barn borde ha varit bättre. Det uppdrag som senare gavs till länsstyrelsen i Stockholm om barn som försvann kom allt för sent om man ser detta ur barnens perspektiv och utifrån ambitionen att Sveriges förvaltning lever upp till rättsstatens principer och värnar barnens rätt.

Vår bedömning är att det inte råder så stora oklarheter om hur ansvaret för ensamkommande barn som inte registrerar sig som asylsökande eller som försvinner från boenden är fördelat mellan myndigheterna. Det borde också gå att hitta barn som vistas i landet utan att ha sökt asyl och barn som har avvikit från ett boende. En lärdom blir att det behövs helhetssyn och prioriteringar. Det handlar om att regeringen uppmärksammar frågan, ger bättre förutsättningar för samordning och följer upp att barnen registreras som asylsökande och anvisas ett boende utifrån sina behov och att det finns förutsättningar för ett tätt samarbete mellan statliga och kommunala myndigheter och prioriteringar hos Migrationsverket, Polismyndigheten och socialtjänsterna.

## Ansvar för att ta tillvara frivilligresurser

Många frivilliga ville hjälpa till när antalet människor på flykt som sökte sig till Sverige ökade. Det var både organiserade frivilligresurser och enstaka volontärer. Antalet frivilliga var så stort och den hjälp som behövdes av så olika karaktär att det uppstod ett behov av att bättre tillvarata de resurser som civilsamhället kunde erbjuda. Frivilliga hade av naturliga skäl inte alltid så stor kunskap om hur statliga myndigheter arbetade och myndigheter hade i sin tur ibland svårt att veta hur de kunde använda sig av den resurs som de frivilliga tillhandahöll, vilket ytterligare bidrog till att det fanns ett stort behov av samordning. Vidare uppstod missförstånd på grund av att den civila och offentliga sektorn inte alltid talar samma språk. Många frivilliga upplevde också myndigheterna som dåligt samordnade sinsemellan. Till exempel fick frivilligorganisationerna olika besked från olika myndigheter.

Det är tydligt att en bättre samordning hade gjort att resurser kunde utnyttjas bättre. Många har beskrivit att det periodvis lämnades mer kläder, kuddar och leksaker än vad man kunde ta hand om på centralstationerna eller boenden. Trots givmildheten kom inte alltid rätt sak till rätt person. Det saknades också enkla saker för sysselsättning som bollar eller pennor på vissa ankomstboenden.

Nio av landets tjugo länsstyrelser samarbetade på ett mer ordnat sätt med frivilliga. Hälften av länsstyrelserna anser att det egna ansvaret i förhållande till frivilliga aktörer var otydligt under hösten 2015. Flera länsstyrelser konstaterar att det var oklart vem som hade ansvar för att frivilligresurser togs tillvara på ett bra sätt. Exempelvis tog Länsstyrelsen i Stockholms län en aktiv roll gentemot frivilliga, medan det i Göteborg och Malmö var kommunerna som hanterade samarbetet med frivilligresurser. Det finns också kommuner som har tillfrågats om de har kunnat ta ett samordningsansvar för t.ex. insamlingar men som har avböjt, bl.a. med hänvisning till att kommunen inte ska vara det civila samhällets företrädare.

Flera andra myndigheter var också involverade i samverkan med frivilligorganisationer. MSB stöttade Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping med en expert för att samarbeta med frivilligorganisationer från oktober 2015 till januari 2016. MSB fördelade också på regeringens uppdrag 10 miljoner kr till Svenska Röda

Korset för att de skulle stödja och ta tillvara på frivilligas engagemang och insatser. MUCF fick i november 2015 ett regeringsuppdrag att ta fram en vägledning för samverkan i situationen med människor på flykt och Kulturdepartementet höll regelbundna möten med civilsamhällesorganisationer för att lyssna till deras erfarenheter och för att ge organisationerna information om regeringens och myndigheternas arbete.

Det har under vår utredning blivit tydligt att civilsamhället hade stora resurser och att enskilda volontärer ville engagera sig men att dessa resurser inte kunde tillvaratas på ett ordnat sätt. Det handlar om att ta tillvara och inrikta verksamheten så att civilsamhällets resurser kompletterar myndigheternas arbete. Ansvaret för myndighetsutövning kan aldrig överlåtas till civilsamhället eller frivilliga men civilsamhället kan särskilt i en ansträngd situation avlasta så att myndigheterna kan använda sina resurser så effektivt som möjligt. Erfarenheterna från hösten 2015 blir att ansvaret för samarbetet med och tillvaratagandet av frivilligresurser i en ansträngd situation borde förtydligas och förbättras. En inriktning skulle kunna vara att samordningsansvaret får ligga på kommunal nivå, eftersom kommuner fördelar bidrag till och samarbetar nära föreningslivet. Det är också kommunen som har bäst kännedom om lokala behov och resurser i form av t.ex. lokaler. Det ligger också i linje med det uppdrag som regeringen har gett till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor om att ta fram en vägledning för samverkan mellan kommunerna och civilsamhället kring mottagande av asylsökande och nyanländas etablering.

### **Ansvar för information om ersättningar**

Ett återkommande tema under hösten 2015 var otydligheter kring kostnader. Det gällde ersättningar från staten till kommuner för t.ex. olika boenden, för investeringar när lokaler skulle göras till boenden, för ställtiden innan ett evakueringsboende togs i bruk, för bevakningstjänster eller för försäkringspremier.

Många av frågorna besvarades löpande under hösten. Otydligheterna gjorde dock att lösningar försenades och att kommuner tvekade att agera. Många kommuner säger att de hade kunnat göra

mer om de tidigt hade fått en garanti för ersättning för de kostnader de hade till följd av mottagandet.

Att Migrationsverket på förhand och utan kontroll skulle avgöra svåra förvaltningsärenden om ersättning är inte möjligt. Problemet låg förmodligen inte bara i ett otydligt regelverk utan också och kanske huvudsakligen i att kommunerna fick göra stora investeringar utan att få beslut eller besked om ersättning från staten tillräckligt snabbt. Detta ledde till slitningar mellan den kommunala och statliga nivån, slitningar som finns kvar även ett år senare.

En lösning för framtiden som skulle kunna övervägas är om någon annan myndighet än Migrationsverket skulle kunna ges uppgiften att besluta om ersättning till kommunerna.

#### 9.4.2 Organisationer bidrog

Vid sidan om lokala, regionala och centrala myndigheter har även andra deltagit i hanteringen av situationen. SKL och frivilligorganisationerna är inte myndigheter och hade därför inget direkt ansvar för hanteringen av mottagandet. Mot bakgrund av den viktiga roll de kom att spela under hösten behöver deras insatser belysas.

#### SKL:s roll

SKL är en organisation och hade således inget direkt ansvar för att hantera mottagandet. Trots detta agerade SKL på flera sätt som låg nära andras ansvar och SKL tog en viktig roll.

En uppgift för SKL var att förmedla läget i kommuner och landsting till den statliga nivån. SKL hade täta kontakter med Regeringskansliet, MSB och Socialstyrelsen och även med t.ex. IVO, Boverket och länsstyrelserna. Vid mötena förmedlades kommunernas och landstingens bild av situationen och olika ansvarsfrågor diskuterades. SKL förmedlade också aktivt vilka åtgärder man ansåg behövde vidtas, framför allt genom den så kallade regeländringslistan. I denna bemärkelse fungerade SKL som ett komplement till både länsstyrelserna och MSB, som också de förmedlade läget i kommuner och landsting uppåt till den statliga nivån.

SKL medverkade också till samarbete mellan kommuner och intog på det sättet en samordnande roll vid sidan av länsstyrelsernas



regionala samordning av den statliga verksamheten. SKL vidtog t.ex. åtgärder för att åstadkomma en mer rättvis och effektiv fördelning av de ensamkommande barnen och samlade kommuner länsvis för att diskutera hur kommunerna inom länet kunde hjälpa varandra. SKL samlade också anvisningskommuner och försökte tillsammans med dem att identifiera tillvägagångssätt för att snabbare kunna ta emot barnen.

SKL bidrog också till kunskapsöverföring, stöd och information. Det gällde spridning av den kunskap som kommuner och myndigheter behövde för att utföra sitt arbete genom exempelvis särskilda webbplatser eller rådgivning på telefon.

## Civilsamhällets roll

### *Mottagande*

Frivilliga bidrog på ett avgörande sätt till det allra första mottagandet vid tågstationer när ansvariga myndigheters närvaro inte var tillräcklig och myndigheternas resurser inte räckte till. Frivilliga fanns också på plats inom andra delar av mottagandet. De fanns tillgängliga dygnet alla timmar och kunde erbjuda mänsklig kontakt i en situation då myndigheterna var tvungna att koncentrera sig på sin myndighetsutövning och också på mer praktiska eller administrativa arbetsuppgifter.

### *Boende för personer som reste vidare eller inte sökte asyl*

Det blev till stora delar civilsamhället som tog hand om de människor på flykt som kom till Sverige utan att ansöka om asyl eller som valde att resa vidare.

I Malmö öppnade t.ex. kulturföreningen Kontrapunkt sina lokaler för boende för s.k. transitpersoner. Refugees Welcome to Stockholm öppnade tidigt ett boende för samma målgrupp, först i Fryshuset och sedan på Nobelberget. Efter några veckor lades det ned och Stockholms stad startade ett annat boende för målgruppen i Älvsjö med hjälp av Stockholms stadsmission. I Stockholm öppnade även moskén och ABF boenden för människor som skulle resa

vidare. I Göteborg stod Redbergskyrkan under en period öppen för målgruppen.

Det var även många privatpersoner som öppnade sina hem för de människor på flykt som kom under hösten.

### *Insamlingar*

Ideella krafter bidrog också med resurser i form av mat, kläder, hygienartiklar, mediciner, leksaker och pengar till biljetter.

### *Transporter*

Många frivilliga hjälpte till med transporter, t.ex. till Migrationsverket eller boenden för personer som skulle resa vidare. Frivilliga stöttade också kommunerna i Stockholms län med transportvärdar som hjälpte ensamkommande barn på Arlanda och på centralstationen i Stockholm att komma vidare till nästa destination.

## **9.4.3 Tydligt ansvar är viktigt**

Vi kan konstatera att lokala och regionala myndigheter under hösten 2015 ofta hade ett pragmatiskt eller lösningsinriktat förhållningssätt och utgick från de åtgärder de ansåg behövde vidtas. En majoritet av länsstyrelserna uppger sig ha genomfört åtgärder trots att de inte visste eller var osäkra på om det låg inom deras ansvar eller inte. Ett exempel är att i Stockholms län definierade länsstyrelsen sin roll som att "samordna statens agerande i länet" och utsåg en regional koordinator för ändamålet. Stockholms kommun öppnade boende för barnfamiljer som inte sökte asyl och Malmö stad och Göteborgs stad samarbetade med frivilligresurser.

Andra tolkade sitt uppdrag mer utifrån "regelboken" och gjorde en snävare tolkning av sitt uppdrag. Migrationsverket gav inte information som efterfrågades av kommuner och andra myndigheter och ansåg att det var kommunens ansvar att ta hand om boende för asylsökande när myndigheten inte klarade av det. Länsstyrelsen i Skåne län tolkade sin roll utifrån att situationen inte var att betrakta som en kris och att man inte hade något uppdrag inom migrations-

området. Den tolkning som Länsstyrelsen i Skåne län gjorde av det egna ansvaret ledde till ett mindre aktivt förhållningssätt i arbetet att samordna länets aktörer. Länsstyrelsen i Skåne län tog inte på samma sätt som många andra länsstyrelser på sig rollen som den ledande statliga aktören i länet, vilket andra aktörer hade förväntat sig av dem.

Under hösten 2015 ställdes frågan om den offentliga och civila sektorns ansvar och samarbete på sin spets. Civilsamhällets aktörer representerade inte sällan ett synsätt där man utgick från vad som behövde göras, medan myndigheter – såväl lokala som regionala och statliga – påpekade betydelsen av att hålla sig till regelverk och ansvarsområden.

Ytterligare en observation är att det är komplicerat i en ansträngd situation att migrationsmottagandet är fördelat på många myndigheter och genomförs av både statliga och kommunala myndigheter. Det ledde till frågor om ansvarsfördelning och till slitningar mellan framför allt kommunerna och staten.

En annan iakttagelse är att det i en extraordinär situation kan vara svårt att förena en myndighets ordinarie ansvar med en annan myndighets tillfälliga ansvar i den särskilda situationen. Det uppstod friktion mellan länsstyrelserna, som har det ordinarie ansvaret för att samordna geografiskt, och MSB, när myndigheternas ansvar delvis överlappade varandra.

Ansvaret för att det finns en tydlig och fungerande ansvarsfördelning inom migrationsmottagandet mellan olika delar av samhället ligger ytterst på regeringen. Information om många av de otydligheter i ansvarsfördelning som fanns under hösten 2015 gick att hitta i t.ex. MSB:s lägesbilder och bör därför ha nått Regeringskansliet. Utan att åsidosätta ansvarsprincipen hade regeringen i den ansträngda situationen kunnat hantera oklarheter mellan olika myndigheter och förtydliga ansvaret för att åstadkomma ett mer rättssäkert och effektivt mottagande. Även med ett förtydligt ansvar visar erfarenheterna från hösten 2015 hur viktigt det är att myndigheterna arbetar tätt tillsammans för att det inte ska bli glapp i ansvarskedjan.

## **9.5 Kunskap är en förutsättning för ett rättssäkert mottagande**

Med bättre kunskaper hade mottagandet av de människor som kom till Sverige under hösten 2015 kunnat bli mer rättssäkert och effektivt.

Detta kapitel behandlar kunskap ur två perspektiv. För det första pekar vi på att människor som kommer hit måste ges möjligheter att få kunskap om sina rättigheter och om hur den svenska asylprocessen går till. För det andra pekar vi på vikten av att den som söker asyl bemöts med kunskap från myndigheternas sida. Vi har kunnat konstatera att det finns ett behov av mer kunskap både i myndigheter och i civilsamhället om gällande rätt på migrationsområdet.

### **9.5.1 Människor på flykt bör snabbt få kunskap om hur mottagandet går till**

Vår bild är att mottagandet av människor på flykt i normala fall till stora delar fungerar på ett sätt som gör att de får kunskap om hur mottagandet går till.

Under hösten 2015 förmedlades dock inte alltid den kunskap som behövdes för att de som kom skulle ges möjlighet att själva tillvarata sina rättigheter på ett korrekt sätt. Ett exempel är att människor möttes av bristfällig eller felaktig information när de anlände till olika centralstationer eller färjeterminaler i september 2015. Ett annat är att ensamkommande barns rätt till kunskap inte säkerställdes och att de inte fick den information de behövde. Vissa grupper fick också sämre information och sämre möjligheter att påverka sin asylprocess än andra. Slutligen gavs inte tillräcklig eller tydlig information när den bristande kapaciteten att registrera och ordna boende till människor på flykt krävde att extraordinära åtgärder vidtogs. Vi beskriver dessa problem i de följande avsnitten.

## Information direkt vid ankomsten till Sverige

När ett stort antal människor på flykt kom till färjeterminaler och centralstationer från och med den 7 och 8 september 2015 möttes de inledningsvis framför allt av frivilliga. Både Polismyndigheten och kommunernas socialtjänster fanns på plats inom ramen för sitt ordinarie arbete, men det fanns till en början ingen extra bemanning. Bland de frivilliga fanns både frivilligorganisationer och enskilda volontärer som kom för att hjälpa.

Situationen var inledningsvis mycket oordnad på dessa platser och många har berättat att de första dagarna bäst kan beskrivas som ”kaotiska”. Ett stort antal frivilliga samlades för att hjälpa till och inte sällan var det fler frivilliga än antalet anländande människor på flykt. Det blev trångt och högljutt. I början fanns det inte information på olika språk som visade vilka de frivilliga var och vilken organisation de tillhörde. Många av de människor som kom trodde därför att de mötte representanter för myndigheter.

I den oordnade situation som präglade den första tiden spreds rykten och desinformation bland människorna som kom. Sådan information kunde handla om att det var lättare att få uppehållstillstånd i en annan del av Sverige eller i Norge eller Finland. Det fanns också frivilliga som hade bristande kunskap och som därför gav felaktiga besked. Oavsett vilket så möttes många av människorna som kom av information om att de kunde eller borde avstå från att söka asyl. Enligt Polismyndigheten och frivilligorganisationerna tog också vuxna kontakt med ensamkommande barn och försökte ta med dem utan att de registrerades av någon myndighet.

Många av frivilligorganisationerna beskriver att det fanns en stor efterfrågan på kunskap bland dem som kom, framför allt om lagar och regler. Frivilliga frågade myndigheterna vilka besked de skulle lämna när de fick den sortens frågor, men fick till svar att de inte skulle ge några svar alls. I början ägnade de frivilliga på plats mycket tid till att dementera rykten. Frivilliga tryckte upp information på bl.a. arabiska och dari och kontaktade efter några dagar andra frivilliga med kunskaper i juridik. Sveriges Advokatsamfund hade frivilliga jurister på plats för att upplysa om lagar och regler.

Så småningom började de frivilliga att skapa strukturer och de tog på sig västar eller satte upp skyltar för att visa vilka de var och vilken

organisation de representerade. Då blev det lättare för dem som kom att veta vem som kunde ge information och förmedla kunskap.

### **Kommuner och myndigheter på plats**

Migrationsverket fanns på centralstationerna i Malmö, Göteborg och Stockholm direkt eller inom några dagar.

Polismyndigheten har personal på eller runt centralstationer och terminaler även i normala fall. De första veckorna prioriterade Polismyndigheten att upprätthålla ordning och lugn och ställde därför inte frågor om personernas rätt att vistas i landet eller om deras avsikter att söka asyl. I slutet av september återgick Polismyndigheten till att kontrollera pass eller andra handlingar som visade rätten att uppehålla sig i Sverige. De som inte kunde visa sådana handlingar informerades då om att de behövde söka asyl för att få stanna och också om hur de skulle gå till väga för att göra detta.

Kommunerna hade tidigt viss personal på plats på de flesta stationer dit det kom många människor på flykt. Kommunernas närvaro blev mer tydlig efter några dagar. Kommunerna hade ofta särskild personal från socialtjänsten för att möta och ta hand om ensamkommande barn och informera dem.

Efter några veckor inrättades ännu tydligare strukturer för det tidiga mötet när människor på flykt anlände. I Malmö anordnade man från början av oktober ett mottagande utanför stationen där Migrationsverket, sjukvård och volontärer fick egna baracker. I Göteborg öppnades ett hus bakom stationen där kommunen, Migrationsverket och frivilliga fanns på plats. Det fanns då betydligt bättre möjligheter för dem som kom att navigera och få korrekt kunskap om hur de skulle gå till väga för att söka asyl och annan viktig kunskap, t.ex. om hälso- och sjukvård.

### **Kunskap i samband med gränskontrollerna**

Efter att gränskontrollerna infördes den 12 november 2015 inrättade Polismyndigheten kontroller där de människor på flykt som kom passerade. Polismyndigheten mötte också dem som kom över Öresundsbron eller till färjeterminaler och tågstationer. Polisen gick på tågen i Danmark och informerade. De som uppgav att de ville

söka asyl kördes till Migrationsverket. Gränskontrollerna innebar därmed ökade förutsättningar för de människor på flykt som kom till Sverige att snabbt komma till Migrationsverket och få kunskap om det svenska asylsystemet och mottagandet av människor på flykt.

### **Från oordning till strukturerad förmedling av kunskap**

Vår bild är att det inledningsvis gavs dåliga förutsättningar för dem som kom att få tillräcklig och rätt kunskap om hur mottagandet går till i Sverige och hur de borde agera. Även om Migrationsverket, Polismyndigheten och tjänstemän från kommunen fanns på plats var det inte tillräckligt och många förefaller ha vänt sig till frivilliga för att få information. Eftersom många av de frivilliga saknade tillräcklig kunskap om alla delar i mottagandet och asylfrågor gavs i vissa fall felaktig information. Det innebar att rättssäkerheten för dem som kom riskerade att minska och att vissa valde att inte söka asyl och därmed avstod från det skydd en asylsökande har. Efter några veckor inrättades mer tydliga strukturer för hur de som kom till centralstationer och färjeterminaler skulle få information som gav viktig kunskap inför asylprocessen. När gränskontroller började utföras fick de ankommande genast information om var de kunde söka asyl och hjälp av Polismyndigheten med att komma till Migrationsverket.

### **Information i samband med registrering av ansökan**

En asylprocess inleds när en person ansöker om asyl och registreras hos Migrationsverket. I samband med registreringen ska även ett inledande ansökningssamtal hållas där den asylsökande får berätta varför han eller hon vill söka asyl i Sverige. Den asylsökande ska vid detta tillfälle få information och kunskap om asylprocessen och praktiska frågor kopplade till grundläggande rättigheter så som rätt till boende, hälso- och sjukvård och utbildning. Vid ett senare mottagningsamtal ges mer upplysningar om lagar, myndigheter, boende, ekonomi, hälso- och sjukvård.

Den ansträngda situationen gjorde att Migrationsverket från september 2015 till den 11 januari 2016 omstrukturerade sitt arbete på mottagningsenheterna så att det blev mer kortsiktigt inriktat på

att enbart registrera asylsökande, ta fingeravtryck och fotografi för att få in de asylsökande i systemet. Den information som tidigare varit kopplad till ansökningssamtalet skars ner. Information lämnades kortfattat om boende, vård och ekonomi. Mer information lämnades vid gruppinformationer men de blev försenade på grund av det ansträngda läget.<sup>32</sup>

Barn i familj kan ha egna asylskäl och det är därför viktigt att barnen får information om sina rättigheter. När ansökningssamtalen prioriterades ned fick barnen i familj ingen individuell information och de träffade överhuvudtaget inte någon handläggare på mottagningsenheten.

Rätten till information och särskilt kunskap om asylprocessen är fundamental för asylsökandes rättssäkerhet. Även om situationen var mycket ansträngd på ansökningssenheterna anser vi att förändringar som syftar till effektivitet inte bör genomföras om de äventyrar rättssäkerheten. Genom att ändra formerna och ta bort möjligheten till individuell information för vuxna och all information till barn i familj om asylrätten försämrades förutsättningarna för de asylsökandes kunskap på ett sätt som inte bör accepteras.

Migrationsverket har uppmärksammat att kvinnliga asylsökande inte har tillgodogjort sig och deltagit i gruppinformationstillfällena på samma villkor som män. Migrationsverket har därför under 2016 påbörjat en försöksverksamhet med gruppinformation enbart för kvinnor. Informationsmaterialet är också delvis omarbetat för att innehålla frågor som är särskilt viktiga för asylsökande kvinnor. Det är positivt att Migrationsverket sett problematiken och att man nu har påbörjat ett arbete med att åtminstone delvis komma till rätta med den ojämlika tillgången till kunskap bland dem som söker asyl.

### Särskilt om ensamkommande barn

Eftersom ensamkommande barn anländer utan någon vuxen som kan hjälpa dem att få kunskap om sina rättigheter är de särskilt utsatta. Barnets rättigheter ska tillvaratas av en god man. Barnet kan givetvis också få information från andra vuxna, t.ex. personal vid boenden.

---

<sup>32</sup> Skriftlig information från Migrationsverket 2017-01-27.



Utlänningslagens bestämmelser utgår från barnkonventionen. FN:s barnrättskommitté rekommenderar att barnets bästa ska vara vägledande i alla faser av mottagandet av ensamkommande barn. Det syftar t.ex. på en skyndsam tillsättning av god man och juridiskt ombud. Ensamkommande barn har också enligt FN:s barnrättskommitté rätt till bästa möjliga hälsa och behandling av sjukdomar och rehabilitering.

### *Gode män*

Ensamkommande barn ska få information om rättigheter från en god man. FN:s barnrättskommitté har uppmanat Sverige att säkerställa att en god man utses inom 24 timmar efter barnets ankomst.<sup>33</sup> Under hösten 2015 kunde det dröja flera veckor eller till och med månader innan ett barn fick en god man.<sup>34</sup> Kommunerna hann inte heller göra tillfredsställande kontroller av kvalifikationerna hos dem som förordnades som gode män och de uppger att olämpliga personer i vissa fall utsågs till gode män under hösten 2015.

En god man ska förordnas i anvisningskommunen. En orsak till att beslut om god man dröjde var att barnen blev kvar i ankomstkommunen alldeles för länge. I t.ex. Trelleborgs kommun var den genomsnittliga tiden för barnen i ankomstkommunen tre och en halv vecka i stället för några dygn som det ska vara. Som längst stannade barnen i mer än fem veckor och något barn blev kvar i över två månader.<sup>35</sup> I fall där det drog ut på tiden innan barnet fick en anvisningskommun hände det att en god man förordnades i ankomstkommunen. Det ledde till vissa oklarheter när barnet sedan flyttade till en anvisningskommun.

Eftersom många barn inte fick en god man i tid eller en tillräckligt kompetent god man fick de inte heller den kunskap om sina rättigheter eller sin situation som de har rätt till. Alla barn visste inte ens att de hade rätt till en god man eller vilken hjälp man kan och ska få från honom eller henne. Att barn inte fick en god man i tid ledde också till att barnets asylprocess blev försenad.

---

<sup>33</sup> Regeringskansliet (2012). *Sveriges femte periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2007–2012*.

<sup>34</sup> Se Barnombudsmannens rapport i bilaga 5.

<sup>35</sup> Skriftlig information från Trelleborgs kommun 2017-01-10.

*Kommunens personal*

Många barn bodde på boenden där personal arbetade dygnet runt och många barn vände sig till personalen med frågor. Personalen på boendena hade inte fått tillräcklig kunskap för att kunna ge relevant information till barnen. Personal på vissa ankomstboenden saknade grundläggande kunskaper om vad som händer den första tiden i Sverige för ett barn som kommit hit för att söka asyl och kunde därför inte svara på barnens frågor. Det fanns också en osäkerhet bland personalen om de fick lämna information till barnen.

Barnen fick inte heller information om sina rättigheter till t.ex. hälso- och sjukvård. Det hände att barn nekades vård – både av personal på boenden och av vårdpersonal – med motiveringen att barnet måste vänta tills han eller hon kommit till sin anvisningskommun.

*Information på det egna språket*

En förklaring till att barn inte fick tillräcklig kunskap om sin situation och sina rättigheter kunde vara att informationen gavs på något annat språk än barnets modersmål. Det rådde brist på tolkar under hösten 2015 och barnen fick inte sina rättigheter förklarade för sig på sitt eget språk. Ibland var skriftlig information på engelska, trots att alla barn inte kunde engelska. Barnen hjälptes åt att översätta brev från exempelvis Migrationsverket med hjälp av Google Translate.

*Konsekvenser av brist på kunskap*

Det är påtagligt att ensamkommande barn saknade tillräcklig information som gav dem kunskap om sina rättigheter, hur asylprocessen fungerar och hur den kommande tiden i Sverige skulle se ut. Bristen på information ledde till känslor av frustration, oro och rädsla, vilket även var starkt sammankopplat med deras mående såväl psykiskt som fysiskt.

Brist på information gjorde att mottagandet brast i det mest grundläggande momentet för ett rättssäkert mottagande. Det finns exempel på att barn har berättat att de träffat en myndighet där de

fick lämna fingeravtryck och blev fotograferade. Samtidigt är det tydligt att barnen inte förstått att det innebar att de sökte asyl i Sverige.

I avsaknad av korrekt information som barnen kunde förstå pratade de med varandra i stället. Det gav ibland upphov till missförstånd och rykten, t.ex. om att man skulle undanhålla vissa uppgifter från Migrationsverket eller att barnets agerande kunde påverka den fortsatta asylprocessen. Rykten kan även ha bidragit till att barn valde att avvika från boenden.

### *Barnäktenskap*

Minderåriga barn placerades tillsammans med sina äldre makar under hösten 2015.

Frågan om utländska familjerättsliga förhållanden ska ges effekt i Sverige regleras i lagen (1904:26) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap och förmynderskap, IÄL. Enligt 1 kap. 7 § IÄL är utgångspunkten att alla utländska äktenskap ska erkännas i Sverige om de är giltiga enligt gällande lag i det land där äktenskapet ingicks. Endast giftermål med en person som inte uppnått 15 års ålder underkänns i Sverige, då det uppenbart strider mot grunderna i den svenska rättsordningen. Enligt 1 kap. 8 a § IÄL erkänns äktenskap som ingåtts enligt utländsk lag inte i Sverige om det när äktenskapet ingicks skulle ha funnits hinder mot den enligt svensk lag och minst en av parterna var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige, eller om det är sannolikt att äktenskapet har ingåtts med tvång eller om parterna inte var samtidigt närvarande vid äktenskapets ingående och minst en av dem var svensk medborgare eller hade hemvist i Sverige. Om det finns synnerliga skäl kan äktenskapet erkännas ändå. Migrationsöverdomstolen har prövat frågan (MIG 2012:4).

Lagstiftningen innebär att det måste göras en prövning i varje enskilt fall av frågan om ett äktenskap som har ingåtts i ett annat land ska anses giltigt här och om det bör påverka placeringen av minderåriga flickor.

Barnombudsmannen har lyft problemen under 2016 och pekat på att så gott som alla gifta omyndiga flickor under 2015 placerades med sina makar. Barnombudsmannen understryker att Sveriges

skyldighet att tillgodose de rättigheter som slås fast i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller alla barn som befinner sig i landet.<sup>36</sup>

Migrationsverket, Skatteverket och SKL har kommit med konkreta förslag för att öka kunskaperna så att myndigheternas beslut om placering av flickorna sker utifrån rätt kunskap om regelverket.

Frågan om tillämpningen av bestämmelserna i IÄL utifrån barnkonventionens regelverk är svårbedömd och det är svårt att se att myndigheterna i sin dagliga verksamhet ska kunna göra de överväganden som behövs i varje enskilt fall. Det innebär att den minderåriga flickans gode man och juridiska ombud får ett stort ansvar. Ett lärande blir att frågan bör uppmärksammas, vilket bör vara ett ansvar för regeringen.

### **Information om den fortsatta processen var otillräcklig**

Genom att Migrationsverket inte har informerat tillräckligt om de olika momenten i asylprocessen och vad man kunde förvänta sig om nästa steg har både familjer och ensamkommande barn utsatts för onödig press.

Frivilligorganisationer har beskrivit vad den utsträckta asylprocessen innebar för människorna som kom till Sverige. Att först få besked om att man som barnfamilj t.ex. skulle bo på ett temporärt evakueringsboende i en vecka och sedan bli kvar i flera månader kunde leda till uppgivenhet och passivisering.

Asylsökande barn har förstått att det kanske skulle ta lång tid innan de kunde få besked om de skulle få stanna i Sverige eller inte. Det faktum att de inte ens fick påbörja processen för att söka asyl gjorde att de upplevde att de befann sig i ett vakuum där det inte skedde någonting som kunde påverka deras situation. Barnen beskrev att ovissheten som detta innebar var oerhört påfrestande och nedbrytande.

---

<sup>36</sup> Barnombudsmannens webbplats, [www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/vart-arbete/skrivelser/2016/7/skyddet-mot-barnaktenskap-maste-starkas/](http://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/vart-arbete/skrivelser/2016/7/skyddet-mot-barnaktenskap-maste-starkas/)

## 9.5.2 Brist på kunskap och information begränsade friheten

Enligt artikel 31 i Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning ska staten inte ålägga andra inskränkningar i rörelsefriheten för människor på flykt än de som är nödvändiga. Det framgår också av 1 kap. 8 § utlänningslagen.

När det uppstod brist i kapaciteten att registrera asylansökningar i Malmö och brist på boenden placerades de som registrerat sin asylansökan i bussar som körde norrut. De som gick på bussarna informerades om att de skulle köras till en annan ort för att få någonstans att bo. De erbjöds att ordna eget boende som ett alternativ. De var inte förhindrade att lämna bussarna och de var inte på något sätt frihetsberövade. Det förekom dock att varken Migrationsverket eller busschauffören kände till bussens destination när den lämnade Malmö eftersom Migrationsverket då inte hade ordnat något boende som kunde ta emot dem som satt på bussen. Det innebar förstås att de som satt på bussen inte heller hade kunskap om vart de färdades.

På området vid Migrationsverkets kontor och ankomstboende i Malmö samlades många människor. Delar av området var en parkering dit Polismyndigheten transporterade människor som vid gränskontrollen hade uppgett att de ville söka asyl. Området var inhägnat med staket, det fanns tält och en kö bildades. Situationen med stora samlingar människor som väntade på att få registrera sig som asylsökande eller på att få någonstans att bo gjorde att Migrationsverket öppnade en vänthall i Malmömessan. Kritik riktades från bl.a. Rädda Barnen om förhållandena där. T.ex. fanns det inte ett tillräckligt antal toaletter i förhållande till antalet människor, barnfamiljer fick sova på liggunderlag, det fanns inte möjlighet för kvinnor att få den avskildhet de behövde och det saknades tillräckligt med duschar.

Det finns motstridiga uppgifter om vilken information som lämnades till dem som befann sig i Malmömessans vänthall. Vissa uppfattade att det inte var tillåtet att lämna mässlokalerna eftersom det skulle innebära att man avbröt sin asylprocess och därmed befann sig i Sverige utan uppehållstillstånd och riskerade att avvisas. Andra uppfattade att det var fritt att lämna vänthallen. Vissa fick ingen information alls i saken och frivilliga som arbetade inne på Malmömessan uppmanades att inte berätta om att människorna hade rätt att lämna lokalen.

Utanför Malmömässan arbetade Polismyndigheten med att upprätthålla ordning. I fall där en person inte längre vill söka asyl eller försöker avvika från utredande polis har Polismyndigheten möjlighet att använda tvångsmedel. En utlänning som reser in till Sverige är skyldig att stanna kvar för utredning i sex timmar (9 kap. 9 § UtlL). Utredningen anses avslutad genom att fristen löpt ut, att Polismyndigheten fattat beslut om avvisning eller att Polismyndigheten överlämnat utlänningen till Migrationsverket.

Migrationsverket och Polismyndigheten hade delvis olika tolkning av utlänningslagens reglering kring när ett överlämnande hade skett från Polismyndigheten till Migrationsverket (jfr avsnitt 9.4).

Den som lämnats av Polismyndigheten till Malmömässan och som såg att polisen arbetade utanför Malmömässan kunde tolka situationen så att det inte var tillåtet att lämna Malmömässan.

Utlänningslagen är tydlig med att asylsökandes frihet inte får begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall. Bestämelsen tar i första hand sikte på att proportionalitetsprincipen ska tillämpas när det är fråga om att begränsa en enskild persons fysiska frihet exempelvis genom beslut om förvar eller uppsikt.<sup>37</sup>

Att ställa en grupp asylsökande inför en situation där de i praktiken inte upplever sig ha något val kan av enskilda personer i gruppen ha upplevts som en begränsning av den egna friheten. Det gällde både de personer som färdades lång väg med bussar utan att veta vart den skulle och de personer som väntade i köer på att få registrera sig som asylsökande eller på boende inne på Malmömässan. Då blir det av grundläggande betydelse för rättssäkerheten att myndigheterna ger entydiga besked. Enbart misstanken om en frihetsbegränsning utan stöd av lag är allvarlig.

Genom att ta tag i situationen och tydligt informera om att det fanns möjlighet att välja att inte åka med bussarna och att lämna vänthallen vid Migrationsverket och inne på Malmömässan och vad det valet skulle innebära för den enskilda individen hade Migrationsverket kunnat undvika att människor upplevde sin frihet begränsad även om väntan på att få sin asylansökan registrerad och att få ett boende blev lång.

---

<sup>37</sup> Se 10 kap och 11 kap utlänningslagen om förvar och uppsikt.

### 9.5.3 Mottagandet av människor på flykt ska ske utifrån kunskap

Mottagandet av de människor på flykt som kom hösten 2015 hade kunnat hanteras bättre av myndigheterna i olika delar av migrationsmottagandet om det hade funnits den kunskap som behövdes om vilka åtaganden vårt land har enligt folkrätt, konventioner och svensk lag.

Många medarbetare på myndigheterna hade sedan tidigare tillräckliga och goda kunskaper men många var också nyanställda och sökte aktivt efter mer kunskap samtidigt som det var svårt för dem att hitta rätt information. Det blev en svår prioritering inom myndigheterna mellan att ge medarbetarna tid för kunskapsinhämtning och tid för handläggning och bemötande.

Två grupper av dem som kom till Sverige hösten 2015 hade behövt mötas av en större kunskap från myndigheternas sida. Det gäller barnen som kom och det gäller kvinnor.

## Barn

### *Ensamkommande barn på ankomstboenden*

Det finns skäl att belysa och betona behovet av ökad kunskap om barnkonventionen bland svenska myndigheter, exempelvis i kommunerna. Enligt barnkonventionens artikel 3 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barnet. FN:s barnrättskommitté rekommenderar att alla som är inblandade i mottagandet och handläggningen av ärenden gällande ensamkommande barn ges specialiserad utbildning.

Antalet ankomstboenden ökade snabbt under hösten 2015 och barnen blev kvar där längre än vad som är avsett eftersom det tog tid för Migrationsverket att anvisa en vistelsekommun. Det ledde till att kommunerna fick anställa många nya medarbetare som ibland saknade tillräckliga kunskaper om barns behov av omsorg, närhet och stöd. Även om det säkert inte var möjligt att i en sådan situation bygga upp tillräcklig kompetens hos varje anställd medförde bristen på kunskap svårigheter för både dem som arbetade med barnen och för barnen själva. Det har hänt att anställda vid ankomstboenden har upplevt brist på kompetens och stöd från sin arbetsgivare och därför

avstått från att samtala med barn, från att ingripa vid konflikter och från att söka upp barn som mått dåligt eller varit ledsna. Därmed har grundläggande krav på ett bemötande utifrån barnens bästa åsidosatts. De som arbetade på ankomstboenden hade också otillräckliga kunskaper som gällde barns hälsa. De har inte alltid förstått att barnen behövde vård eller psykiatrisk hjälp. Personalen hade också otillräckliga kunskaper om hur vården fungerar och kunde därför inte alltid ge barnen det stöd och den hjälp de behövde för att få rätt vård.

En lärdom blir att bättre kunskaper i hela kedjan hos dem som arbetar med mottagandet av ensamkommande barn är en förutsättning för att Sverige ska kunna leva upp till sina internationella åtaganden om barnets rätt och grundläggande rättssäkerhetskrav.

### *Barn i familj*

Barn som kommer tillsammans med sin familj ska också tas emot utifrån de krav som ställs i barnkonventionen och svensk lag. Barn i familj fick inte den information de behövde inför sin asylprocess. Under hösten 2015 förekom det att barn som kommit med sin familj placerades på boenden med många vuxna och där upplevde trängsel, otrygghet och hot. Vissa barn fick bevittna konflikter mellan vuxna och några har varit rädda för att sova tillsammans med främmande vuxna. Barn sov på golvet på Malmömessan tillsammans med hundratals främmande människor.

Vissa barn i familj fick också flytta till nya boenden flera gånger, ibland utan att få veta om det i förväg. För barnen innebar det att hastigt ryckas upp från platser där de börjat känna sig trygga och där de börjat skolan och fått vänner. De upprepade flyttarna ledde till oro inför att behöva flytta på nytt, vilket gjorde det svårt för barnen att känna sig trygga.

En lärdom blir att barn i familj måste uppmärksammas mer. Mottagandet av varje barn måste ske så att barnets rättssäkerhet värnas och så att mottagandet lever upp till internationella förpliktelser om barnets rätt.



## Kvinnor och jämställdhet

Vi har framför allt utifrån arbetet i kommuner och landsting sett att det finns erfarenheter där myndigheterna har sett behov av insatser för att tillgodose jämställdhetsaspekter. Det kan handla om att kvinnor måste ges möjlighet att föra sin egen talan och inte företrädas av sin make, son eller manliga släktingar. Det kan också handla om att ordna boende och andra utrymmen som tar hänsyn till kvinnor och flickors behov utan att de för den skull isoleras. En ensamkommande flicka bör inte placeras på ett boende med i övrigt enbart pojkar. På olika ankomstboenden och boenden för ensamkommande barn har man vid schemaläggning beaktat att såväl kvinnlig som manlig personal ska finnas.

Särskilt när det gäller ensamstående flickor har flera kommuner uppgett att de som regel placerar flickorna i familjehem, för att i så stor utsträckning som möjligt undvika att endast en flicka bor på ett boende med i övrigt flera pojkar. Det har gjort att ensamkommande flickor blivit mindre utsatta.

Jämställdhet handlar om jämlik tillgång till kunskap om myndigheternas rutiner. Vi har under vårt arbete sett att myndigheterna uppmärksammat frågan.

### 9.5.4 Ansvar för att det finns kunskap

#### Migrationsverket

Migrationsverket har ett brett ansvarsområde och i myndigheten finns en gedigen kunskap om de olika regelverk som gäller för mottagandet av människor på flykt. Hösten 2015 visade tydligt vikten av att kunskapen når fram till rätt person på rätt myndighet för att mottagandet ska bli både rättssäkert och effektivt.

#### *Inte tillräckligt erfaren personal i Migrationsverket*

Migrationsverket har som myndighet en gedigen kunskap om den lagstiftning och de olika regelverk som gäller för myndighetens ansvarsområde. Under den ansträngda situation som rådde under hösten 2015 blev det tydligt att myndigheten hade svårt att förmedla rätt kunskap till rätt medarbetare i organisationen. Migrationsverket

hade under flera år före 2015 gjort stora nyrekryteringar, delvis på grund av att myndigheten växte och delvis på grund av att man tidigare saknat vissa kompetenser. Migrationsverkets avsikt var att man tack vare dessa rekryteringar under 2015 skulle få en stabil personalsituation.

Situationen med många människor som kom under hösten 2015 gjorde dock att man inte nådde målet med en i alla delar kompetent och erfaren personalstyrka. Migrationsverket beskriver själva att personalen under 2015 delvis var ”junior”. Det fanns inte resurser inom Migrationsverket för en ordnad kunskapsöverföring under hösten 2015 så att rätt och tillräcklig kunskap fanns i alla delar i den egna organisationen. Kunskapen inom myndigheten var därför inte tillräcklig för att klara en stor ansträngning som ställde många frågor på sin spets och som krävde svåra vägval och beslut. Detta påverkade också Migrationsverkets möjligheter att sprida viktig kunskap till myndigheter och civilsamhälle.

## Kommunerna

### *Kommunerna hade delvis bristfälliga kunskaper*

Vissa kommuner hade erfarenhet av exempelvis mottagande av ensamkommande barn och goda kunskaper om regelverket. Det stora antalet ensamkommande barn under hösten 2015 medförde dock en stor brist på tillräckligt kvalificerad och erfaren personal i kommunerna. Socialtjänstens personal hann inte med alla arbetsuppgifter och efter en tid försvagades personalens uthållighet. Kommunerna hade svårt att hitta ny personal med rätt kompetens och svårt att hinna rekrytera i takt med de ökade behoven. Det gjorde att det i vissa kommuner rådde brist på socialsekreterare med socionomkompetens.

Hösten 2015 innebar också att yrkesgrupper som tidigare inte arbetat med migration eller mottagande ställdes inför arbetsuppgifter som krävde kunskaper om lagar och regler och kunskaper om de människor som kom till Sverige. Kommuner som aldrig tagit emot ensamkommande barn tog nu emot stora grupper barn och var tvungna att snabbt sätta sig in i regelverk om boenden och gode män. Andra kommuner såg för första gången stora grupper män-

niskor på flykt passera och ställdes inför frågor om både skyldigheter och möjligheter att hjälpa till.

Även om kunskapen om lagar och regler ofta inte var tillräcklig var viljan att göra rätt hög. Många beskriver okunskapen som ett av de största bekymren under hösten. Det skapade oro, osäkerhet och vanda att inte veta vad som förväntades och vilka regler som gällde.

### *Migrationsverket gav inte besked*

Många kommuner vände sig till Migrationsverket för att få besked. Migrationsverket betraktades som den främsta experten på lagstiftning om asyl och migration och på mottagande av människor från andra länder. Det var inte överraskande att kommuner valde att vända sig till Migrationsverket med sina frågor. Migrationsfrågorna har skötts av den myndigheten under många år.

Många kommuner upplevde att de inte fick besked av Migrationsverket. De vände sig då i första hand till SKL. Många vände sig till andra myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen. Socialstyrelsen fick i uppdrag att svara på frågor, men det räckte inte. I vissa fall vände man sig till Regeringskansliet för att få besked.

## **Frivilliga**

Frivilliga som vill hjälpa till med mottagande måste också ha viss kunskap, även om man förstås inte kan eller ska begära att alla ska ha den kunskap som behövs för den som ansvarar för myndighetsutövning i mottagandet. Frivilligorganisationerna och enskilda volontärer gjorde avsevärda praktiska och medmänskliga insatser under hösten 2015 t.ex. genom att snabbare än myndigheterna finnas på plats och genom att kunna lyssna och finnas till hands.

Med det sagt vill vi peka på att det finns risker när frivilliga arbetar nära eller går utöver gränsen till myndighetsutövning. Frivilliga har t.ex. erbjudit sjukvård på centralstationer utan att kunna visa om de hade sjukvårdsutbildning och utan tillräcklig hygien eller adekvat utrustning. Frivilliga har också i de oordnade situationerna på centralstationer och färjeterminaler gett felaktig information, vilket har gjort att t.ex. ensamkommande barn har utsatts för ökade risker. Många frivilliga har förgäves sökt kunskap för att kunna

genomföra sin del av mottagandet på ett sätt som bidrar till rätts-säkerhet och effektivitet. Bland de frivilliga fanns också de som hade mycket hög kompetens inom sitt område, t.ex. läkare, sjuksköterskor, advokater, andra jurister och andra personer med relevant utbildning som kunde möta kraven på tillgänglighet och snabb och korrekt information och som samtidigt hade kunskap om skillnaden mellan frivilligt arbete och myndighetsutövning.

Frivilligorganisationer med etablerade strukturer och kunskap om migration upplevde att de kunde bidra på ett annat sätt än mer tillfälligt engagerade volontärer. Svenska kyrkan, Röda Korset och Rädda barnen valde t.ex. att ta på sig uppgifter eller att arbeta mer långsiktigt och utifrån mer strukturerade behovsanalyser och det fanns exempel på att frivilliga anställdes i myndigheter och organisationer kontrakterades av myndigheter för att medverka inom ramen för det offentliga åtagandet. I sådana fall fanns kunskap som kunde förmedlas frivilligorganisationerna emellan.

Med ännu mer och rätt kunskap hade det civila samhällets och enskilda volontärers insatser hösten 2015 blivit ett ännu starkare bidrag i samhällets mottagande av människor på flykt. Vår bedömning blir att det fanns en betydande kapacitet och en stor drivkraft hos det civila samhällets aktörer och att erfarenheterna från hösten 2015 har visat att den kan tas tillvara på ett ännu bättre sätt.

### **Migrationsverket har ett stort ansvar för att asylsökande och myndigheter har rätt kunskap**

Under hösten 2015 uppkom många situationer där bristen på kunskap gick ut över både rättssäkerheten för människor på flykt som sökt sig till vårt land och myndigheternas möjligheter att genomföra sitt uppdrag på det bästa sätt som gick. Samtidigt pågick ett intensivt arbete med att ta emot människor på flykt och efterhand byggdes ny kunskap och kompetens upp hos myndigheterna. Det gav bättre förutsättningar att också förmedla rätt kunskap till dem som sökte asyl.

Migrationsverket hade och har ett stort ansvar för att framför allt asylsökande och den egna personalen får tillräckliga kunskaper. Som specialistmyndighet bedömer vi att det också ligger inom ramen för Migrationsverkets uppdrag att bidra till att andra myndigheter som arbetar med att ta emot människor på flykt får tillräckliga kunskaper.

Varje myndighet har ansvaret för den egna personalens kompetens men i en ansträngd situation som under hösten 2015 är det viktigt att den myndighet som hade specialistkunskaper tar ledningen och är tillgänglig för att förmedla rätt kunskaper till rätt medarbetare och till rätt myndighet.

Utebliven eller bristfällig kunskap om mottagandet eller asylprocessen leder till missuppfattningar, rykten eller desinformation. Detta kan i sin tur få allvarliga konsekvenser i form av att personer låter bli att ta kontakt med myndigheter eller att de ger fel information till myndigheter. Det utsätter människorna på flykt för ökade risker och leder till brister i rättssäkerheten.

Det är redan utsatta grupper som förlorar mest på bristande kunskaper hos myndigheterna. De människor som av olika anledningar valde att inte söka asyl i Sverige behöver uppmärksammas och bland dem särskilt barnen och kvinnorna. Ensamkommande barn är helt beroende av att vuxna i form av gode män eller personal hjälper dem att få den kunskap de behöver. Information till barn i familj prioriterades under vissa perioder bort under hösten 2015, trots att barn kan ha egna asylskäl. På samma sätt kan kvinnor ha särskilt stor användning av kunskap om asylprocessen, samtidigt som Migrationsverkets informationstillfällen i grupp är en form som fungerar sämre för att förmedla information till t.ex. kvinnor.

Brist på kunskaper om den egna situationen och hur den kan påverkas gör det svårare att vänta på besked och kan leda till uppgivenhet och passivering. Det finns en fara i att sätta människor i inaktiv väntan utan möjlighet att påverka den egna livssituationen.

Tjänstemän i kommuner och på myndigheter uppfattade brist på egen eller organisatorisk kunskap som en av de stora utmaningarna under hösten 2015. De myndigheter som hade kunskap sedan tidigare inom områden som migration, asylfrågor, integration och mångkultur var betydligt bättre förberedda och upplevde mindre ansträngningar än andra. Kommuner och landsting med erfarenhet av mottagande och av mångkultur har genom åren byggt upp kunskap och rutiner kring lagar och regler och visste därför vad de hade för ansvar och hur de bäst skulle förverkliga detta.

Hösten 2015 innebar ett kontinuerligt lärande och många myndigheter byggde upp värdefull kunskap om mottagande av människor på flykt. Det är viktigt att den kunskapen dokumenteras och att det blir tydligare för andra myndigheter i vilka situationer de kan

förvänta sig att få kunskap från Migrationsverket och i vilka situationer de bör bygga upp egen kunskap. Vi har i avsnitt 9.4 redovisat några särskilda områden där vi bedömer att regeringen borde ta initiativet för att ansvaret och kunskapen hos myndigheter som arbetar med migration ska bli en bättre.

## 9.6 Från information till samordning och ledning

Det stora antalet vuxna och barn på flykt som anlände och skulle tas emot varje dag under hösten 2015 krävde att de ansvariga myndigheterna hade tillgång till den information de behövde för att kunna ta sitt ansvar och hantera situationen samordnat med andra myndigheter. Det handlade om samarbete på olika nivåer och i olika sammanhang för att ge så bra förutsättningar som möjligt för både rättssäkerhet och effektivitet i en ansträngd situation. Civilsamhällets insatser blev särskilt viktiga i ett läge där det offentliga åtagandet ställdes inför stora utmaningar.

Migrationen till Sverige har ökat kraftigt vid tidigare tillfällen – senast år 1992 då 84 000 personer sökte asyl i Sverige. En viktig skillnad 2015 jämfört med tidigare var att ansvaret i högre utsträckning hade flyttats till kommuner och landsting. Ansvaret för de ensamkommande barnens boende och rätt till stöd och hjälp överfördes från Migrationsverket till kommunerna år 2006. År 2008 infördes lagstiftning som ger alla barn rätt till samma vård och asylsökande vuxna rätt till vård som inte kan anstå, liksom rätt för alla asylsökande att få en hälsoundersökning. Från år 1994 fick asylsökande barn rätt till viss skolgång och 2002 fick asylsökande barn utökad rätt till skolgång. År 2013 fick barn som inte legaliserat sin vistelse i Sverige rätt att gå i skola på samma villkor som andra barn.

Situationen 2015 innebar därmed att kommuner och landsting på ett helt annat sätt berördes av ett ökat antal människor på flykt än vid de tidigare tillfällen då migrationen ökat. De utmaningar som uppstod vid tidigare kraftiga öknings av människor på flykt löstes då främst inom Migrationsverket.

Hösten 2015 innebar att ett stort antal myndigheter på statlig och kommunal nivå berördes av den hastigt förändrade situationen och ställdes inför att fullgöra sin uppgift i samverkan med andra. Det

fanns stora skillnader i ansvar och perspektiv och också stora skillnader i hur situationen faktiskt utvecklade sig i olika delar av Sverige. Det hade en stor betydelse för förutsättningarna att styra och leda det sammantagna offentliga åtagandet och det innebar också stora krav på en samlad och samordnad ledning.

De särskilda utmaningar som ligger i att många myndigheter hanterade mottagandet hösten 2015 förstärktes av det faktum att mottagningssystemet som helhet inte var dimensionerat för det antal människor på flykt som kom. Migrationsverket hade inte kapacitet att snabbt registrera alla asylsökande som kom och det fanns brist på boenden. Den tidigare strukturen där mottagande av ensamkommande barn koncentrerades till vissa kommuner höll inte och Migrationsverket såg sig tvungna att bortse från de särskilda förhållanden som kunde råda i de kommuner där asylboenden eller evakueringsboenden öppnades.

Under hösten 2015 ställdes många yrkesgrupper, myndigheter och organisationer inför frågor och uppgifter som de inte tidigare hade erfarenhet av, åtminstone inte i den utsträckning som situationen under hösten krävde. Myndigheterna på olika nivåer skulle samverka inom ett för många nytt område och samarbeta med frivilligorganisationer och volontärer.

En nödvändig förutsättning för att kunna möta den oväntade tillströmningen av människor på flykt under hösten 2015 var förmågan att snabbt skapa en bild av läget och att ge berörda myndigheter och andra som behövde kontinuerlig *information* om förändrade omständigheter.

En lika nödvändig förutsättning var förmågan att samordna och inrikta verksamheterna för att öka den gemensamma förmågan i migrationsmottagandet. *Samordning* handlar om att myndigheter inte ska vara i vägen för varandra och att de ska hjälpa varandra där det går. Samordning innebär också anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer till största möjliga nytta. *Inriktning* är orientering av tillgängliga resurser mot bestämda mål. Varje myndighet har en egen inriktning och när flera myndigheter fungerar tillsammans finns det också en myndighetsgemensam inriktning.

Inriktning och samordning av resurser kan åstadkommas genom *samverkan*, då aktörer kommer överens. Samordning och inriktning kan också åstadkommas genom ledning. Ledning behöver inte inne-

bära att endast en myndighet beslutar, utan ledning kan åstadkommas genom samordning och inriktning där flera myndigheter fattar beslut tillsammans. Inom staten och kommunerna finns många goda exempel på gemensamt ledarskap t.ex. när det gäller bekämpning av organiserad och annan brottslighet.

I detta avsnitt analyseras först de strukturer för insamling och förmedling av lägesinformation som användes under hösten 2015. Den ena hörnstenen var de lägesbilder som togs fram. Den andra var de samverkanskonferenser och andra möten som genomfördes i syfte att inhämta och förmedla information.

Avsnittet redovisar också två områden där vi anser att bättre information hade kunnat ge ett annat resultat och därmed förbättrat förutsättningarna för mottagandet. Det första är boenden, där bristande information gjorde att samhällets resurser inte tillvaratogs på ett effektivt sätt. Det andra är frågan om tält, där det tidigt fanns information om att tält inte var en lämplig lösning.

Avslutningsvis analyseras myndigheternas samverkan under hösten 2015 och deras arbete med att utifrån gemensam information skapa förutsättningar för samordning, gemensam ledning och inriktning.

### **9.6.1 Metoder för att ta fram och dela information**

Den information som MSB samlade inom ramen för sitt uppdrag kom från länsstyrelsernas information, som i sin tur byggde på information från kommuner och landsting, och från andra statliga myndigheter. Informationen sammanställdes i MSB:s veckovisa lägesbilder. Nationella samverkanskonferenser användes både för att samla information och för att sprida en gemensam lägesbild till myndigheter och organisationer.

#### **Lägesbilder**

MSB tar i normala fall dagligen fram underlag (s.k. inriktningsunderlag) utifrån sin omvärldsbevakning. MSB delar underlaget med andra myndigheter och med Regeringskansliet. Vid särskilda händelser tar MSB också fram lägesbilder, både för att skapa sig en egen bild och för att förse externa mottagare med en lägesbild.



Lägesbilderna beskriver och bedömer hur en inträffad situation påverkar värnandet av de mål för vår säkerhet som riksdagen har lagt fast. Lägesbilderna har flera funktioner som att ta upp frågor som myndigheter och andra behöver lösa, att sprida information och att ta fram förhållanden som ligger till grund för MSB:s bedömning av målen för vår säkerhet. Genom lägesbilderna bedömer MSB vilka problemområden som är högst prioriterade att lösa och vilka åtgärder som behöver vidtas. De avgränsas till problemställningar som är viktiga och som inte hanteras tillräckligt. Sådant som är ett problem men som hanteras finns därför inte med i lägesbilden. I lägesbilderna tas dessutom sådant upp som ska skötas av flera aktörer tillsammans. Hantering som klart och tydligt faller på en enda myndighet tas därför inte med. Eftersom lägesbilderna inte kan vara för långa tas endast de viktigaste problemen med. Däremot följer MSB och samlar information om fler frågor och bredare områden än de som tas upp i lägesbilderna.

När MSB bedömer värnandet av målen för vår säkerhet görs det utifrån en bedömning av avvikelser från det normala. Sjukvården, socialtjänsten eller skolan kan vara ansträngda av flera orsaker, men i lägesbilderna söker MSB efter avvikelser från det normala. För att få en korrekt och rimlig bild stämmer MSB ofta av den med andra myndigheter, t.ex. Socialstyrelsen eller Skolverket.

De strukturer som redan fanns för att ta fram och förmedla information genom lägesrapporter användes kontinuerligt under hösten 2015. MSB tillämpade ett handlingsinriktat förhållningssätt och började tidigt ta fram särskilda nationella lägesbilder som gällde myndigheternas hantering av mottagandet av det stora antalet människor på flykt. Den första lägesbilden togs fram den 9 september 2015, vilket var två dagar efter att många människor hade börjat anlända till centralstationen i Malmö och en dag efter att många började komma till Stockholm och Göteborg. Därefter tog MSB fram särskilda lägesbilder en gång i veckan.

### *Regeringsuppdraget*

Den 1 oktober 2015 fick MSB i uppdrag av regeringen att samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen i Sverige. En del av uppdraget var att ta fram nationella samlade lägesbilder, ett arbete

som MSB alltså redan hade påbörjat. Lägesbilderna skulle enligt uppdraget innehålla information om områden där de ansvariga aktörerna hade identifierat behov av åtgärder, men där tillräckliga åtgärder ännu inte hade vidtagits. MSB skulle även identifiera och rapportera övriga förhållanden som regeringen behövde ha kännedom om för att kunna bedöma behovet av åtgärder från regeringens sida. De samlade lägesbilderna riktade sig till statliga myndigheter och gällde statliga myndigheter med ett nationellt eller regionalt ansvar. Som uppdraget var formulerat pekade det tydligt på att lägesbilderna skulle fungera som ett instrument för att identifiera och vidta åtgärder.

Efter regeringsuppdraget fortsatte MSB att ta fram lägesbilder under resten av året. Det skedde en gång i veckan fram till den 15 december 2015. Nästa lägesbild togs sedan fram den 19 januari 2016 och det blev också den sista. Därefter lämnade MSB information i annan form.

#### *MSB samlade information till lägesbilderna*

Underlaget till lägesbilderna var lägesrapportering och information från länsstyrelserna (som i sin tur hade information från kommuner och landsting), Migrationsverket, SKL, Polismyndighetens Nationella operativa avdelning (Noa), Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Skolverket, IVO, BO och andra myndigheter. Delar av rapporteringen byggde på att MSB begärde in lägesrapportering från Socialstyrelsen (24 september 2015 och från 1 december 2015 till 17 mars 2016), Folkhälsomyndigheten (24 september 2015) och länsstyrelserna (från 2 oktober 2015 till 10 mars 2016).

Genom sina ordinarie kanaler (samverkanskonferenser, regionala lägesbilder från länsstyrelser och kontakter med myndigheter som Migrationsverket och Polismyndigheten) fick MSB information om att hanteringen av situationen med människor på flykt innebar påfrestningar för olika delar av samhället. Samtidigt kunde MSB se att många myndigheter inte agerade som att de berördes, eller skulle kunna komma att beröras, av situationen. MSB ansåg sig därför behöva skicka en signal till myndigheterna om att de behövde skaffa sig en bild av läget och planera för en eventuell förvärrad situation. Den 18 september 2015 vid en nationell samverkanskonferens upp-

manade därför MSB alla länsstyrelser och myndigheter med ett särskilt ansvar enligt krisberedskapsförordningen att inom sina respektive ansvarsområden kartlägga och rapportera utifrån ett antal frågor. Uppmaningen framfördes muntligt och i en bilaga till mötesprotokollet. MSB:s avsikt var att myndigheterna skulle lägga in informationen i sina ordinarie lägesbilder i informationssystemet WIS. MSB såg inte att myndigheterna la in information i WIS i den utsträckning som behövdes. Några myndigheter, t.ex. länsstyrelserna i Göteborg och Stockholm la in sin information.

Den 2 oktober 2015 ansåg MSB därför att myndigheten behövde använda sitt mandat att genom hemställen begära in lägesrapportering i form av en enkät att besvara. I första hand gjordes detta för att få igång arbetet i länsstyrelser och myndigheter med en analys av hur läget påverkade den egna organisationen. I andra hand gjordes hemställen för att samla information som MSB behövde för sin lägesanalys. Några länsstyrelser valde att skicka MSB:s enkät vidare till kommuner och landsting.

MSB hade en sammanställning av svaren på enkäterna den 13 oktober 2015 och det var vid den tidpunkten som MSB insåg hur ansträngt läget var inom vissa samhällsviktiga verksamheter och hur stora delar av landet som berördes. Det var då MSB för första gången bedömde att situationen med människor på flykt innebar betydande utmaningar för värnandet av målen för vår säkerhet främst med avseende på liv och hälsa och samhällets funktionalitet.

Lägesbilderna föredrogs för regeringen varje vecka. Mellan den 6 oktober 2015 och den 28 januari 2016 rapporterade MSB:s generaldirektör och/eller överdirektör varje torsdag till statssekreteraren Ann Linde i Justitiedepartementet och senare även till statssekreteraren Erik Nilsson i Arbetsmarknadsdepartementet. MSB rapporterade inledningsvis varje torsdag till regeringen men senare under hösten varje onsdag till Enheten för samordning av samhällets krisberedskap i Justitiedepartementet. Vid dessa möten deltog även andra enheter i Justitiedepartementet, t.ex. Kansliet för krishantering.

Lägesbilderna spreds till berörda myndigheter och aktörer via mail, i WIS och vid olika samverkanskonferenser.

*Lägesbilderna beskrev situationen och pekade på behov av åtgärder*

MSB:s lägesbilder utformades för att motsvara det regeringsuppdrag som MSB fick den 1 oktober 2015. Uppdraget var formulerat så att lägesbilderna skulle peka ut behov av åtgärder och att de skulle rikta sig till operativa aktörer på central och regional nivå och ge en samlad bild för regeringen. Lägesbilderna inleddes med en kort sammanfattning av veckans händelseutveckling och en samlad bedömning i punktform. De innehöll beskrivningar av olika sektorer, så som boendesituationen eller situationen för ensamkommande barn, och bedömningar av konsekvenser för samhället, exempelvis för hälso- och sjukvården, överförmyndarverksamheter eller för säkerhet och trygghet. Lägesbilderna presenterade vidtagna åtgärder samt MSB:s bedömningar av prioriterade områden för fortsatta åtgärder.

Under september 2015 innehöll lägesbilderna längre avsnitt om situationen med människor på väg genom Europa och om hur EU:s och andra länders migrationspolitik kunde påverka antalet människor som valde att resa till Sverige. Likaså fanns avsnitt om vilka vägar in i Sverige som människorna tog. Från och med den första lägesbilden i oktober plockades dessa avsnitt bort, vilket gjorde att lägesbildernas funktion som prognosinstrument tonades ned. MSB beskriver att det berodde på att de själva inte längre behövde informationen för att förstå situationen och att Migrationsverket skulle göra bedömningar av migrationsströmmarna i WIS.<sup>38</sup>

Till och med den 13 oktober 2015 fanns också långa avsnitt om människor på flykt som inte hade legaliserat sin vistelse i Sverige. Den 13 oktober upptog ämnet två av lägesbildens sju sidor för att veckan därefter endast beröras i en mening där det konstaterades att det anlände människor som inte sökte asyl. MSB beskriver att de i lägesbilderna endast tar upp frågor som inte hanteras och att MSB bedömde att frågan om människor som inte legaliserat sin vistelse då hanterades, framför allt av Polismyndigheten.<sup>39</sup>

Med tiden utkristalliserades återkommande områden. Det gällde registreringen av asylsökande, boendesituationen och situationen för de ensamkommande barnen och för skola, hälso- och sjukvård, socialtjänst och säkerhet.

---

<sup>38</sup> Intervju med MSB 2017-01-10.

<sup>39</sup> Intervju med MSB 2017-01-10.

*Strukturen med lägesbilder fungerade i huvudsak*

Att skaffa sig information är nödvändigt för att kunna leda och hantera en mycket ansträngd situation i samverkan mellan många myndigheter. Att MSB fick det samlade ansvaret för att ta fram lägesbilder blev en nödvändig förutsättning för att informationen kring alla de ansvarsområden som gäller mottagandet av människor på flykt skulle samlas och ligga till grund för bedömningar av vilka åtgärder som behövde vidtas. En stor styrka i det sammanhanget var att MSB hade inarbetade rutiner för att ta in information till lägesbilderna och inarbetade rutiner för att föra vidare informationen till andra myndigheter och till Regeringskansliet. Att i en ansträngd situation bygga upp en ny nationell struktur för att samla och förmedla information hade inneburit väsentligt sämre möjligheter att på ett samlat sätt genomföra det offentliga åtagandet gentemot de människor på flykt som kom till vårt land. Lägesbilderna uppfyllde det särskilda regeringsuppdragets förväntningar på att bilderna skulle peka ut områden där åtgärder behövde vidtas.

*Lägesbildernas formuleringar kunde feltolkas*

MSB:s lägesbilder beskriver och bedömer hur en inträffad situation påverkar värnandet av de mål för vår säkerhet som riksdagen har satt upp. Målen är att värna befolkningens liv och hälsa, att värna samhällets funktionalitet och att värna vår förmåga att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet samt mänskliga fri- och rättigheter. Om samhället t.ex. inte kan ge ett visst kanske lägre antal personer den sjukvård som är lagstadgad eller om ett 30-tal människor sover utomhus och det betraktas som en avvikelse från normala förhållanden formulerar MSB det i sina lägesbilder som att vårt mål för liv och hälsa är utmanat. En sådan formulering kan lätt uppfattas som att situationen innebär ett hot för ett större antal människor. Formuleringen är korrekt utifrån den metod som MSB använder men det sättet att formulera risker kunde lätt feltolkas av den som inte hade specialkunskaper om samhällsskydd och krishantering, och uppfattas som att situationen innebar ett hot för många fler.

Det saknades en tydlig koppling mellan MSB:s bedömningar och vilka områden eller situationer de syftade på. MSB skrev t.ex. i

oktober och november 2015 att det ”föreligger utmaningar för värnandet av målen för vår säkerhet, främst med avseende på liv och hälsa samt samhällets funktionalitet”. I lägesbilderna fanns beskrivningar av olika problem inom olika sektorer men det gavs inte någon konkretisering av vad bedömningen särskilt avsåg. Till exempel beskrevs att landstingen var hårt belastade men i varierande grad mellan olika län. Det redogjordes för att primärvård, flyktinghälsa, mödravård och tandvård var starkt påverkade och att det var en stor utmaning att hinna genomföra hälsoundersökningar av människor på flykt. Provtagning, laboratorier, infektionskliniker, smittskydd och traumavård var hårt ansträngda. Ett län angav att det var svårt att leva upp till vårdgarantin. Sjuktransporter var i vissa län hårt belastade och många län angav att bristen på tolkar var stor. Den beskrivning som gavs i lägesbilden gjorde det inte möjligt att bedöma om människors hälsa eller liv verkligen var i fara och i sådana fall i vilken omfattning, eller om det handlade om att olika landsting i olika omfattning inte kunde erbjuda den vård som människor har rätt till.

På motsvarande sätt var det inte möjligt att göra en bedömning av vad uttrycket utmaningar av målen för samhällets funktionalitet mer konkret syftade på. Lägesbilderna gav beskrivningar av ett stort antal problem inom bl.a. skola, socialtjänst och boende, men även här saknades en konkret och tydlig koppling mellan de olika problemen och bedömningen att målen för vår säkerhet var utmanade.

Det finns exempel där det var lättare att se vad MSB ansåg utmanade målen för vår säkerhet. Som exempel kan nämnas när MSB beskrev ett mycket ansträngt läge inom socialtjänsten med bristande rättssäkerhet då barn saknade ställföreträdare. Ett annat exempel är då MSB beskrev att det ansträngda läget för samhällsviktiga verksamheter kvarstod och då särskilt nämnde begynnande undanträngningseffekter inom hälso- och sjukvård samt socialtjänst, liksom att det i skolan var stor brist på personal och lokaler. Även om exemplen något tydligare ringade in förhållandet mellan problem och bedömning var kopplingen förhållandevis vag och oprecis.

Bedömningen att målen för vår säkerhet var utmanade låg dessutom fast när problembilden delvis förändrades. Det bidrog ytterligare till att det är svårt att se vad bedömningen åsyftade.

*Lägesbilderna kunde ha varit tydligare*

MSB:s lägesbilder och de bedömningar som gjordes i dem blev ett viktigt underlag för regeringens och övriga samhällets bild av situationen under hösten 2015.

Vi bedömer att begreppet ”samlad lägesbild” kan vara problematiskt om det innebär att lägesbilden uppfattades som att dokumentet skulle ge en heltäckande bild av läget den veckan. Syftet med lägesbilderna var inte att ge en fullständig bild utan MSB:s lägesbilder angav endast frågor som ännu inte hade hanterats eller skulle hanteras av flera myndigheter gemensamt.

Vår bedömning blir att det hade behövts en större transparens kring MSB:s metoder och en större klarhet i vad MSB syftade på när myndigheten bedömde situationen i relation till målen för vår säkerhet. Det hade behövts mer tydliga hänvisningar till exakt vilka områden MSB syftade på och hur situationen faktiskt var när MSB beskrev att målen för vår säkerhet var utmanade, liksom en diskussion om hur omfattade MSB bedömde att utmaningarna var.

*Lägesbilderna identifierade inte alla behov*

Lägesbilderna formulerade ofta behov av åtgärder ganska allmänt. Det kunde t.ex. stå att ”det finns behov av” eller ”ansvaret behöver fördelas”.

Ibland var lägesbilderna tydligare, som då MSB ansåg att anvisningskommuner behövde ”ta sitt ansvar att hämta anvisade barn”. Andra exempel var att Migrationsverket måste fortsätta arbetet med att stärka upp sin asylmottagningskapacitet eller att Migrationsverket och SKL fortsatt måste samverka om boendesituationen.

Flera av MSB:s lägesbilder bidrog till att regeringen kunde identifiera behov av åtgärder som ledde till beslut. På regeringens webbplats finns en förteckning över beslut som fattats med anledning av flyktingsituationen, och många av besluten finns också med som åtgärdsförslag i lägesbilderna.

Lägesbilderna identifierade dock inte alla angelägna frågor. MSB:s metod tar sikte på målen för vår säkerhet. Det är inte alltid det samma som att det offentliga åtagandet ska motsvara våra internationella förpliktelser och leva upp till kraven på rättssäkerhet.

Vissa frågor som är viktiga utifrån dessa utgångspunkter lyftes inte fram särskilt i lägesbilderna och de analyserades inte.

Lägesbilderna tog t.ex. endast i mycket begränsad omfattning upp problemet med ensamkommande barn som försvann. Vid något tillfälle konstaterades att barn som avvek från anvisningskommunen, till framför allt storstäderna, föranledde tidskrävande resor för socialtjänstens personal. I oktober 2015 skrevs att ensamkommande barn som försvinner eller hamnar utanför systemet är en sårbar grupp. I december 2015 refererades till Barnombudsmannens rapport om att bristfällig information bidrog till att barn avvek. Anledningen till den kortfattade rapporteringen var att MSB uppfattade att problemet med ensamkommande barn som försvann hanterades av Polismyndigheten. Metoden med lägesbilder innebar att områden som hanterades inte beskrevs i lägesbilderna.

Det finns samtidigt ett antal områden som identifierades i lägesbilderna men som inte återkom i form av åtgärder från regeringens sida, alternativt gjorde det sent. Det rör sig t.ex. om situationen för Polismyndigheten och räddningstjänsten, som beskrevs som ansträngd under november och december, bl.a. kopplat till hotbilden mot asylboenden. MSB identifierade i december också ett behov av en nationell strategi för evakueringsboenden. Vidare dröjde åtgärder från regeringens sida kopplade till mottagandet av ensamkommande barn till januari 2016 (med undantag av att Socialstyrelsen tidigare fick i uppdrag att informera om familjehem, jourhem och gode män samt inrätta en svarsfunktion). Att det dröjde till januari 2016 får betraktas som sent, särskilt med tanke på att flera kommuner identifierade problem inom mottagandet av ensamkommande barn så tidigt som i juli eller augusti 2015.

Vår bedömning är att lägesbilderna utifrån sin retorik bidrog till att ge en generell och också relevant bild av många samhällsområden som var mycket ansträngda och hur ansträngningarna förändrades över tid.

En förklaring till att inte fler problemområden pekades ut i lägesbilderna och också ledde till beslut av regeringen kan vara att lägesrapporterna till stor del pekade på behov av åtgärder inom kommunal eller landstingskommunal verksamhet. Det är naturligt att det blev så eftersom det var kommunerna och landstingen som i första hand hade hand om det omedelbara mottagandet och omhändertagandet av främst ensamkommande barn men också andra grupper



bland de människor på flykt som kom under hösten 2015. Samtidigt kunde en mer ingående och bred analys ha gett anledning för regeringen att överväga initiativ som gällde de statliga myndigheternas möjligheter att samordna och ge bättre förutsättningar för genomförandet av verksamheten i kommuner och landsting. Det hade gett regeringen möjlighet att fatta beslut på viktiga områden. Vi har i avsnitt 9.3 pekat på ett antal områden där regeringen skulle kunna ha tagit fler initiativ på grundval av den information som lämnades till regeringen i MSB:s lägesrapporter och på andra sätt.

### *Regeringen fick information om läget på fler sätt*

Regeringen inhämtade information på fler sätt än med hjälp av MSB:s lägesbilder. Regeringskansliets egen omvärldsbevakning, som även inkluderade sammanställningar av medierapportering, och löpande kontakter med ett stort antal myndigheter och SKL gav på olika sätt regeringen kontinuerlig information om händelseutvecklingen. Vi har i avsnitt 4.1. beskrivit hur regeringen inhämtade löpande information genom olika kanaler.

### *Annan informationsinsamling pågick parallellt*

Det pågick även annan informationsinsamling än den som MSB genomförde med hjälp av länsstyrelserna, vilka sedan i sin tur samlade information från kommuner och landsting.

MSB samlade in svar från kommunerna på den markinventering som genomfördes av MSB och Fortifikationsverket med anledning av ett regeringsbeslut om tillfälliga asylboenden i form av tält den 9 oktober.

Länsstyrelsen i Norrbotten samordnade enligt ett regeringsbeslut den 9 oktober 2015 länsstyrelserna i den inventering av andra tillfälliga asylboenden som genomfördes i samarbete med kommuner och landsting.

Socialstyrelsen tog in information från kommuner om socialtjänsten och från landsting och regioner om hälso- och sjukvården som en följd av att MSB bett Socialstyrelsen att inkomma med lägesrapporter och bedömningar.

Regeringen fattade i december 2015 beslut om fyra uppdrag som innebar informationsinhämtning. Socialstyrelsen fick i uppdrag av regeringen att kartlägga hur stödet kring andra talade språk än svenska såg ut inom hälso- och sjukvården och tandvården. Folkhälsomyndigheten fick i uppdrag att göra en kartläggning och analys av behoven av vaccinationer hos asylsökande. Socialstyrelsen fick tillsammans med de mest berörda myndigheterna samt SKL i uppdrag att göra en analys av hälso- och sjukvårdens och tandvårdens utmaningar och möjligheter när det gällde att tillhandahålla vård till asylsökande och nyanlända. Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten fick i uppdrag att stödja landstingen i arbetet med att erbjuda hälsoundersökningar till asylsökande, vilket bl.a. innebar datainsamling.

SKL genomförde på uppdrag av regeringen från oktober 2015 en förstudie för att samla in kunskap om hur landstingen kunde öka antalet hälsoundersökningar för asylsökande. Förstudien byggde bl.a. på en nationell och regional kartläggning.

### *Rapportering upplevdes som betungande*

Rapporteringen – till MSB och andra – upplevdes delvis som betungande och tog mycket resurser i anspråk i en situation då man bedömde att tiden kunde användas på ett bättre sätt. Ofta ställdes snarlika frågor och kommuner och landsting har uttryckt att de fick svara på nästan samma frågor upprepade gånger. Samtidigt var frågorna lite olika formulerade, vilket gjorde att man inte kunde använda de svar som tidigare hade tagits fram. Länsstyrelserna bedömer att rapporteringen av lägesbilder var en av de arbetsuppgifter som tog allra mest tid under hösten 2015.

Under hösten ville olika myndigheter skicka enkäter till kommunerna i frågor som länsstyrelserna ansåg var mindre akuta. Länsstyrelserna upplevde att de ibland fick fungera som ett filter mellan den statliga nivån och kommunerna och försöka begränsa antalet frågor som skickades till den lokala nivån.

*Det är viktigt hur man frågar*

Vi har ingen möjlighet att bedöma om de skriftliga frågor och enkäter som skickades till exempelvis kommuner och landsting var relevanta. Däremot kan det konstateras att de som svarade på enkäterna ibland uppfattade dem som irrelevanta och man har haft svårt att förstå nyttan av att svara på frågorna. Likaså har de ibland uppfattats som okunnigt formulerade. Till exempel har det framhållits att den som sätter ihop en enkät om hälso- och sjukvården bör ha kunskap om området och andra har pekat på att enkäterna visade bristande kunskaper om kommuner och deras verksamheter. Länsstyrelserna har pekat på att enkäterna ibland visade på en okunnighet från statens sida om kommunernas förmåga.

Socialstyrelsen gjorde egna enkäter och samarbetade även med länsstyrelserna och MSB i olika utskick av enkäter. Socialstyrelsen fick ibland nyansera MSB:s formuleringar eftersom de kunde vara för fyrkantigt formulerade. Socialstyrelsen ansåg inte heller att enkäterna gav möjlighet att ge tillräckligt informativa svar. Om någon enhet hade kryssat i ”rött” gav det inte en tillräcklig eller riktig bild av läget. Socialstyrelsen behövde också säkerställa att de problem som fångades upp i enkäterna var kopplade till situationen med många människor på flykt och inte berodde på andra faktorer.

Andra har beskrivit att enkäterna var utformade på ett sätt som utgick från ett förväntat krisläge. Om frågor ställs med den utgångspunkten kommer man att få svar som pekar mot ett krisläge.

Ytterligare andra har upplevt att MSB använde en vokabulär som förknippas med militärt försvar eller räddningstjänst. Ett exempel är begreppet ”kritiskt”. MSB:s kategorisering av läget (ingen, måttlig, betydande, allvarlig eller kritisk påverkan) har av vissa uppfattats som svår att tolka och för grov.

Några har beskrivit att de inte har känt igen sina egna svar eller beskrivningen av den egna situationen i lägesbilderna. En region har uppfattat att den information man lämnade ”tvättades” under vägen och att länsstyrelsen och MSB tog bort mer sjukvårdsrelaterade skrivningar och att en del av det som regionen hade pekat på som en belastning därmed försvann.

*Insamlingen och förmedlingen av informationen kan förbättras*

Utifrån de erfarenheter som nu finns vill vi peka på några områden där insamlingen och förmedlingen av information kan fungera bättre. De myndigheter som lämnade information till lägesbilderna fick ta mycket resurser i anspråk. Att ställa frågor i enkäter till ett brett spektrum av myndigheter är svårt. Frågorna måste med nödvändighet vara generella men kan då upplevas som fyrkantiga eller mindre relevanta. Uppfattas informationsinsamlingen som okunnig eller irrelevant kan det i värsta fall försvåra målet att myndigheter på olika nivåer ska samverka.

Dessutom lämnades information om viktiga områden som kommuner och landsting ansvarar för i flera led. Kommuner och landsting lämnade information till länsstyrelserna, som lämnade den vidare till MSB, som i sin tur sammanställde och presenterade den för Regeringskansliet. De många leden bidrog till att informationsinsamlingen inte samordnades och att den blev en betungande uppgift i en redan ansträngd situation. Det ledde till en risk för att informationen inte i alla delar gav en riktig bild eller på ett korrekt sätt fångade de frågor som var relevanta på lokal nivå.

Det är viktigt att peka på att lägesbildernas formuleringar, där problem beskrivs som att målen för exempelvis liv och hälsa eller samhällets funktionalitet är utmanade, är lätta att feltolka. Det kan ha bidragit till att situationen beskrevs som ett större hot mot samhällets säkerhet inom vissa områden än vad som faktiskt var fallet i realiteten.

En erfarenhet från samverkan kring informationsinsamling under hösten 2015 blir att det går att förbättra strukturen men att informationsinsamlingen ändå huvudsakligen fungerade bra utifrån det uppdrag som regeringen gav till MSB.

*Lägesbilderna i sidled och nedåt*

Målgruppen för de lägesbilder som beskrevs i regeringsuppdraget till MSB var operativa aktörer på central och regional nivå. Avsikten med lägesbilderna var enligt regeringsuppdraget framför allt att förse regeringen med information. Informationen fördes således ”uppåt”, från lokal och regional nivå via centrala myndigheter till regeringen.

Samtidigt fanns det under hösten 2015 ett stort behov av förmedling av information ”i sidled” eller ”nedåt”. Den samlade information som resulterade i lägesbilderna upplevdes dock inte som användbar som ett underlag för beslutsfattande och planering i t.ex. kommunerna. Kommuner har framhållit att de hade behövt en välunderbyggd bedömning av hur länge situationen skulle pågå och hur den skulle utvecklas geografiskt. Lägesbilderna innehöll lite information om hur man bedömde den framtida utvecklingen, vilket gjorde att de inte kom till så stor användning som de kunde ha gjort i exempelvis kommunerna.

Kommunerna var i mycket stort behov av information under hösten 2015. För enskilda kommuner hade det varit av stort värde att få ta del av bedömningar av vilka vägar människorna på flykt kunde förväntas ta in i Sverige eller hur EU:s eller andra länders politik kunde antas påverka hur länge situationen skulle komma att fortsätta. Migrationsverket påverkade dessutom hur situationen såg ut för regioner och kommuner genom att anlägga eller upphandla asylboenden eller genom förändrad uttolkning av regler inom mottagandet. Kommuner bedriver normalt inte omvärldsbevakning och hade inga möjligheter att bygga upp någon sådan verksamhet under hösten 2015.

Kommunernas behov av information om läget tillgodosågs alltså inte fullt ut genom MSB:s lägesbilder under hösten 2015. Till detta användes i stället samverkanskonferenser och möten, något som beskrivs i följande avsnitt.

## Samverkanskonferenser och andra möten

### *MSB:s samverkanskonferenser*

MSB arrangerar sedan 2013 samverkanskonferenser per telefon en gång i veckan. Ett drygt 30-tal aktörer deltar och konferensen brukar pågå i ungefär 15 minuter. Fysiska samverkansmöten sker i normalfallet fyra gånger per år.

### *Nationella samverkanskonferenser hösten 2015*

Modellen med samverkanskonferenser användes under hösten 2015. Konferenser inriktade på att många människor på flykt anlände hölls en eller flera gånger i veckan. Från den 10 september 2015 till den 19 oktober hölls nationella samverkanskonferenser med fokus på lägesbilden flera gånger i veckan. Efter den 19 oktober 2015 övergick MSB till veckovisa samverkanskonferenser. Under våren 2016 fortsatte dessa nationella samverkanskonferenser varannan vecka.

Centrala myndigheter, länsstyrelser, frivilligorganisationer, trossamfund och företag deltog i konferenserna. Sammanlagt var 82 aktörer inbjudna till dessa samverkanskonferenser, även om inte alla deltog vid samtliga tillfällen.

Tyngdpunkten vid konferenserna var att förmedla MSB:s bild av läget. Konferenserna användes också till att samla information, särskilt om den avvek från den bild MSB tagit fram. Ibland gick det ett par dagar från det att informationen samlades in tills konferensen ägde rum och lägesbilden kunde därför också behöva uppdateras.

### *Strukturen hade behövt anpassas*

Framför allt länsstyrelserna men även t.ex. Polismyndigheten har haft synpunkter på samverkanskonferenserna. En återkommande synpunkt är att konferenserna enbart handlade om avrapportering och att de var ”fyrkantiga”. Man gick laget runt och beskrev olika problem – ofta samma problem som veckan innan. Deltagarna upplevde inte att det som fördes fram togs om hand eller ledde till några åtgärder. Några har uttryckt att det saknades en ”motor”.

### *Regionala samverkanskonferenser*

Länsstyrelserna deltog i de nationella samverkanskonferenserna och anordnade i sin tur regionala samverkanskonferenser. I de regionala konferenserna deltog bl.a. kommuner, landsting och regioner, Migrationsverkets regioner, Polismyndigheten och frivilligorganisationer och trossamfund.

Flera kommuner hade svårt att delta i konferenserna, som tog mycket tid i anspråk. Flera upplevde att de regionala samverkans-

konferenserna upprepade redan känd information och att de inte gav något hjälp att hantera läget. De ledde inte till någon bedömning av utvecklingen och identifierade inte vilka krav den närmaste tiden skulle ställa på kommunen. När så mycket tid ägnades åt insamling och spridning av information skapades också en förväntan om återkoppling och stöd.

Några kommuner fick stöd i länsstyrelsernas konferenser. De län där det redan fanns etablerade strukturer för information och samarbete kunde använda dessa under hösten 2015 för att hjälpas åt att hantera situationen.

### *Tematiska möten*

Vid sidan om de nationella och regionala samverkanskonferenserna anordnades tematiska konferenser, möten och arbetsmöten om särskilda sakfrågor. Det genomfördes ett stort antal möten om boende och ensamkommande barn. Det förekom också regelbundna möten om hälso- och sjukvård, skola, säkerhet och samarbete med frivilligresurser. Dessa möten syftade exempelvis till att vissa ansvarsfrågor skulle klaras ut och till mer enhetlig tolkning av begrepp.

### *Fler möten mellan statliga myndigheter*

Vid sidan om de nationella samverkanskonferenserna hölls en rad olika möten och konferenser. Flera myndigheter, bl.a. Polismyndigheten, deltog i Migrationsverkets dagliga stabsorientering och vid Polismyndigheten dagliga möten deltog representanter från Migrationsverket, MSB, Tullverket, Kustbevakningen och Säpo.

MSB genomförde möten med SKL och Migrationsverket på måndagar och med Polisen på onsdagar. På torsdagar fick MSB lägesrapportering från Socialstyrelsen och länsstyrelserna. Utanför veckorytmen genomförde MSB möten med Skolverket, IVO, BO och Folkhälsomyndigheten.

*Många informationsutbyten behövdes*

Mot bakgrund av komplexiteten i den utmaning för samhället som mottagandet av många människor på flykt innebar, bedömer vi att det var helt nödvändigt att det genomfördes regelbundna möten för utbyte av information mellan regeringen, berörda myndigheter och andra aktörer under hösten 2015. Det var effektivt att MSB valde att använda de rutiner man byggt upp i form av nationella samverkanskonferenser som kunde anordnas när situationen krävde det. Till samverkanskonferensernas styrka hör också att de genomfördes regelbundet, att formen var förutsägbar och att det för alla deltagare var tydligt när information skulle delges. Strukturen fungerade också bra för att fånga upp olika sakfrågor som sedan kunde diskuteras vidare i separata möten med särskilt berörda myndigheter och andra.

Konferenserna var också utformade så att de gav stöd till den struktur för krishantering som finns i Sverige – ansvarsprincipen. Tanken med samverkanskonferenser är att man delar information och att olika aktörer sedan enligt ansvarsprincipen ska hantera sina respektive ansvarsområden. Konferenserna var väl anpassade för den strukturen då de innebar att beskrivande lägesinformation delades medan samverkanskonferenserna däremot inte inriktades på konkreta handlingsalternativ eller möjliga lösningar.

Denna mötesstruktur kompletterades med andra regelbundna möten mellan de statliga myndigheterna.

Genom att mötas regelbundet och enligt en klar struktur fick myndigheterna information som de kunde använda i den egna verksamheten och för att identifiera behov av samverkan.

*Kommunerna hade behövt mer gemensam inriktning*

Syftet med MSB:s nationella samverkanskonferenser var att ge de statliga myndigheterna och andra aktörer relevant information. Länsstyrelserna hade regionala samverkanskonferenser med kommunerna för att delge samma information.

I kommunerna fanns en förväntan om mer uttalad återkoppling på den information som kommunerna hade bidragit med. Kommunerna önskade också ett tydligare gensvar och en bättre dialog om hur kommunerna tillsammans kunde hantera sitt ansvar utifrån hur de statliga myndigheterna på nationell och regional nivå hanterade



situationen. De många leden – att länsstyrelserna deltog i MSB:s nationella konferenser och sedan i sin tur ordnade regionala samverkanskonferenser för kommuner, landsting och andra – bidrog till att informationsdelningen uppfattades som något som hanterades långt från verkligheten i kommuner och landsting.

Några kommuner försåg sig därför med information på egen hand genom att ta kontakt med andra. Till exempel fanns ett kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan Stockholm, Göteborg och Malmö. Likaså kontaktades Södertälje kommun – som har mångårig erfarenhet av mottagande – ofta under hösten 2015 av kommuner som ville få del av deras kunskap och erfarenhet.

Kommunernas behov av gemensam inriktning och geografisk samordning tillgodosågs således inte genom samverkanskonferenserna även om vissa frågor kunde lösas genom de tematiska konferenserna.

### *Mötena löste inte svårare frågor*

Vår sammanfattande bild är att flertalet av de möten som genomfördes av MSB under hösten 2015 var helt nödvändiga för att det offentliga åtagandet gentemot människor på flykt som anlände skulle kunna samordnas och genomföras så bra som det var möjligt. Samtidigt tog mötena mycket tid i anspråk. Man kan överväga om MSB:s samordningsuppdrag med inriktningen på möten var rätt form när det gällde att lösa mer komplicerade frågor som krävde svåra rättsliga analyser. Frågor som gällde tolkning av författningar och gränsdragningen mellan olika myndigheters ansvarsområden löstes inte genom möten. Det är frågor som är avgörande för enskildas rättssäkerhet och som typiskt sett lämpar sig bättre för lagstiftaren att lösa. När sådana frågor identifierades inom mötestrukturen och myndigheternas ståndpunkter klargjorts kan den lämpliga vägen ha varit att uppmärksamma regeringen på behovet att lösa frågan.

De tematiska möten som ordnades för ett mindre antal aktörer fungerade bättre för att klara ut t.ex. ansvarsfördelning mellan myndigheter eller för att diskutera mer konkret hantering. Kommunerna har fått stöd i länsstyrelsernas regionala samverkanskonferenser. De län där länsstyrelsen och de kommunala myndig-

heterna hade etablerade strukturer för information och samarbete kunde de användas för att tillsammans hantera situationen.

Vår bild är att det fanns för stora förväntningar på vilka frågor som skulle kunna lösas inom ramen för MSB:s samordningsuppdrag. Mötena gav dock inte tillräckligt underlag för bedömningar av utvecklingen av antalet människor som kunde tänkas komma eller vilka krav den närmaste tiden skulle ställa på kommuner, landsting och myndigheter.

Formen med nationella samverkanskonferenser fungerade väl för att MSB skulle kunna genomföra sitt uppdrag att sammanställa lägesinformation och för att identifiera frågor som regeringen behövde informeras om. Formen fungerade däremot sämre för dem som deltog i konferenserna med förväntan om att de skulle leda till en gemensam inriktning och ett samordnat ansvarstagande för samhällets hantering av mottagandet av människor på flykt.

### 9.6.2 Områden där information inte löste problemen

Under vårt arbete har vi sett två områden där bättre information hade kunnat leda till en annan hantering. Det första är boenden, där bristande information gjorde att samhällets resurser inte tillvaratogs på ett effektivt sätt. Det andra är tältuppdraget, där det redan före beslutet fanns kunskap om att tält inte var den bästa lösningen.

#### Boenden

Migrationsverket har ansvaret för att anordna boende för människor under asylprocessen. Kommunerna har ansvar för att ordna boende för ensamkommande barn. Att ordna boende för människorna på flykt som kom var en av de största utmaningarna under hösten 2015. De gällde både akuta boenden och mer långsiktiga lösningar.

År 2013 fattade Migrationsverket beslut om att förstärka sin planering för olika scenarier. Migrationsverket upprättade i och med detta en förteckning över möjliga aktörer (t.ex. Svenska Kyrkan eller Försvarsmakten) som kunde bidra med exempelvis lokaler eller tält, men detta gav inget resultat i form av möjliga boenden. De upphandlingar som Migrationsverket gjorde gav också allt sämre resultat, både avseende antal platser och kvalitén på boendena. Migrations-

verket hade därför en ansträngd situation när det gällde tillgången på boenden vid ingången till 2015.

I takt med att det kom allt fler människor under hösten 2015 fick Migrationsverket allt svårare att hitta boenden och bad därför andra statliga myndigheter, länsstyrelser och kommunerna om hjälp att hitta lösningar. Regeringen tog ett initiativ och den 9 oktober 2015 fick landshövdingen i Norrbottens län i uppdrag av regeringen att samordna länsstyrelsernas inventering av tillfälliga asylboenden i samarbete med kommuner och landsting. Inventeringen skulle enligt uppdraget omfatta statliga, kommunala, privata och ideella alternativ.

Länsstyrelserna samordnade också fördelningen av kommunala evakueringsplatser. Migrationsverket kontaktade flera länsstyrelser i början av oktober då man ansåg sig behöva ta kommunala evakueringsplatser i anspråk och runt den 10 oktober 2015 bodde ett par hundra personer i kommunala evakueringsboenden. Som mest bodde cirka 8 000 personer i kommunala evakueringsplatser (i december 2015). Migrationsverket och kommunerna slöt inga avtal kring platserna och kommunerna var ansvariga för boendet. Kommunerna kunde söka ersättning i efterskott för kostnader för boende (inklusive anskaffning och iordningställande), mat och personalkostnader som de haft i samband med att de tog fram lokaler som användes som evakueringsplatser. Alla evakueringsplatser avvecklades under våren och sommaren 2016.

Boende för personer som valde att resa vidare ordnades framför allt av privatpersoner och frivilligorganisationer, men även i begränsad omfattning av kommuner.

### *Många insatser för att skapa överblick och samordning*

En rad åtgärder vidtogs under hösten 2015 för att åstadkomma bättre överblick över och samordning av boendefrågan. Redan i mitten av september 2015 började Migrationsverket och några länsstyrelser att inventera tillgången på boenden. I mitten av oktober vidtogs åtgärder för att koordinera anordnandet av boenden. Ett exempel var regeringsuppdraget att samordna länsstyrelsernas inventering av tillfälliga asylboenden. Ett annat exempel var en första samverkanskonferens med inriktning på boendesituationen som genomfördes av MSB den 14 oktober 2015. Särskilda boende-

konferenser genomfördes sedan regelbundet under hösten och vintern 2015. MSB, Försvarsmakten och frivilligorganisationer gav förstärkning till Migrationsverket genom bl.a. logistik-, stabs- och ledningsstöd samt kommunikatörer för att underlätta kommunikation mellan berörda aktörer inom boendefrågan. I december 2015 inrättade Migrationsverket också boendesamordnare i regionerna.

### *Bristande kommunikation och återkoppling*

Trots de många åtgärderna för att åstadkomma samordning ledde brister i kommunikation mellan berörda aktörer till att boenden som skulle kunna ha använts inte togs i anspråk.

Landshövdingen i Norrbottens län genomförde sitt uppdrag om en inventering av tillfälliga asylboenden och rapporterade till Migrationsverket och Regeringskansliet den 22 oktober 2015 drygt 66 000 platser. Enligt länsstyrelserna avfärdade Migrationsverket ungefär en fjärdedel av boendena eftersom de låg för långt från Migrationsverkets kontor. Det hade inte varit ett kriterium när man påbörjade inventeringen. Migrationsverket hade en begränsad nytta av inventeringen eftersom listan på tillfälliga asylboenden till stora delar bestod av boenden som inte kunde drivas av kommunerna, vilket gjorde att ersättning inte kunde betalas med stöd av förordningen om statlig ersättning för asylsökande. Enligt Migrationsverket kunde ungefär 20 000 boendeplatser användas av dem som länsstyrelserna hade identifierat. Länsstyrelsen Norrbotten hade också tagit fram en "fördelningsnyckel" för att åstadkomma en jämnare fördelning mellan kommunerna. Migrationsverket ansåg sig inte kunna använda den fördelningsmodellen eftersom man behövde ta alla tillgängliga boenden i anspråk och därför inte kunde ta hänsyn till i vilka kommuner möjliga boenden låg.

Migrationsverket dröjde med att ge återkoppling efter inventeringen, vilket ledde till att ett antal möjliga boenden inte togs i bruk. Likaså dröjde Migrationsverket med återkoppling till de statliga myndigheter som inventerat och erbjudit boenden.

Under hösten beskrevs boendefrågan som en konkurrens-situation mellan staten och kommunerna. Migrationsverket behövde boende till asylsökande och kommunerna till de ensamkommande barnen och det var ofta samma lokaler som var aktuella. MSB upp-

manade i oktober 2015 Migrationsverket och SKL att samverka om boendesituationen, både för att komma till rätta med själva boendeproblematiken och för att undvika slitningar mellan statlig och kommunal nivå.

Bristande kommunikation mellan Migrationsverket och kommunerna ledde också till att kommunala evakueringsboenden öppnade, med personal och matsservering, utan att några asylsökande sedan kom. Detta blev en kostnad för kommunen och slöseri med resurser eftersom behovet av boenden fanns men koordineringen brast. Det fanns i november 2015 också önskemål om att Migrationsverket skulle tillhandahålla statistik om belagda evakueringsplatser i varje kommun så att det ska bli möjligt att skaffa sig en överblick över detta.

### *Begreppsförvirring*

Under perioden från september till mitten av november 2015 var förvirring kring olika boendebegrepp ett problem som ledde till missförstånd och ineffektivitet. Det finns många olika former för boenden, boendena varierar mellan olika delar av asylprocessen och de kan drivas på olika sätt. Kommuner och andra som inte brukade arbeta med boenden för människor på flykt kände inte till Migrationsverkets begreppsapparat. Oklarheter kring definitioner och begrepp för olika boendetyper gjorde t.ex. att inventeringen av tillfälliga asylboenden försvårades.

MSB, Länsstyrelsen Norrbotten och Migrationsverket kom i oktober 2015 överens om en begreppsapparat inom boendeområdet. MSB uppmanade de berörda myndigheterna att tydligt kommunicera de framtagna ensade begreppen och riktade sin uppmaning särskilt till Migrationsverket. Trots att man kommit överens om gemensamma begrepp dröjde det till mitten av november tills frågan om begreppsförvirring inte längre var ett stort bekymmer.

*Osäkerhet om regelverk och brist på besked*

Den osäkerhet och otydlighet som fanns kring regelverk om boende bidrog också till att tillgängliga lokaler inte togs i anspråk. Även om vissa förtydliganden gjordes bidrog t.ex. långa handläggningstider till att lokaler inte användes.

Det fanns tidigt ett behov av att klargöra om det var möjligt att göra avsteg från gällande regelverk. Ett exempel var om kommuner kunde använda avställda hus utan att riskera böter. Under hela hösten ledde också oklarheter om ersättningar till att arbetet med att hitta boenden försvårades. Det gällde frågor om ersättningar till såväl kommuner och näringsliv som frivilligorganisationer. I takt med att vissa frågor klarades ut aktualiserades nya frågeställningar. I slutet av hösten 2015 diskuterades t.ex. ersättningar kopplade till kommunernas evakueringsboenden och till försäkrings- och bevakningsfrågor.

Långa handläggningstider för bygglov försenade användandet av identifierade möjliga boenden. Bygglov krävs både för nybyggnad och för att göra om t.ex. tidigare industri-, kontors- eller skollokaler till boenden.

Vissa åtgärder vidtogs under hösten för att förenkla regelverken och åstadkomma ökad tydlighet. Regeringens och allianspartiernas överenskommelse den 23 oktober 2015 innehöll bl.a. en uppgörelse om att tillfälliga lättnader i plan- och byggregleringen skulle genomföras. Bygglovet skulle förenklas för byggnader som uppfördes eller togs i anspråk under en tidsbegränsad period. Möjligheterna att ”återbostadisera” lägenheter som användes för andra ändamål skulle förenklas. Migrationsverket skulle vidare få ingå längre avtal än sex år för att underlätta för fler kommuner att uppföra bostäder för uthyrning till Migrationsverket på långa avtal. Näringsdepartementet föreslog ändringar i plan- och byggförordningen för tillfälliga anläggningsboenden och Boverket fick i uppdrag att ta fram vägledning och föreskrifter om vilka undantag och avsteg som ska göras i tillfälliga anläggningsboenden utifrån de nya reglerna.

I början av november 2015 satte Migrationsverket ihop ett informationspaket och inrättade ett särskilt telefonnummer för information om ersättningar. Migrationsverket fortsatte dock få många samtal om ersättningar och bad länsstyrelserna om hjälp att förmedla informationen till kommunerna.

*Statliga lokaler togs inte till vara*

Fler statliga lokaler hade kunnat användas till boenden.

Från början av oktober genomförde Migrationsverket möten med statliga myndigheter för att undersöka möjligheterna till tillfälliga boendeplatser. Detta resulterade då i ett mindre antal platser. Till exempel upplät Kriminalvården tre av sina anstalter i Skåne till bostäder.

Det fördes diskussioner med andra statliga myndigheter, men under hösten var det Kriminalvården, Försvarsmakten och MSB som bidrog med beredskapsplatser. I mitten av december 2015 bidrog Försvarsmakten med cirka 400 statliga beredskapsplatser. MSB bistod med 120 platser. Brist på bygglov eller vissa funktioner, såsom avlopp, utgjorde hinder för att använda andra platser som man tagit fram. Sammanlagt bidrog statliga aktörer med ungefär 750 boendeplatser.

*Privata lösningar togs inte till vara*

Privata lösningar togs inte tillvara. Frivilligorganisationer, kyrkor och trossamfund kunde erbjuda boenden och det fanns en förmåga att göra det. Lösningarna togs inte tillvara eftersom alla som vill erbjuda boenden måste delta i Migrationsverkets upphandlingar, där alla omfattas av samma regler. Frivilligorganisationer hade oftast inte ekonomiska förutsättningar att finansiera de olika investeringar som krävdes för att boendena skulle uppfylla ställda krav och de föll därför bort under upphandlingsprocessen.

Många privatpersoner vände sig till Migrationsverket och ville hjälpa till med boenden. Migrationsverket hade inga administrativa möjligheter att hantera den sortens hjälp.

*Lösningar för boende gick om intet på grund av bristande information*

Det saknades information som gav en överblick över samhällets totala boenderesurser under hösten 2015, trots att åtgärder tidigt vidtogs för att åstadkomma en sådan överblick. En stor inventering genomfördes men resultatet i fråga om lokaler som togs i anspråk blev magert. Människor sov utomhus trots att det fanns lediga

lokaler i landet. Möjligheterna att ordna boenden försämrades som en konsekvens av otillräcklig information och kommunikation, t.ex. inför inventeringen och om olika boendebegrepp. Likaså bidrog sen återkoppling och långsamma beslutsprocesser till att lokaler som hade kunnat användas stod tomma. Samhället hade inte heller kapacitet att ta emot de privata alternativ som ställdes till förfogande.

Vår bedömning är att bristen på boenden blev värre på grund av bristfällig informationshantering. Med rätt information hade fler boenden kunnat ställas till förfogande och användas. Boendefrågan är mycket komplex och det är svårt att samordna så många olika ingångsvärden som ligger i den. Erfarenheten visar att det behövs en mycket tydlig styrning för att ett uppdrag att ta fram fler boendeplatser ska ge en rimlig effekt i form av fler boenden.

### Tältuppdraget

Den 9 oktober 2015 fattade regeringen beslut om att ge Migrationsverket i uppdrag att uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden i form av tält med stöd av MSB, Fortifikationsverket och länsstyrelserna.

Som en följd av detta inkom Migrationsverket den 19 oktober 2015 till MSB med en specifik begäran om 110 000 boendeplatser, varav 50 000 under 2015. Enligt begäran skulle MSB införskaffa, uppföra och under en inledande period om sex månader efter driftstart förvalta asylboendena. MSB skulle enligt begäran särskilt prioritera tältalternativet.

MSB och Fortifikationsverket påbörjade en markinventering under oktober och identifierade fyra platser som kunde vara möjliga för etablering av asylboenden i form av tält. MSB och Fortifikationsverket meddelade dock att de inte kunde möta behovet av 50 000 platser under 2015 med anledning av att det var svårt att hitta lämplig statligt ägd mark.

MSB uppförde ett tältboende i Revinge i Lunds kommun. De första personerna flyttade in den 10 december 2015. Drygt 200 personer bodde i tälten i väntan på att slussas vidare till asylboenden.

Migrationsverket drog tillbaka sin begäran till MSB den 13 januari 2016, då de bedömde att mer varaktiga boenden än tält skulle priori-



teras. De personer som bodde i tälten flyttades då till andra boenden. Kontraktet löpte ut den 24 januari. Därmed bedömde också MSB att uppdraget var avslutat. MSB slutförde dock den påbörjade markinventeringen.

Det tog ungefär två månader från regeringens beslut till det att tälten kunde användas. Av de tänkta 50 000 platserna under 2015 blev det 200. Enligt Migrationsverket och MSB berodde det på att det var svårt att klara ut regler och få de bygglov som behövdes. Till exempel kom bygglovet för tältboendet i Revinge i april 2016, långt efter att tälten monterats ned.

Enligt Migrationsverket blev också kostnaden för tältlägren hög. 3 000 boendeplatser i tältläger kostar enligt Migrationsverket 610 miljoner kronor.

### *Varken MSB eller Migrationsverket såg tält som en bra lösning*

I regeringsuppdraget stod det uttryckligen tält, men MSB ansåg att det fanns andra och bättre lösningar, exempelvis modulboenden. MSB anser att Regeringskansliet inte hade gjort en tillräcklig analys av vad tält egentligen innebär när de gav uppdraget. MSB försökte kommunicera till regeringen att tält inte var någon bra formulering, men MSB fick inget gehör för detta.

Inte heller Migrationsverket ansåg att tält var en bra boendelösning. Migrationsverket hade sedan tidigare, med utgångspunkt i en genomförd inventering, kunskap om att det inte fanns några större mängder tält tillgängliga i Sverige.

### *Tid och resurser användes på ett ineffektivt sätt*

Vår slutsats blir att tältuppdraget till Migrationsverket innebar att tid och resurser under en mycket ansträngd period användes på ett improduktivt sätt. Både Migrationsverket och MSB hade tillgång till information som talade starkt mot att försöka ordna boenden i tält och åtminstone MSB försökte uppmärksamma regeringen på detta. Om regeringens syfte med tältuppdraget var att snabbt skaffa fler boendeplatser talade den information som regeringen hade mot att det skulle lyckas.

### 9.6.3 Information bör användas för samordning och ledning

#### Information hade kunnat användas tidigare

Det är regeringen som har det yttersta ansvaret för att förse sig med rätt information och på grundval av den styra riket. Det är också regeringen som har ansvar för att det tas fram korrekt information inom olika områden, liksom att olika delar av statsapparaten får del av nödvändig information. Statsminister Stefan Löfven har i utfrågningar i konstitutionsutskottet förklarat att han inte fann någon anledning att ifrågasätta den prognos som Migrationsverket publicerade i juli 2015 då myndigheten enligt honom tidigare hade lyckats väl med att göra prognoser inom migrationsområdet. Ganska snart därefter fick regeringen och Regeringskansliet mer information än den som fanns i Migrationsverkets prognos. Regeringen har i den senaste budgetpropositionen framhållit vikten av ett proaktivt förhållningssätt med beredskap att vidta nödvändiga åtgärder även i osäkra situationer där informationsbrist råder.<sup>40</sup> Om ett mer proaktivt förhållningssätt hade använts i statsministerns styrning och ledning av regeringens och Regeringskansliets arbete så är det troligt att den sammantagna bilden i början av hösten 2015 i vart fall inte hade utgått från en minskande migration. En bild av en möjlig utmaning med fler asylsökande hade kunnat spridas till myndigheterna redan då för att skapa en bättre beredskap och en tidigare start för mottagandet av allt fler människor på flykt. Det hade varit en fördel för myndigheternas möjligheter att snabbare påbörja sitt genomföra av ett rättssäkert och effektivt migrationsmottagande i en ansträngd situation.

Det var en stor styrka att MSB med sin kompetens och sina metoder kunde förse regeringen med en bred bild av de olika utmaningar som samhället ställdes inför under hösten 2015 och vi förutsätter att Regeringskansliet har en god kännedom om de metoder MSB använder för att beskriva olika situationer och kan tolka beskrivningarna på rätt sätt. Regeringskansliets arbete innebar också att regeringen fick annan viktig information under hösten 2015. Vår bedömning är att regeringen på dessa olika sätt försåg sig med tillräcklig information.

---

<sup>40</sup> Prop. 2016/17: utgiftsområde 6, s. 8.

Samtidigt kan vi konstatera att myndigheterna behövde mer information för att samverka och samordna sina verksamheter. I vissa fall var det frågan om så komplexa frågor att det inte räckte med att dela information utan en tydlig ledning och inriktning blev nödvändig. Vi har i avsnitten 9.3.6 och 9.3.7 gett exempel på frågor som enligt vår bedömning borde ha lyfts på ett tydligare sätt av regeringen.

I de följande avsnitten redogör vi för vår bedömning av hur information som samlas in bör användas för att åstadkomma mer samverkan, samordning och ledning.

### **Det fanns beredskap för informationsinsamling och informationsdelning, men inte för migrationsinformation**

Beredskapen var delvis god när det gäller samhällets förmåga att samla och dela information. Redan innan hösten 2015 fanns det rutiner för att ta fram och dela information i Regeringskansliet. Regeringskansliets omvärldsbevakning hade fått stark kritik i samband med flodvågskatastrofen 2005. När människorna på flykt kom till Sverige hösten 2015 hade Regeringskansliets omvärldsbevakning förstärkts och utvecklats. Ändå har vi konstaterat att Kansliet för krishantering i Justitiedepartementet inte lyckades identifiera den förändrade migrationen till Sverige förrän den var ett faktum.

MSB hade rutiner för att ta fram lägesbilder och för att anordna samverkanskonferenser och MSB hade övat på rutinerna tillsammans med andra myndigheter. Dessa strukturer kunde användas när situationen förändrades. En brist var att Migrationsverket inte tidigare ingått i dessa strukturer, vilket försvårade kommunikationen. Vår bedömning är också att MSB behöver förbättra sin beredskap genom att bättre anpassa informationsinsamlingen och informationsdelningen till olika uppgiftslämnare och mottagare för att undvika att missuppfattas eller uppfattas som osmidig.

Regeringen och Regeringskansliet har ett ansvar för vilka myndigheter som har ett särskilt ansvar för krisberedskap. Det är positivt att Migrationsverket numera nämns i krisberedskapsförordningen.

Ingen vet vilka utmaningar samhället kommer ställas inför i framtiden och vilka myndigheter som då kommer att behöva samverka och samordna sina verksamheter. Vi vill därför peka på de risk-

analyser och de risk- och sårbarhetsanalyser som de flesta statliga myndigheter tar fram varje år som en viktig informationskälla för Regeringskansliet och regeringen. Samtidigt visar erfarenheter från tidigare händelser att det är viktigt att också kunna identifiera och agera på andra signaler än de som kommer genom den ordinarie strukturen.

Det är också viktigt att den information som samlas i Regeringskansliet kan förmedlas vidare till regioner, landsting och kommuner. När det gäller krishantering har MSB enligt sin instruktion 2 § ett sådant ansvar och det borde ha fått ett tydligare genomslag i MSB:s arbete under hösten 2015. Utanför krishanteringen är det länsstyrelsernas uppgift att förmedla information till kommuner och landsting. Erfarenheterna från hösten 2015 visar att länsstyrelsernas roll och ansvar kan användas på ett tydligare sätt.

### **Frågor kvarstod trots omfattande informationsinsamling och många möten**

Under hösten 2015 användes de strukturer som fanns för att skaffa och förmedla en helhetsbild av läget i den situation som uppstod. Metoderna för att ta fram och dela information fungerade också väl på flera sätt. Erfarenheterna från hösten 2015 visar att strukturerna kan anpassas bättre till den aktuella situationen och att det är viktigt att information inte bara går från den kommunala nivån och uppåt till regeringen utan att det också finns en struktur för att förmedla information från regeringen till både statliga och kommunala myndigheter och också i sidled mellan myndigheter.

Frågan är också om informationen gav en rättvisande bild till regeringen och myndigheterna. Vi har lyft fram att lägesbildernas formuleringar, där svårigheter exempelvis beskrivs som att målen för liv och hälsa och samhällets funktionalitet är utmanade, riskerar att feltolkas. Vi tror att det kan ha bidragit till att situationen i myndigheterna, även om läget var mycket ansträngt, upplevdes som ett större hot mot samhällets funktionalitet än den i verkligheten var. Vi noterar också att några myndigheter inte har känt igen beskrivningar av den egna situationen efter att den information man lämnat ifrån sig bearbetats.

Jämfört med tidigare tillfällen då Sverige upplevt en kraftig ökning av antalet människor på flykt innebar situationen hösten

2015 att kommuner och landsting hade ett betydligt större ansvar. Både Regeringskansliet och Migrationsverket borde ha haft en bättre förmåga att förutse att situationen skulle få konsekvenser långt utanför den egna myndighetens väggar. Viss information kunde dessutom enbart Migrationsverket tillhandahålla eftersom utvecklingen för olika delar av landet påverkades mycket av var Migrationsverket förlade och upphandlade asylboenden eller vart ensamkommande barn anvisades. En erfarenhet blir att Migrationsverket behöver vara mycket mer tillgängligt och öka sin samverkan med kommuner och landsting.

#### **9.6.4 Samverkan blev tydligare och bättre**

Situationen under hösten 2015 ställde stora krav på ledarskap och att den som hade ansvaret agerade och hanterade situationen. Det skulle ske i en situation där många ställdes inför arbetsuppgifter och problem som de inte träffat på tidigare. Metoden med intensiv informationsinsamling och täta möten ledde till förväntningar på återkoppling och vägledning i hanteringen av mottagandet. Bedömningar av hur många människor som skulle komma, vart de var på väg och hur länge situationen kunde tänkas pågå hade varit betydelsefulla och kunde ha bidragit till en bättre hantering.

Det genomfördes en stor mängd samverkansaktiviteter under hösten och många myndigheter, organisationer och företag deltog. De metoder som MSB använde i form av lägesbilder, konferenser och andra möten var lämpliga och MSB hade en beredskap för att använda dem (se avsnitt 4.3). Det förekom mycket bra samverkan mellan myndigheter under hösten 2015 inte minst med stöd av MSB:s insatser. Samverkan gjorde det möjligt för myndigheter och civilsamhället att kommunicera med varandra i syfte att få en gemensam bild av situationen och att tillsammans diskutera och hitta möjliga lösningar.

### 9.6.5 Mer samordning och ledning behöves

#### *Goda exempel på samverkan som ledde till mer samordning och ledning*

Vid sidan om samverkan ska ledning bidra till gemensam samordning och inriktning av flera myndigheter. Vår bedömning är att det behöves en tydligare ledning när myndigheterna ställdes inför den stora utmaning som hösten 2015 innebar.

Migrationsverket hade kunnat ta på sig en mer ledande roll men förmådde inte att fungera som en sammanhållande kraft. Länsstyrelsernas samordnande uppdrag utfördes olika och användes inte i tillräcklig grad. Regeringen hade kunnat välja att agera mer proaktivt och aktivt leda mot en ökad samordning utan att kliva över gränsen för myndigheternas självständighet eller den kommunala självstyrelsen, men gjorde det inte. Många olika statsråd representerade regeringen vilket kan ha bidragit till en upplevelse av att det saknades ett tydligt ledarskap.

Det finns dock flera exempel på att myndigheternas samverkan under hösten 2015 ledde till ökad samordning och inriktning. Till exempel kom man under hösten överens om gemensamma definitioner när det gällde boendefrågorna och det finns exempel på att myndigheter förstod varandras uppdrag och roller bättre och bättre. Det fanns en bred förståelse för att boendefrågan var viktig att lösa, liksom att situationen för ensamkommande barn var mycket bekymmersam. Regeringen tog initiativet så att regelverk kunde tolkas och anpassas (t.ex. ersättningar, bygglov eller inspektioner). Myndigheter och civilsamhälle började samarbeta bättre och hitta sina roller. Några kommuner hjälpte mer belastade kommuner och kommunerna tog fram evakueringsplatser.

#### *Samordning nödvändig för ett rättssäkert mottagande*

Mottagandet av många människor på flykt hösten 2015 satte ljuset på behovet av daglig samverkan mellan olika myndigheter. När flera statliga myndigheter ska samverka med varandra och med landets alla kommuner blir det tydligt hur komplex förvaltningen är när det gäller migrationsmottagandet. För att den enskilde asylsökande ska få sina grundläggande rättigheter tillgodosedda och det på ett lik-

värdigt sätt i hela landet ställs stora krav på samordningen mellan staten och kommunerna.

Kärnan i mottagandet av asylsökande ligger i en rättssäker asylprocess. Att Migrationsverket registrerar alla asylsökande och att alla asylsökande får den information de behöver är grundläggande. Om det brister redan där i mottagandet blir det mycket svårt för de myndigheter som ansvarar för andra delar av asylprocessen. Både ensamkommande barn och barn i familj måste tas emot på ett sätt som värnar barnets rätt och det kräver en nära och tät samordning mellan myndigheter.

### *Samordning är nödvändig om den samlade förmågan ska tillvaratas*

Vi har sett många exempel på att bättre samordning kunde ha gett ett bättre migrationsmottagande. Kommuner och landsting fick t.ex. inte information från Migrationsverket om var boenden skulle öppnas. Det gjorde att kommunerna inte hade tillräcklig beredskap när de asylsökande anlände till kommunen. Ankomstkommunerna fick inte heller besked om anvisningskommuner i tid och det innebar att ensamkommande barn blev kvar länge i ankomstkommunerna. Samtidigt blev anvisningskommunerna pressade av snabba besked om nya barn och de hade inte alltid plats. Det ledde till att barnen fick placeras i andra kommuner och sedan flyttas när det blev lediga platser i anvisningskommunen. Med en bättre samordning mellan Migrationsverket och kommuner och mellan olika kommuner hade mottagandet kunnat bli bättre och mindre belastade kommuner hade kunnat avlasta.

Det fanns inte heller under hösten 2015 en tillräcklig överblick över det totala behovet av bostäder och tillgängliga lokaler användes inte. Beslutet att använda tält ledde till att resurser användes på ett sätt som inte ledde till att boendefrågan löstes. Det fanns också en konkurrens mellan Migrationsverket och kommunerna om samma lokaler.

Det faktum att mottagandet fick ett abrupt och oväntat "slut" när gränskontroller och ID-kontroller på transportmedel infördes gjorde att investeringar i lokaler, personal och livsmedel gick till spillo.

Frivilligsektorn hade stora resurser som kunde ha använts bättre bl.a. på ankomstboenden för ensamkommande barn. Varken de

statliga myndigheterna eller kommunerna hade förmåga att ta tillvara de resurser som frivilligorganisationerna erbjöd.

I vissa fall försvårades ledning och gemensam inriktning av att det var svårt att avgöra vilken myndighet som hade huvudansvar för en enskild fråga. På dessa områden skulle en mer tydlig ledning från regeringens sida kunnat ge bättre förutsättningar för myndigheterna.

#### *Det är svårt att samordna när belastningen är stor*

En orsak till att det var svårt att åstadkomma samordning och gemensam inriktning var att den situation som skulle hanteras innebar störst utmaningar för Migrationsverket och kommunerna. Migrationsverket var överbelastat och förmådde inte samverka med andra myndigheter på det konstruktiva sätt som krävdes. Det gjorde att det samlade migrationsmottagandet blev sårbart. Kommunerna var inte själva med vid MSB:s samverkansaktiviteter utom vid särskilda konferenser som gällde hälso- och sjukvård eller ensamkommande barn. Kommunerna representerades i stället av SKL och/eller länsstyrelserna. Det kan ha bidragit till att det inte skedde en tillräcklig samordning mellan kommunerna, bortsett från den som SKL gav stöd till. Kommunernas samordning med myndigheter försvårades också av att länsstyrelsernas möjligheter till samordning inte togs tillvara.

Erfarenheterna från hösten 2015 visar tydligt att brister i samordningen ledde till att den samlade förmåga som faktiskt fanns inom migrationsmottagandet inte kunde användas fullt ut.

### **9.6.6 Erfarenheterna hösten 2015 visar behovet av ledning och gemensam inriktning**

Vår analys och erfarenheterna från hösten 2015 leder till slutsatsen att det finns ett antal områden där det inte räcker med samverkan utan det behövs ledning, samordning och gemensam inriktning för att migrationsmottagandet ska uppfylla de krav som ställs enligt internationella åtaganden och de krav på rättssäkerhet och effektivitet som måste ställas. När myndigheterna ställs inför en stor utmaning och situationen blir mycket ansträngd blir det extra tydligt.



I regeringens uppgift att styra riket ligger både den statliga och den kommunala verksamheten. Det innebär att de statliga myndigheterna måste styras så att de ger goda möjligheter för de kommunala myndigheterna att fullgöra sitt uppdrag och att regeringen får använda de andra styrmedel som går för att ge förutsättningar för den kommunala verksamheten. Regeringen vidtog ett antal åtgärder i den riktningen och under hösten 2015 utvecklades mycket samverkan. Vår bedömning är att det ändå hade behövts mer och tydligare ledning och samordning från regeringen för att hantera situationen under hösten 2015. Det finns ingen myndighet som skulle kunna ha en "krisledningsuppgift". Både ansvarsprincipen och det kommunala självstyret gör att en sådan lösning inte är möjlig. Det innebär att regeringens ansvar för att styra riket blir mycket tydligt i en ansträngd situation. Styrningen måste gå ut på att samordna olika verksamheter inom staten och staten med kommunerna för att åstadkomma en gemensam inriktning för genomförandet på både statlig och kommunal nivå.

De erfarenheter som nu finns visar på ett tydligt sätt att det behövdes mer ledning och styrning och också inom vilka områden behovet är som störst för att ge ett bättre mottagande av människor på flykt.



## 10 Slutord

Under 2015 kom ett stort antal människor på flykt till Sverige. De flesta anlände under några månader under hösten 2015. Under hela 2015 ansökte 163 000 människor asyl i Sverige och av dem var 35 000 ensamkommande barn.

Att så många människor på flykt kom till Europa och sedan valde att avsluta sin resa i Sverige för att söka asyl här beror på många olika omständigheter. Sverige är en del av världen och Europa och medlemsland i den Europeiska unionen. Vilka vägar som blev möjliga att ta för människor på flykt under 2015 måste analyseras utifrån den kontexten. I vårt uppdrag har inte legat att göra den analysen utan vi har fått ett både konkret och avgränsat uppdrag att analysera Sveriges beredskap och förmåga att ta emot alla dem som anlände hit under hösten 2015.

Att ordna ett mottagande för att ta emot ett så stort antal vuxna, familjer och ensamkommande barn under några månader innebar en stor påfrestning för regeringen, Regeringskansliet, Migrationsverket, länsstyrelserna och för andra statliga myndigheter. Landstingens förmåga att ge tillräcklig vård sattes på prov. Kommunernas socialtjänster pressades hårt när så många ensamkommande barn skulle tas emot på så kort tid. Fler statliga myndigheter och kommunala myndigheter än de som är direkt ansvariga för mottagandet av människor på flykt engagerades för att bidra i arbetet med att ta emot dem som kom.

Människorna på flykt som kom till Sverige möttes och togs om hand av tjänstemän i statliga och kommunala myndigheter som gjorde sitt allra bästa för att i den pressade situationen ta emot varje vuxen och varje barn som kom. De arbetade professionellt och engagerat med en ibland övermäktig uppgift och i vissa fall genom att tänja på regelverket. CIVILSAMHÄLLET och enskilda volontärer visade medmänsklighet och gav generös hjälp till många människor varje

dygn. Det handlade om information, mat, kläder och husrum och mänsklig samvaro.

Utgångspunkten för vår analys har varit Sveriges konventionsenliga förpliktelser att ta emot människor på flykt på ett sätt som motsvarar kraven på skydd för mänskliga rättigheter och barns rättigheter. Mottagandet ska vara rättssäkert och effektivt.

Vi har i vårt arbete satt fokus på myndigheternas samverkan och samarbete och också behovet av ledarskap och en gemensam inriktning när uppgiften är komplex och ska utföras av ett stort antal myndigheter på statlig och kommunal nivå.

### *En bra struktur för information och samverkan*

Erfarenheterna från hösten 2015 visar att varken regeringen och de svenska myndigheterna eller civilsamhället förutsåg eller hade beredskap inför att så många människor skulle välja Sverige som asylland under hösten 2015.

Det fanns tecken på att Migrationsverkets julprognos var för låg att många fler människor på flykt skulle komma. Det fanns också en erfarenhet från tidigare extraordinära händelser som innebär att det är viktigt att agera på tidig information även om den är osäker. Om den tidiga information som fanns hade uppmärksamats och använts även om den inte på något sätt var fullständig eller analyserad hade det kunnat öka beredskapen inför den kommande händelseutvecklingen.

När ett stort antal människor på flykt anlände till Sverige under några dagar i september 2015 kom också insikten hos regeringen, myndigheterna och civilsamhället.

Lärdomen från hösten 2015 är att det finns en bra ordning för att ta in information och analysera den i Regeringskansliet men att Regeringskansliet ändå inte tidigare än någon annan insåg att så många människor på flykt skulle komma.

En erfarenhet från hösten 2015 är att det finns en bra struktur för krishantering i Regeringskansliet som tillsammans med de andra rutiner som fanns för informationsinhämtning gjorde att regeringen fick mycket och tillräcklig information och underlag för sina beslut.

När det gäller de statliga och kommunala myndigheternas tillgång till information blir lärdomen att rätt information är en grund-

läggande förutsättning för att det offentliga åtagandet som gäller mottagande av människor på flykt ska kunna genomföras. Erfarenheterna från hösten 2015 visar också att staten hade mer information än kommunerna och att det behöver finnas bättre strukturer för förmedling av information mellan alla myndigheter i migrationsmottagandet.

Med rätt information växte samverkan och samordning fram på många områden och det är strukturer som kan användas i framtiden. Det finns en stor kunskap om mottagandet av människor på flykt och kunskapen används bäst när kommunerna och statliga myndigheter samordnar sina verksamheter.

Det finns också ett antal områden där den mycket ansträngda situationen under hösten 2015 gjorde det tydligt att ansvaret för mottagandet av människor på flykt måste förbättras för att det ska leva upp till våra internationella åtaganden och kraven på rättssäkerhet och effektivitet. På vissa områden räcker det inte heller med samverkan och samordning myndigheter emellan utan det behövs en tydlig ledning och inriktning från regeringens sida.

### *Ett mer rättssäkert mottagande*

Även i en mycket ansträngd situation som under hösten 2015 måste vissa grundläggande rättssäkerhetskrav vara uppfyllda i mottagandet. Dit hör att alla asylsökande registreras och får kunskap om hur mottagandet går till. Dit hör också att ensamkommande barn får en god man så snart som det går efter ankomsten. Det är nödvändigt för att barnet ska kunna söka asyl och ha en möjlighet att ta tillvara sina intressen. Mottagandet av både barn i familj och ensamkommande barn måste genomföras utifrån de särskilda krav som ställs i barnkonventionen. I det ligger att det behövs bättre kunskaper i varje del av mottagandet och en tydligare ansvarsstruktur för att förebygga att barn försvinner och så att rätt åtgärder ska vidtas om det sker.

Under hösten 2015 kom många barn och vuxna som aldrig sökte asyl men som vistas här. Det är en mycket sårbar grupp och i den finns människor som riskerar att fara illa på olika sätt. Vi har lyft fram behovet av att regeringen tar olika initiativ för att öka myndig-

heternas kunskaper om sitt ansvar för det offentliga åtagandet gentemot dem som vistas i vårt land utan att ha sökt asyl.

Mottagandet av asylsökande genomförs av många myndigheter. Migrationsverket har huvuduppdraget men ett antal andra statliga myndigheter, alla landsting och samtliga kommuner har tillsammans med civilsamhället del i mottagandet. Det handlar om hundratals myndigheter som har olika ansvar och uppgifter och är spridda geografiskt. Att alla ska genomföra sin del i mottagandet med den enskildes rättsäkerhet och rätt till mottagande enligt internationella förpliktelser i fokus är självklart i en rättsstat. Den som söker asyl måste få information och ges kunskaper som ger möjlighet att påverka sin egen asylprocess. Mottagandet måste ge utrymme för jämställdhet mellan kvinnor och män.

Erfarenheterna från hösten 2015 visar att det finns förbättringar att göra i alla dessa delar och att civilsamhället kan bidra mer än det ges möjlighet till.

### *Väntan på utredning och beslut i asylfrågan är för lång*

Av de människor som sökte asyl i Sverige hösten 2015 hade 50 595 personer ännu i januari 2017 inte fått beslut i asylfrågan. Av dem var 16 627 ensamkommande barn. 40 492 vuxna asylsökande och 14 933 ensamkommande barn hade i januari 2017 inte fått börja sin asylutredning. Att vänta så länge på livsavgörande beslut är en stor påfrestning. De försämrade möjligheterna att få uppehållstillstånd och sämre möjligheter till familjeåterförening som är en följd av den tillfälliga lagen gör väntan ännu mer påfrestande.

I regeringens styrning av myndigheterna ligger alltid ett krav på rättssäkerhet och effektivitet. Det betyder att förvaltningsärenden ska prövas med rätt kvalitet och att enskilda har rätt att få sitt ärende prövat inom rimlig tid. Denna grundläggande princip för myndighetsstyrningen gäller också för Migrationsverkets hantering av asylärendena och det är också så regeringen har formulerat kraven på Migrationsverket i regleringsbrevet. Det måste enligt vår bedömning innebära att alla asylsökande bör få sin asylansökan prövad inom en tid som är betydligt kortare än nu. När det gäller asylsökande barn tillkommer barnrättsperspektivet. En lärdom från hösten 2015 blir att barn måste ges möjlighet att få sin ansökan om asyl prövad inom

en så kort tid som möjligt. En väg kan vara att utforma ett tydligare regelverk för den tid som ett asylärende som gäller barn högst får ta.

### *Migrationsverket påverkar kostnader för andra myndigheter*

Migrationsverket har en nyckelroll i mottagandet av människor på flykt. Samtidigt har myndigheten ett stort och brett uppdrag som förutom asylprövning innefattar boendefrågor och förvaltningsärenden om ersättning till juridiska ombud och till kommuner. Att samla så många olika delar i migrationsprocessen i en enda myndighet är en fördel om Migrationsverket har kapacitet att utföra sitt uppdrag inom alla delarna men samtidigt sårbart i en pressad situation som under hösten 2015. Om människor blir kvar länge i mottagningssystemet innebär det stora kostnader för staten och kommunerna.

Lärdomen från hösten 2015 blir att alla delar i Migrationsverkets uppdrag är sammankopplade och påverkar varandra och att andra myndigheter är beroende av Migrationsverket för att genomföra sina delar i migrationsmottagandet.

Det gör att en stor ansträngning eller påfrestning för Migrationsverket riskerar att få stora effekter för enskilda asylsökandes möjligheter att få sin asylansökan prövad och effekter för ett stort antal myndigheter. Erfarenheterna från hösten 2015 visar att det ställs stora krav på styrningen av myndigheten och att det kan vara svårt att klara av så många uppdrag samtidigt för en myndighet. När det gäller t.ex. boendefrågorna visar vår kartläggning att samordningen var ytterst komplicerad.

### *Erfarenheterna från 2015 har ökat förmågan att hantera oväntade händelser*

Med den kunskap och de erfarenheter som nu finns om mottagandet av människor på flykt har myndigheterna byggt upp viktig kunskap om samverkan, samordning, gemensam ledning och inriktning som kan användas i andra sammanhang när läget blir ansträngt.

De erfarenheter som nu finns om migrationsmottagande innebär vi har en bättre kunskaper och bättre förutsättningar för ett bra

mottagande när antalet människor på flykt som har viljan att komma till Sverige ökar.

Det är tydligt att myndigheterna arbetar enligt ansvarsprincipen och lika tydligt att den ger utrymme för ett mer handlingsinriktat förhållningssätt som ger möjlighet att agera tidigare och skapa bättre beredskap och förutsättningar för att hantera en situation som man inte vet hur den kommer att utvecklas. Hösten 2015 innebar att regeringen och myndigheterna fick erfarenheter av att på ett strukturerat sätt samla information, analysera och genomföra åtgärder. Det innebär att det finns en större erfarenhet inför oväntade händelser i framtiden.



# Referenser

## Offentligt tryck

### *Utskottsbetänkanden*

Konstitutionsutskottets betänkande nr 26 år 1973 (1973:26).  
*Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. jämte motioner.*

Justitieutskottets betänkande 2015/16:JuU24. *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.*

Konstitutionsutskottets betänkande 2015/16:KU20. Granskningsbetänkande.

Bilaga A Utredningsmaterial:

Promemoria Justitiedepartementet 2016-03-10.

Promemoria Justitiedepartementet 2016-03-31, bilaga 1.

Promemoria Arbetsmarknadsdepartementet 2016-04-16.

Bilaga B Utfrågningar:

Utfrågning i konstitutionsutskottet, statsministern, 2016-04-29.

### *Propositioner*

Proposition 1973:90 *Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. den 16 mars 1973.*

Proposition 1983/84:144 *om invandrings- och flyktingpolitiken.*

Proposition 1985/86:80 *En ny förvaltningslag.*

Proposition 1993/94:94 *Mottagande av asylsökande m.m.*

Proposition 1994/95:179 *Ändringar i utlänningslagen (1989:529).*

- Proposition 1996/97:25 *Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv.*
- Proposition 2004/05:170 *Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden.*
- Proposition 2005/06:46 *Mottagande av ensamkommande barn.*
- Proposition 2007/08:92 *Stärkt beredskap – för säkerhets skull.*
- Proposition 2009/10:1 utgiftsområde 8 *Budgetproposition för 2010.*
- Proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället.*
- Proposition 2009/10:175 *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.*
- Proposition 2012/113:162 *Kommunalt mottagande av ensamkommande barn.*
- Proposition 2015/16:1 *Budgetproposition för 2016.*
- Proposition 2015/16:47 *Extra ändringsbudget för 2015.*
- Proposition 2015/16:100 *2016 års ekonomiska vårproposition.*
- Proposition 2015/16:54 *Ett gemensamt ansvar för mottagande av nyanlända.*
- Proposition 2015/16:67 *Särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.*
- Proposition 2015/16:129 *Interimistiska beslut vid överprövning av upphandlingar.*
- Proposition 2015/16:146 *Extra ändringsbudget för 2016.*
- Proposition 2015/16:174 *Tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige.*
- Proposition 2016/17:1 *Budgetproposition för 2017.*

#### *Regeringens skrivelser*

- Skr. 2008/09:207 *Överenskommelsen mellan regeringen, idéburna organisationer inom det sociala området och Sveriges Kommuner och Landsting.*
- Skr. 2009/10:124. *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet.*
- Skr. 2016/17:63 *Riksrevisionens rapport om asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna boenden till asylsökande.*

*Regeringens direktiv*

Dir. 2014:40 *Ett stärkt och självständigt civilsamhälle.*

Dir. 2015:107 *Översyn av mottagande och bosättning av asylsökande och nyanlända.*

Dir. 2015:112 *Bättre möjligheter till fjärrundervisning och undervisning på entreprenad.*

Dir. 2015:122 *Vissa frågor om nyanlända elevers utbildning.*

*Statens offentliga utredningar*

SOU 2005:104, Huvudrapport från 2005 års katastrofkommission, *Sverige och tsunamin – granskning och förslag.*

SOU 2007:75, Styretredningens betänkande, *Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning.*

SOU 2009:19, Asylmottagningsutredningens betänkande, *Aktiv väntan – asylsökande i Sverige.*

SOU 2016:13, Betänkande från Utredningen för ett stärkt civilsamhälle, *Palett för ett stärkt civilsamhälle.*

SOU 2016:19, Barnrättighetsutredningens betänkande, *Barnkonventionen blir svensk lag.*

*Departementsserien*

Ds 2016:21, Arbetsmarknadsdepartementet, *Ändringar i fråga om sysselsättning för asylsökande och kommunplacering av ensamkommande barn.*

**Övrigt***Publikationer, rapporter och yttranden från myndigheter*

Barnombudsmannen (2016). *Barn på flykt.*

Boverket (2016). *Redovisning av Boverkets uppdrag att ta fram vägledning och föreskrifter till bestämmelserna om tillfälliga anlägg-*

- ningsboenden i plan- och byggförordningen (2011:338)*, PBF, dnr 3406/2015.
- Folkhälsomyndigheten (2014). *Möten om hälsa. Vägledning inför hälsoundersökningar för migranter.*
- Folkhälsomyndigheten (2015). *Människor på flykt – en riskbedömning av smittspridning respektive Barn på flykt – en riskbedömning av smittspridning.*
- Folkhälsomyndigheten (2015). *Människor på flykt – vägledning om smittskydd till hälso- och sjukvården.*
- Folkhälsomyndigheten (2015) *Vaccinationer till människor på flykt. Rekommendationer till hälso- och sjukvården.*
- Folkhälsomyndigheten (2016) *Miljöbalkens regler om hälsoskydd i akuta korttidsboenden för flyktingar.*
- Folkhälsomyndigheten (2016). *Vägledning om hem för ensamkommande asylsökande barn och webbaserade Vägledning om Migrationsverkets asylboenden.*
- IVO (2013). *En trygg och säker vård – har personalen lämplig utbildning? En granskning av vård- och omsorgspersonalens utbildning och metoder i HVB för barn och unga.*
- IVO (2015). *Konsekvenser av den kraftiga ökningen av antalet ensamkommande barn*, dnr 10.4–38110/2015.
- IVO (2016). *Verksamhetsberättelse 2015.*
- Kommerskollegiums remissvar (2015) över *förslag lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet*, dnr 4.1-2015/02183-3.
- Kommissionens meddelande till Europaparlamentet och Rådet om regler för offentlig upphandling i samband med den aktuella asylkrisen. Bryssel 9.9.2015 COM (2015) 454 final.
- Lagrådets yttrande (2015) över *förslag till lag om särskilda åtgärder vid allvarlig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.*
- Länsstyrelsen Norrbotten (2015). *Uppdrag att inventera förekomsten av befintliga platser för tillfälliga asylboenden*, dnr 109-12235-15.
- Länsstyrelsen i Stockholm (2016), *Barn på flykt och försvunnen. En nationell kartläggning av ensamkommande barn som avviker.*

- Migrationsverket (2012). *Handboken i migrationsärenden* (uppdaterad 2015).
- Migrationsverket (2014). *Årsredovisning 2013 Migrationsverket*.
- Migrationsverket (2015). *Budgetunderlag 2016–2019*.
- Migrationsverket (2015). *Information från Migrationsverket om anvisningsläget för mottagande av ensamkommande barn*, 2015-07-14, dnr 7.1-2015-40827.
- Migrationsverket (2015). *Utvärdering av anvisningsprinciperna för ensamkommande barn*.
- Migrationsverket (2015). *Verksamhets- och kostnadsprognos juli*.
- Migrationsverket (2015). *Verksamhets- och kostnadsprognos oktober*.
- Migrationsverket (2015). *Årsredovisning 2014 Migrationsverket*.
- Migrationsverket (2016). *Verksamhets- och utgiftsprognos februari*.
- Migrationsverket (2016). *Årsredovisning 2015 Migrationsverket*.
- Migrationsverkets skrivelse 2015-11-11, dnr 1.1.2-2015-75130.
- Migrationsverket, operativa chefens uppdrag, protokoll 2015-09-15 A-74/2015.
- Migrationsverket, stabsrapport 2015-11-11.
- Mail från Migrationsverket till Justitiedepartementet 2015-12-11 kl 17.27 resp. kl 18.02.
- MSB (2014). *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.
- MSB (2014). *Rutin för särskild organisation*, dnr 2014- 1676.
- MSB (2014). *Årsredovisning 2013*.
- MSB (2015). *Nationell lägesbild flyktingsituationen: 2015-09-09, 2015-09-16, 2015-10-20, 2015-10-27, 2015-12-01, 2015-12-08*.
- MSB (2015). *MSB:s arbete med flyktingsituationen*. Finns på: [www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Insynsrad/2015%20Protokoll%204\\_bilaga\\_MSBS%20insynsr%C3%A5d.pdf](http://www.msb.se/Upload/Om%20MSB/Insynsrad/2015%20Protokoll%204_bilaga_MSBS%20insynsr%C3%A5d.pdf)
- MSB (2015). *Risker och förmågor 2014. Redovisning av regeringsuppdrag om nationell risk- och förmågebedömning*.
- MSB (2015). *Årsredovisning 2014*.
- MSB (2016). *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, dnr 2016-2440.

- MSB (2016). *Samlad och fördjupad bedömning med anledning av flyktingsituationen*, dnr 2016-387.
- MSB (2016). *Konsekvensutredning 2016-05-20*, dnr 2016-803.
- MSB (2016). *Årsredovisning 2015*.
- MUCF (2016). *Flyktningmottagandet – det civila samhällets roll och villkor*.
- MUCF (2016). *Villkor för organisationer med social inriktning – civila samhällets villkor 2015 med fokus på flyktningmottagandet*.
- Polismyndigheten (2014). Tillsynsrapport 2014:14 *Inre utlänningskontroll*.
- Polismyndigheten (2015). *Polismyndighetens budgetunderlag 2017–2019*.
- Polismyndigheten, beslut i stort 2015-09-09, 2015-09-28, 2015-10-02, 2015-11-12, 2016-02-05.
- Polismyndigheten (2016). *Arbetsordning för Polismyndigheten*, PM 2016:01.
- Polismyndighetens verksamhetsplan för 2015–2016.
- Polismyndigheten (2016). *Bearbetning av händelserapporter och brottanmälningar, Alma*.
- Polismyndigheten (2016). *Nationella operativa avdelningens handläggningsordning*, 2016:148.
- Polismyndigheten (2016). *Rapport från bedömandegruppens besök i Region Syd 14–15 januari 2016*.
- Polismyndigheten (2016). *Årsredovisning 2015*.
- Polismyndigheten Beslutsprotokoll 2015-09-13, dnr A381.283/2015
- Regeringskansliet (2012). *En statsförvaltning i förnyelse*.
- Regeringskansliet (2012). *Sveriges femte periodiska rapport till FN:s kommitté för barnets rättigheter om barnkonventionens genomförande under 2007–2012*.
- Regeringskansliet (2015). *Riktlinjer för Regeringskansliets kris- hanteringsförmåga*, dnr Ju2015/05678/RK KH.
- Regeringskansliet (2015). *Riktlinjer för Regeringskansliets utbildning och övning i krishantering*, dnr Ju2015/05679/RK KH.
- Regeringskansliet (2015). *Vägledning för Regeringskansliets utbildning och övning i krishantering*, dnr Ju2015/05682/RK KH.

- Regeringskansliet (2015). *Vägledning för Regeringskansliets kris-kommunikation*, dnr Ju2015/05683/RK KH.
- Regeringskansliet (2015). *Vägledning för departementens kris-hanteringsförmåga*, dnr Ju2015/05681/RK KH.
- Regeringskansliet (2016). *Ett nytt ersättningsystem för mottagandet av ensamkommande barn och unga*, Promemoria 2016-06-21.
- Riksrevisionen (2012). *Början på något nytt. Etableringsförberedande insatser för asylsökande*, RiR 2012:23.
- Riksrevisionen (2015). *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete – skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*, RiR 2015:18.
- Riksrevisionen (2016). *Asylboenden – Migrationsverkets arbete med att ordna asylboenden åt asylsökande*, RiR 2016:10.
- Riksrevisionen (2016). *Upprättandet av tillfälliga gränskontroller vid inre gräns*, RiR 2016:26.
- Skatteverket (2016). *Samordningsnummer till asylsökande*, dnr 1 31 176575-16/113.
- Skolinspektionen (2013), Granskningsrapport, dnr 402-2013:2272, *Asylsökande barns rätt till utbildning*.
- Skolinspektionen (2014), Granskningsrapport (2014:03), dnr 2012:5760, *Skolsituationen för nyanlända elever*.
- Skolinspektionen (2015), Granskningsrapport, dnr 2014:2380, *Utbildning för asylsökande barn och barn som vistas i landet utan tillstånd*.
- Socialstyrelsens meddelandeblad 7/2015, om ändring av SOSFS 2003:20.
- Socialstyrelsen (2016). *Tolkar för hälso- och sjukvården och tandvården. Kartläggning våren 2016*.
- Socialstyrelsen (2016). *Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända*, delrapport 2016 respektive slutrapport 2016.
- Socialstyrelsen (2016). *Årsredovisning 2015*.
- Statens Institutionsstyrelse (2015), *Redovisning av uppdrag att utreda förutsättningarna för inrättande av stödboende och hem för vård eller boende*, dnr 1.1.1-3398-2015.
- Statens institutionsstyrelse (2015). *Årsredovisning 2014*.

- Statens institutionsstyrelse (2016). *Årsredovisning 2015*.
- Statskontoret (2016), *Utvecklad styrning – om sammanhållning och tillit i förvaltningen*.
- Värdegrundsdelegationen (2013). *Den gemensamma värdegrunden för de statsanställda*.
- Delredovisning av uppdraget Stöd till genomförande av hälsoundersökningar, 2016-04-27, dnr Folkhälsomyndigheten: 04321-2015, dnr Socialstyrelsen: 146/2016.
- [www.regeringen.se/artiklar/2016/02/ylva-johanssons-utvidgade-uppdrag-i-regeringen/](http://www.regeringen.se/artiklar/2016/02/ylva-johanssons-utvidgade-uppdrag-i-regeringen/)
- [www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/Regeringskansliets-krishantering/](http://www.regeringen.se/regeringens-politik/krisberedskap/Regeringskansliets-krishantering/)
- [www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-granskottroll-vid-inre-grans/](http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-beslutar-att-tillfalligt-aterinfora-granskottroll-vid-inre-grans/)
- [www.regeringen.se/contentassets/6519e46a9780457f8f90e64aefed1b04/overenskommelsen-insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen.pdf](http://www.regeringen.se/contentassets/6519e46a9780457f8f90e64aefed1b04/overenskommelsen-insatser-med-anledning-av-flyktingkrisen.pdf)
- [www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/](http://www.regeringen.se/artiklar/2015/11/regeringen-foreslar-atgarder-for-att-skapa-andrum-for-svenskt-flyktingmottagande/)
- [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar/2015.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar/2015.html)
- [www.migrationsverket.se/Om-Migrations-verket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-08-18-Migrationsverket-Okningen-av-ensamkommande-barn-kraver-mer-samarbete.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrations-verket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-08-18-Migrationsverket-Okningen-av-ensamkommande-barn-kraver-mer-samarbete.html)
- [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-09-11-Migrationsverket-pa-plats-pa-tagstationer.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-09-11-Migrationsverket-pa-plats-pa-tagstationer.html)
- [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-09-15-Manga-personer-pa-flykt-vill-resa-vidare-till-Finland.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-09-15-Manga-personer-pa-flykt-vill-resa-vidare-till-Finland.html)
- [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-13-Osakert-med-boendeplatser-till-helgen.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-13-Osakert-med-boendeplatser-till-helgen.html)
- [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Migrationsverket-kan-inte-langre-erbjudas-boende-till-alla-asylsokande.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Migrationsverket-kan-inte-langre-erbjudas-boende-till-alla-asylsokande.html)



[www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Malmomassan-vanthall-for-asylsokande.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-19-Malmomassan-vanthall-for-asylsokande.html)

[www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-26-Migrationsverket-lanar-personal-fran-andra-myndigheter.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-11-26-Migrationsverket-lanar-personal-fran-andra-myndigheter.html)

[www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-12-11-Nu-lamnar-Migrationsverket-Malmomassan.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv-2015/2015-12-11-Nu-lamnar-Migrationsverket-Malmomassan.html)

[www.polisen.se/Stockholms\\_lan/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/Krisarbete/Polisens-arbete-vid-storre-handelser/](http://www.polisen.se/Stockholms_lan/Om-polisen/Sa-arbetar-Polisen/Krisarbete/Polisens-arbete-vid-storre-handelser/)

[www.polisen.se/Aktuellt/Nyheter/2016/Jan-Mars/Feb/Sammanfattning-av-granspolisarbetet-i-Alma/](http://www.polisen.se/Aktuellt/Nyheter/2016/Jan-Mars/Feb/Sammanfattning-av-granspolisarbetet-i-Alma/)

[www.polisen.se/Stockholms\\_lan/Aktuellt/Nyheter/Halland/jan-mars/Fortsatt-samverkan-kring-migrantsituationen/](http://www.polisen.se/Stockholms_lan/Aktuellt/Nyheter/Halland/jan-mars/Fortsatt-samverkan-kring-migrantsituationen/)

[www.skolinspektionen.se/sv/Rad-och-vagledning/nyanlanda-elever/fragor--svar-om-utbildning-for-nyanlanda-och-asylsokande-elever/](http://www.skolinspektionen.se/sv/Rad-och-vagledning/nyanlanda-elever/fragor--svar-om-utbildning-for-nyanlanda-och-asylsokande-elever/)

[www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/vart-arbete/skrivelser/2016/7/skyddet-mot-barnaktenskap-maste-starkas/](http://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/vart-arbete/skrivelser/2016/7/skyddet-mot-barnaktenskap-maste-starkas/)

### *Regeringsbeslut*

Regeringsbeslut S2015/06289/FST (2015-10-01).

Regeringsbeslut Fi2015/04599/UR (delvis) (2015-10-01).

Regeringsbeslut Ju2015/07321/SSK (2015-10-01).

Regeringsbeslut S2015/06476/FST (2015-10-01).

Regeringsbeslut Ju2015/07537/SIM (2015-10-08).

Regeringsbeslut S2015/06477/FS (2015-10-08).

Regeringsbeslut Ju2015/07558/SSK (2015-10-09).

Regeringsbeslut Ju2015/07557/SIM (2015-10-09).

Regeringsbeslut Ju2015/07927/SIM (2015-10-22).

Regeringsbeslut S2015/06822/FST (2015-10-22).

Regeringsbeslut Fi2015/03175/S3, Fi2015/04871/S3 (2015-10-22).

- Regeringsbeslut S2015/07017/FST (delvis) (2015-10-29).
- Regeringsbeslut Ju2015/08363/SIM (2015-11-05).
- Regeringsbeslut Ju2015/08659/PO (2015-11-12).
- Regeringsbeslut S2015/07981/FS (2015-12-10).
- Regeringsbeslut S2015/07983/FS (2015-12-10).
- Regeringsbeslut S2015/07982/FS (2015-12-10).
- Regeringsbeslut S2015/07984/FS (2015-12-10).
- Regeringsbeslut N2015/08896/PUB (delvis) (2015-12-17).
- Regeringen (2014). *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Migrationsverket*, Ju2014/909/SIM.
- Regeringen (2014). *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Migrationsverket*, Ju2014/5972/SIM.
- Regeringen (2015). Lagrådsremiss *Intermistiska beslut vid överprövning av upphandlingar*.

*Litteratur, artiklar, rapporter m.m.*

- Bergling, Per m.fl. (2016). *Krisen, myndigheterna och lagen. Kris- hantering i rättens gränsland*. Gleerups.
- Eurostat (2016). Asylum statistics.
- Frontex: FRAN Quarterly, Q3 2015.
- Human Rights Watch (2014). *World Report 2014, events of 2013*.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (2014). *Working Group II, Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution to AR5*.
- Mobjörk, Malin och Simonsson, Louise (2011). *Klimatförändringar, migration och konflikter: samband och förutsägelser*. FOI, Totalförsvarets forskningsinstitut, Stockholm.
- SKL: Mötesanteckningar från möte med Migrationsverket den 30 juli 2015.
- SKL: *Behov av regeländringar med anledning av flyktingsituationen* 2015-12-10.
- SKL: *Behov av regeländringar med anledning av flyktingsituationen* 2016-01-18 resp. 2016-03-22.

SKL: Utökat mottagande av ensamkommande barn i andra ankomst-kommuner, 2015-11-02.

Weinryd, Noomi, Idétidskriften Kurage nr 18, 2015-12-22.

Ansökan om skadestånd, ingiven till JK 2016-10-20 dnr 5943-16-40.

[www.advokaten.se/Tidningsnummer/2016/nr-7-2016-argang-](http://www.advokaten.se/Tidningsnummer/2016/nr-7-2016-argang-82/viktigt-med-improvisationsformaga-i-extrema-situationer/)

[82/viktigt-med-improvisationsformaga-i-extrema-situationer/](http://www.advokaten.se/Tidningsnummer/2016/nr-7-2016-argang-82/viktigt-med-improvisationsformaga-i-extrema-situationer/)

[www.svt.se/nyheter/val2014/reinfeldts-vadjan-till-svenska-folket](http://www.svt.se/nyheter/val2014/reinfeldts-vadjan-till-svenska-folket)

[www.sydsvenskan.se/2015-04-29/lofven-svart-att-regera-utan-do](http://www.sydsvenskan.se/2015-04-29/lofven-svart-att-regera-utan-do)

# Kommittédirektiv 2016:47

## Utvärdering av hanteringen av flyktingsituationen i Sverige år 2015

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2016

### Sammanfattning

Under 2015 var migrationsströmmarna till Sverige mycket omfattande. Antalet asylsökande var fler än någonsin. Landet genomförde sin största humanitära insats sedan andra världskrigets slut och flyktingmottagandet har på olika sätt inneburit betydande utmaningar för samhället.

En särskild utredare ska utvärdera berörda aktörers hantering av flyktingsituationen i Sverige 2015, med särskilt fokus på andra halvåret. Uppdraget består i att

- kartlägga händelseförloppet,
- analysera regeringens, de statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens ansvar och beredskap inför situationen samt deras och aktörerna i civilsamhällets hantering av situationen,
- utifrån kartläggning och analys redogöra för vilka lärdomar som kan dras.

Det övergripande syftet med utvärderingen är att dra lärdom av det inträffade för att stärka förmågan hos berörda aktörer att hantera en eventuell liknande situation. Det ingår dock inte i utredarens uppdrag att lämna förslag till åtgärder. Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2017.

## Bakgrund

Migrationsströmmarna till Sverige under 2015 var mycket omfattande. Till följd av bl.a. flera allvarliga konflikter i omvärlden var antalet asylsökande som sökte sig till Sverige fler än någonsin. Under året sökte 163 000 människor asyl i Sverige, varav drygt 35 000 var ensamkommande barn.

Under åren 2011 till 2014 ökade antalet asylsökande i Sverige stadigt – från ca 30 000 ansökningar 2011 till över 80 000 ansökningar 2014. Under första halvåret 2015 bröts denna trend och antalet asylsökande låg under det Migrationsverket tidigare prognostiserat. I juli 2015 prognostiserade Migrationsverket att antalet flyktingar i Sverige skulle bli lägre än 2014. Under perioden augusti till oktober ökade dock antalet asylsökande kraftigt, både inom EU och i Sverige.

Genom flyktingmottagandet genomförde Sverige under 2015 landets största humanitära insats sedan andra världskrigets slut. När det gemensamma asylsystemet i EU inte kunde hantera situationen under hösten 2015 blev läget ohållbart i Sverige. Antalet asylsökande i Sverige uppgick till nästan 80 000 bara under oktober och november. När antalet asylsökande var som högst kom fler än 10 000 personer i veckan för att söka asyl i Sverige.

Att ta emot ett stort antal människor under en kort tid har ställt stora krav på flera aktörer i samhället och inneburit påfrestningar för samhällets funktionalitet. Merparten av arbetet utfördes av kommuner, landsting och statliga myndigheter. En avgörande fråga är på vilket sätt den s.k. ansvarsprincipen upprätthölls i det konkreta arbetet. Principen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det också under en krissituation. Principen innebär också ett ansvar för varje aktör att samverka med andra, ofta sektorsövergripande. Regeringens roll är att vara strategisk och samordnande. Regeringen ska också vidta åtgärder för att underlätta de statliga myndigheternas och andra berörda aktörers hantering av situationen.

## Behovet av en utvärdering

Förmågan att hantera extraordinära situationer som samhället kan ställas inför behöver kontinuerligt utvecklas. Det är därför viktigt att en större händelse som påtagligt påverkar flera av samhällets funktioner följs upp och utvärderas så att lärdomar kan dras för framtiden.

Migrationsströmmarna till Sverige under andra halvåret av 2015 påverkade samhällets funktionalitet på lokal, regional och nationell nivå. Regeringen fattade ett sjuttioal beslut som ett led i hanteringen av flyktingsituationen. För kommunerna uppstod påfrestningar inom bl.a. socialtjänst och när det gäller tillgången till boende och gode män för ensamkommande barn, och för landsingen påverkades hälso- och sjukvård inklusive tandvård. Vidare gjorde kommunerna en omfattande insats för att stödja Migrationsverket med evakueringsplatser. Flera av påfrestningarna bedöms kvarstå. Även flera statliga myndigheters verksamheter påverkades kraftigt. Förutom den ökade belastningen för Migrationsverket fick till exempel Polismyndigheten avsätta betydande resurser med anledning av de återinförda gränskontrollerna och på grund av att bränder och ordningsstörningar på asylboenden ökade samtidigt med den kraftiga ökningen av antalet asylsökande. Vidare hade både Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och länsstyrelserna viktiga och resurskrävande samordnande uppgifter. Även aktörer i civilsamhället bidrog med resurser som fyllde en viktig funktion i mottagandet av alla människor.

På kort tid ställdes det alltså stora krav på flera aktörer i samhället. Många människor med olika funktioner i samhället har arbetat hårt för att ge människor som flyr från krig, förföljelse och förtryck ett ordnat mottagande samtidigt som den allmänna ordningen och inre säkerheten i landet har upprätthållits.

Mot bl.a. denna bakgrund anser regeringen att hanteringen av och beredskapen inför flyktingsituationen i Sverige under år 2015 bör utvärderas. Regeringen kommer utifrån resultatet av utvärderingen att överväga vilka åtgärder som kan behöva vidtas för att stärka samhällets förmåga att hantera en liknande situation.

## Uppdraget

En särskild utredare ska utvärdera berörda aktörers hantering av flyktingsituationen i Sverige 2015. Utvärderingen ska i huvudsak vara inriktad på andra halvåret 2015. Flyktingsituationen utgör dock ett komplext händelseförlopp som sträcker sig längre än den kulminerande fasen under hösten 2015. För att en representativ helhet av situationen ska kunna presenteras krävs det att händelseutvecklingen under andra halvåret 2015 sätts in i ett större sammanhang. Från dessa utgångspunkter får utredaren närmare precisera den period som bör belysas. Hänsyn måste också tas till det osäkra omvärldsläget och till att asylmigrationssystemet naturligen innefattar ett stort mått av osäkerhet. Migrationsströmmarna har påverkat samarbetet inom hela Europeiska unionen (EU). Regeringen har arbetat intensivt för att samarbetet i EU ska fungera och att ansvaret ska delas mellan EU:s medlemsländer. Detta arbete pågår fortfarande. Det ingår inte i utredarens uppdrag att utvärdera det arbete som har bedrivits inom ramen för det europeiska samarbetet.

Vidare ska utvärderingen begränsas till mottagandet av det stora antalet människor som kom till Sverige och inte omfatta de insatser som förbereder asylsökande för etablering och integration i samhället.

Utifrån dessa förutsättningar ska utredaren:

- *Redogöra för händelseförloppet*  
I det ingår att kartlägga händelseförloppet och redogöra för vilka särskilda åtgärder regeringen, de statliga myndigheterna, kommunerna, landstingen och aktörer i civilsamhället vidtog under händelseförloppet. Utredaren ska identifiera de händelser och de åtgärder som hon eller han bedömer har haft särskild betydelse för den fortsatta utvecklingen.
- *Analysera aktörernas ansvar och beredskap inför situationen samt deras och civilsamhällets hantering av situationen.*  
I det ingår att analysera regeringens, de statliga myndigheternas, kommunernas och landstingens ansvar och beredskap, i form av planering och förberedelser, inför den ökade migrationsströmmen och dessa aktörers hantering under andra halvåret 2015. I

uppdraget ingår också att analysera hur situationen hanterades av relevanta aktörer i civilsamhället.

- *Redogöra för vilka lärdomar som kan dras*  
Med utgångspunkt i kartläggningen av händelseförloppet, analysen av aktörernas beredskap inför situationen och deras hantering av situationen, ska utredaren redogöra för vilka lärdomar som kan dras i syfte att stärka förmågan hos berörda aktörer att kunna hantera en eventuell liknande situation. Lärdomarna kan avse såväl svagheter som styrkor i hanteringen av och beredskapen inför situationen. Det ingår dock inte i uppdraget att lämna förslag till åtgärder.

### Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska bedriva arbetet i nära samarbete med relevanta aktörer. Statliga myndigheter under regeringen ska bistå utredaren med nödvändigt underlag när det gäller deras ansvarsområden. Utredaren bör vidare samråda med lokala och regionala aktörer och med aktörer i civilsamhället.

Mot bakgrund av det stora antalet barn som kom till Sverige ska utredaren beakta hur barnrättsperspektivet har omhändertagits av berörda aktörer. Likaså ska jämställdhetsperspektivet beaktas.

Utredaren ska ta del av och beakta andra utvärderingar av hanteringen av flyktingsituationen. Detta innefattar bl.a. de granskningar som genomförs av riksdagens konstitutionsutskott och av Riksdagsrevisionen.

Uppdraget ska redovisas senast den 28 februari 2017.

(Justitiedepartementet)





# Underlag inför möte med kommuner och landsting

## *Bakgrund*

Utredningens uppdrag beskrivs i dir. 2016:47 (se bilaga). Det handlar om olika aktörers beredskap, ansvar och hantering av situationen i samband med den ökade migrationen under hösten 2015. Utredningen är begränsad till mottagandet av de människor som kom till Sverige förra året. Det övergripande syftet är att dra lärdom av det inträffade för att stärka förmågan att hantera en eventuell liknande situation.

Direktiven anger bl.a. att för kommunerna uppstod påfrestningar inom bl.a. socialtjänst och när det gäller tillgången till boende och gode män för ensamkommande barn, och för landstingen påverkades hälso- och sjukvård inklusive tandvård. Vidare står det att kommunerna gjorde en omfattande insats för att stödja Migrationsverket med evakueringsplatser och anges också att även aktörer i civilsamhället bidrog med resurser som fyllde en viktig funktion i mottagandet av människor.

## *Underlag*

Följande frågor är tänkta som ett underlag inför vårt möte. Avsikten är inte att av få svar på exakt alla frågor utan de ska snarare fungera som inspiration och som en vägledning för samtalet.

*Beredskap och ansvar*

- På vilka olika områden arbetar er myndighet med mottagande av asylsökande?
- Vilka resurser hade ni tillgängliga vid ingången av år 2015? Upplevde ni resursbrist eller hade ni en god arbetssituation generellt sett?
- Hur *bedömde* ni under våren 2015 möjligheterna för er organisation att uppfylla era *åtaganden* när det gäller mottagande av asylsökande?
- Hur såg er myndighets samarbete med andra myndigheter ut i ”normalsituationen”?
- Hade ni haft krisövningar/samarbetsövningar med andra myndigheter och vilken situation avsåg sådana övningar?
- Vilken *beredskap* hade ni för att just antalet asylsökande skulle leda till en ökad arbetsbörda?
- Hur *bedömde* ni *läget* och er egen förmåga under våren 2015?

*Bedömningar och agerande under hösten*

- Vilken *information* fick ni om det ökade antalet asylsökande från och med juli 2015 till december 2015? Av vem fick ni informationen?
- Vilken *information* lämnade ni och till vem?
- Vilka *händelser* identifierade ni som av särskild betydelse för det fortsatta händelseförloppet i samband med det ökande antalet människor på flykt hösten 2015?
- Vilka *utmaningar* identifierade ni under hösten 2015 utifrån information och händelser?
- Vilka *åtgärder* genomförde ni som en följd av detta?
- Vilka åtgärder *borde* ni, så här i efterhand, ha genomfört?
- Fanns det åtgärder som ni *övervägde* men avstod från att genomföra?

- Bedömer ni att er myndighet klarade situationen?
- Vilka *samarbeten* med andra myndigheter förekom? Vem tog initiativet till dessa samarbeten? Vad gick samarbetet ut på?
- Vilka samarbeten med civilsamhället hade ni? Vem tog initiativet till dessa samarbeten? Vad gick samarbetet ut på?

### *Reflektioner och lärdomar*

- Bedömer ni att er myndighet hade de resurser och det mandat/ansvarsområde som behövdes för att agera?
- Finns det åtgärder som ni borde ha *avstått* från att genomföra? Finns det åtgärder som ni borde ha genomfört?
- Vad fungerade *bra* under hösten 2015?
- Vad borde förändras för att *förbättra* beredskapen inför och genomförandet av er verksamhet under en liknande händelse?



# Myndigheter och organisationer

Följande myndigheter och organisationer har utredningen intervjuat.

## **Statliga myndigheter**

Migrationsverket

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Polismyndigheten

Socialstyrelsen

## **Länsstyrelser**

Länsstyrelsen i Jönköpings län (samordnande länsstyrelse)

Länsstyrelsen i Skåne län

Länsstyrelsen i Stockholms län

## **Landsting**

Region Skåne

Stockholms läns landsting

Västerbottens läns landsting

Västra Götalandsregionen

### **Kommuner**

Göteborgs stad  
Ljusnarsbergs kommun  
Malmö stad  
Mölnads stad  
Norbergs kommun  
Stockholms stad  
Södertälje kommun  
Trelleborgs kommun  
Umeå kommun  
Vellinge kommun  
Åsele kommun

### **Kommunförbund**

Kommunförbundet GR (Göteborgs Regionen)  
Kommunerna i Stockholms län (KSL)

### **Organisationer**

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)

### **Civilsamhällesorganisationer**

*Hearing i Malmö den 4 oktober 2016*

Frälsningsarmén  
Refugees Welcome to Malmö  
Rädda Barnen  
Röda Korset  
Svenska kyrkan, Lunds stift

*Hearing i Göteborg den 14 oktober 2016*

Bräcke Diakoni

IM, Individuell Människohjälp

Islamic Relief

Refugees Welcome

Refugees Welcome to Gothenburg

Rädda Barnen

Röda Korset Göteborg

Svenska kyrkan, Göteborgs stift

Svenska kyrkan, Skara stift

*Hearing i Stockholm den 21 oktober 2016*

ABF

IM, Individuell Människohjälp

Islamic Relief

Kista SC

Läkare i Världen

NBV

Riksföreningen gode män vårdnadshavare

Stockholms Stadsmission

Studieförbunden

Svenska kyrkan

Svenska Röda Korset

Sveriges Advokatsamfund

Sveriges civilförsvarsförbund

Tidningen Advokaten

Refugees Welcome Stockholm

Rädda Barnen





# Barnspecifika utmaningar i samhällets hantering av människor på flykt

Rapport från Barnombudsmannen

## Barnombudsmannen

Barnombudsmannen är en statlig myndighet med uppdrag att företräda barns och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter. Vi har regelbunden dialog med barn och unga för att få kunskap om deras villkor och vad de tycker i aktuella frågor. Vi bevakar och driver på genomförandet av barnkonventionen i kommuner, landsting/regioner och myndigheter. Barnombudsmannen informerar, bildar opinion och föreslår förändringar i lagar och förordningar i frågor om barns och ungas rättigheter.

## Inledning

Under 2015 sökte 70 384 barn och unga under 18 år asyl i Sverige. Av dessa var 35 369 ensamkommande. De flesta asylsökande som kom till Sverige under 2015 anlände under perioden september–december. Under denna period sökte 52 271 barn asyl, av vilka 26 076 var ensamkommande.<sup>1</sup>

Med utgångspunkt i våra samtal med barn och unga som kom till Sverige under den aktuella tidsperioden, redogör vi i denna rapport för de barnspecifika utmaningar som vi uppmärksammat i samhällets hantering av människor på flykt. Syftet härmed är att identifiera och analysera vilka lärdomar som kan dras av detta och hur samhällets aktörer kan stärkas för att bättre stå rustade inför en eventuell liknande situation.

## Bakgrund och metod

Mellan oktober och december 2015 samtalade Barnombudsmannen med omkring 450 ensamkommande barn och unga som bodde på ankomstboenden. Under 2016 mötte och lyssnade vi till ytterligare omkring 150 barn och unga, både ensamkommande barn och barn som kommit till Sverige med sina familjer. Vi har träffat både flickor och pojkar i olika åldrar och från olika delar av landet, även om en

---

<sup>1</sup> Migrationsverket, statistik för 2015, läs mer här: [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar/2015.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Oversikter-och-statistik-fran-tidigare-ar/2015.html)

majoritet av de ensamkommande barnen är pojkar. Nästan alla samtal har genomförts med tolk, utom då barnen själva insisterat på att inte ha tolk med.

I samtal med Barnombudsmannen har barn och unga berättat om sina erfarenheter och upplevelser av mottagandet under hösten 2015. De har tillfrågats om vad de tycker har fungerat bra respektive vad som behöver utvecklas i mottagandet. I samtliga träffar har vi utgått från Barnombudsmannens metod Unga Direkt som bygger på öppna frågor.<sup>2</sup> Målet har varit att barnens egna erfarenheter, uppfattningar och åsikter ska komma fram. Detta innebär att barnen själva styr över samtalet och vilka ämnen som ska tas upp. Barnombudsmannens analys utgår från återkommande teman i barnens berättelser, det vill säga saker som de själva har lyft fram som viktiga.

Samtliga citat från barn och unga liksom de slutsatser som dras i rapporten tar om inte annat anges endast sikte på situationen under hösten 2015.

## Det nya landet – förhoppningar och farhågor om framtiden

### Barns och ungas röster

Många av de barn och unga som kom till Sverige under hösten 2015 kom från svåra förhållanden. De hade förlorat sina hemmiljöer och i många fall separerats från sina familjer. De hade tvingats fly från krig och förtryck och varit tvungna att ta stort ansvar. Barnen hade sett, hört och utstått saker som inga barn ska behöva göra.

Samtidigt handlar det om just barn. Barn som, precis som andra barn, har förhoppningar om framtiden. Barn som drömmer om att bli läkare, psykologer, popsångerskor och fotbollsproffs. Barn med mycket energi och motivation.

I mötena berättade barn och unga om sina förhoppningar om att kunna skapa sig en meningsfull framtid här i Sverige. ”Min största önskan är att jag ska få utbilda mig och lära mig läsa och skriva”, berättade ett barn. Ett annat barn sade: ”Vi har kommit hit för att

---

<sup>2</sup> Läs mer här: [www.barnombudsmannen.se/unga-direkt/](http://www.barnombudsmannen.se/unga-direkt/)

lära oss någonting och bli något i framtiden.” Ett barn berättade om sin dröm om att få utbilda sig: ”Om gud vill så ska jag bli psykolog. Tidigare hade jag inte så mycket hopp om det, men sedan jag kom hit känner jag mig lite mer hoppfull.”

Ett återkommande tema i barnens berättelser var längtan efter lugn och trygghet och att få känna tillhörighet. ”För mig är det svårt det här med ensamhet, att man inte känner någon. Det känns ensamt.” sade en ungdom. Barn berättade även om betydelsen av samhörigheten de kände med andra barn som befann sig i samma situation. ”När det blir väldigt jobbigt, då går vi ut och spelar fotboll tillsammans. Vi känner oss som en familj när alla är tillsammans”, berättade ett barn. Andra barn och unga pratade om längtan efter en familj. En flicka berättade om saknaden efter familjen som var kvar i hemlandet: ”Jag vill hitta min pappa igen och få vara med honom, för det är min allra högsta dröm och önskan. Jag har bara en pappa här i världen. Att få bo med och leva med honom, det är mitt önskemål.” Ett annat barn berättade om sin dröm om att få komma till en familj här i Sverige: ”Det ska vara som en familj, en mamma och pappa, som kan skaffa fram det man behöver.”

Av barnens berättelser framgick att de upplevde framtiden som ovisst. Barnen var oroliga över vad de skulle placeras här i Sverige: ”Jag är rädd för ensamheten, alltså att hamna i ensamhet, där det inte finns någon runt omkring mig, som talar med mig”, berättade ett barn. Ett annat barn beskrev att han var orolig för att behöva lämna sina kompisar: ”Nu när jag har fått kompisar här är jag rädd att jag blir ensam när jag kommer till det nya stället. Kan man ansöka så att även de kommer till samma ställe, så att vi kan vara tillsammans?” Barnen var också rädda för att behöva återvända till det de flytt ifrån. En ungdom sade så här: ”Våra liv är i fara där och vi har ju inget annat val, vi vill ju stanna här, vi vill bo här.” ”Vi vill inte bråka eller kriga, vi har varit i krig, och vi lämnade det på grund av kriget”, berättade ett annat barn.

Flera barn och unga beskrev hur viktigt det är att få känna att man är en del av samhället och kan bidra med något. Så här sade ett av barnen som vi träffade: ”Vi vill ju vara kvar här, vi vill ju bli svenskar och lära oss svenska och ja, leva livet här. [...] Vårt önskemål är att få studera och vara samhället till gagn.” Ett annat barn berättade om sin syn på framtiden: ”Jag tänker mycket på min framtid och om jag kommer få uppehållstillstånd så att jag kan

börja plugga, börja studera, för att jag ska kunna ge tillbaka någonting i samhället. Jag kommer från ett krigsdrabbat land, och oavsett hur mycket man gör för det landet så blir det bara sämre och sämre eftersom det är krig där. Men här vill jag börja studera för att kunna komma in i samhället och för att kunna ge tillbaka till samhället. Det är det jag vill göra just nu.”

## Det första mottagandet och myndighetskontakter

### Bakgrund

Enligt artikel 22 i barnkonventionen ska Sverige vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att ett barn på flykt som kommer till Sverige erhåller skydd. Artikel 20 föreskriver att ett barn som berövats sin familjemiljö ska ha rätt till särskilt skydd och bistånd från statens sida. Av artikel 19 framgår också att Sverige ska vidta alla lämpliga åtgärder för att skydda barnet mot alla former av fysiskt eller psykiskt våld, skada eller övergrepp, vanvård eller försumlig behandling, misshandel eller utnyttjande, innefattande sexuella övergrepp. Enligt artikel 2 ska rättigheterna på lika villkor tillförsäkras varje barn som befinner sig i Sverige, utan åtskillnad.

Vilka aktörer som enligt svensk lag är ansvariga när ett barn anländer till Sverige för att söka asyl skiljer sig något åt beroende på om barnet kommit tillsammans med sin familj eller som ensamkommande. För alla asylsökande, såväl barn som vuxna, inleds processen hos Migrationsverket med att barnet registreras som asylsökande genom att fotograferas och lämna fingeravtryck. I samband med registrering ska även ett inledande ansökningssamtal hållas där den asylsökande får berätta varför han eller hon vill söka asyl i Sverige. Den asylsökande ska också få information om asylprocessen och praktiska frågor kopplade till grundläggande rättigheter så som rätt till boende, hälso- och sjukvård och skola.<sup>3</sup>

I fråga om boende gäller för barn i familj att Migrationsverket med utgångspunkt i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande (LMA) ska erbjuda barnet och dess familj plats på ett av

---

<sup>3</sup> Läs mer om hur det går till att söka asyl här:  
[www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Att-ansoka-om-asyl/Sahar-ansoker-du-om-asyl.html](http://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Skydd-och-asyl-i-Sverige/Att-ansoka-om-asyl/Sahar-ansoker-du-om-asyl.html)

myndighetens ankomstboenden. Efter att barnet och dess familj registrerats som asylsökande och har genomgått det första ansökningssamtalet ska Migrationsverket erbjuda familjen plats på ett av myndighetens anläggningsboende, vilket brukar kallas för ABO.<sup>4</sup> Familjen kan också när som helst under processen välja att ordna med eget boende, hos till exempel släkt eller vänner. Detta brukar kallas för EBO.<sup>5</sup>

För ensamkommande barn är det i stället kommunen som utifrån i regleringen i socialtjänstlagen (2001:453) (SoL) ska se till att barnets rätt till boende och omsorg tillgodoses. Utifrån det så kallade vistelsebegreppet i SoL är det den kommun där barnet vistas, vistelsekommunen, som ska säkerställa barnets rättigheter.<sup>6</sup> Den kommun där barnet först ger sig till känna för myndigheterna kallas för ankomstkommun och är också barnets första vistelsekommun. Ankomstkommunen ansvarar för att barnet får plats på ett av kommunens ankomstboenden för ensamkommande. Efter att barnet registrerats som asylsökande och det första ansökningssamtalet hållits ska Migrationsverket anvisa barnet till en så kallad anvisningskommun, som också blir barnets nya vistelsekommun, där barnet ska få en plats på ett permanent anvisningsboende.<sup>7</sup> Ensamkommande barn ska även, genom kommunens överförmyndarnämnds försorg, förordnas en god man som ska ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter.<sup>8</sup>

## Barns och ungas röster

### *Mottagande och registrering*

Av Barnombudsmannens samtal med barn och unga framkom att det fanns stora variationer i hur deras ankomst till Sverige och den första kontakten med svenska myndigheter hade sett ut. Vissa barn

---

<sup>4</sup> 1–3 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

<sup>5</sup> Läs mer om Migrationsverkets olika typer av boenden för asylsökande här: [www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Fastighetsagare-och-uthyrare/Olika-former-av-boenden.html](http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Fastighetsagare-och-uthyrare/Olika-former-av-boenden.html)

<sup>6</sup> Enligt 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:435) ha varje kommun det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Av 2 a kap. 1 § framgår att det är den kommun där den enskilde vistas som ansvarar för att den enskildes rätt till stöd och hjälp tillgodoses.

<sup>7</sup> Se 3 § 2 st. lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

<sup>8</sup> 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

beskrev att de direkt i samband med att de anlände till tågstationer och båtterminaler i Sverige hade blivit mötta av personal från socialtjänst, polis och olika frivilligorganisationer som sett till att de omedelbart blev transporterade till boenden. ”När vi kom hit första gången, när vi klev av tåget här, så blev vi bemötta på ett väldigt bra sätt, ett väldigt fint sätt. De erbjöd oss vatten och sen frågade de oss om vi hade någon släkting, familj eller vänner här, som vi ville åka till. Annars så visade de oss till de här boendena och sa att ’vi ta emot er på ett boende och ni ska få börja med er asylprocess och så’. Så de tog emot oss på ett väldigt bra sätt”, berättade ett barn.

Andra barn berättade att de hade varit i Sverige i flera dagar, i vissa fall till och med veckor, och rest mellan flera svenska städer innan de givit sig till känna för myndigheterna. En pojke berättade: ”Jo, men själv när jag kom hit så hade jag en kompis med mig, han skulle till Finland, han for dit och jag stannade här när jag förstod att det var Sverige, men då visste jag inte vart jag skulle gå och så där. Jag bara gick runt. Till slut stötte jag på en irakisk man som kunde lite persiska som hjälpte mig till ett afghanskt ställe där och jag fick vara hos en svensk familj en natt och nästa dag tog han mig till polisen”.

Barn vittnade också om att det varierade vilken kontakt de haft med Migrationsverket. Överlag var det ytterst få barn som hade genomfört det första ansökningssamtalet. Vissa barn hade fått träffa Migrationsverket för att bli fotograferade och lämna fingeravtryck. ”Vi var där och lämnade fingeravtryck och ansökte om asyl. För att de skulle veta att vi är här och har kommit till Sverige”, berättade en flicka som kommit tillsammans med sin familj. Men det var också många barn som hade vistats lång tid i Sverige utan att ens ha blivit registrerade som asylsökande. ”Jag har varit här i över en månad och tre gånger skulle jag få göra en sån här registrering, men det har hela tiden skjutits upp”, berättade en ensamkommande pojke och fortsatte: ”De förklarade ingenting. Jag skulle först dit den 11 november, men då sade de ’nej, det går inte’, sen skulle jag dit det 19:e, det gick inte heller, och nu har jag fått en tredje tid.” Barnombudsmannen mötte också barn vars berättelser avslöjade att de inte förstod att de hade sökt asyl i Sverige. De beskrev bland annat att de hade träffat en myndighet där de hade fått lämna fingeravtryck och blivit fotograferade, men där det var



tydligt att barnen inte hade fått förklarat för sig att detta innebar att de sökte asyl i Sverige.

Barn beskrev att de hade varit på flykt under lång tid och upplevt strapatsrika och, inte sällan, farliga resor från sina hemländer. Av de barn som inte hade haft kontakt med Migrationsverket beskrev många att de, nu när de äntligen kommit fram till Sverige som varit deras mål, kände stor frustration, rädsla och oro över att de inte ens hade fått träffa myndigheterna för att berätta att de ville söka asyl. Av barnens berättelser framgick att de förstod att det kanske skulle ta lång tid innan de kunde få besked om de får stanna i Sverige eller inte, men att det faktum att de inte ens hade fått påbörja processen för att söka asyl gjorde att det kändes som att de befann sig i ett vakuum där det inte skedde någonting som kunde påverka deras situation. Barnen beskrev att ovissheten som detta innebar var oerhört påfrestande och nedbrytande.

Barn beskrev också att de upplevde att det var orättvist och att de inte förstod varför vissa barn hade fått träffa Migrationsverket medan andra fick vänta lång tid innan de kunde registreras som asylsökande. ”Det verkar som det är lite så där tur och slumpen. För de går tydligen inte efter vem som har kommit först och så”, berättade en pojke.

I väntan på att bli registrerade av Migrationsverket och sedan anvisas till en kommun fick barnen under lång tid bo på ankomstboenden som endast var anpassade för att barnen skulle vara där i några få dagar. För många barn blev väntan emellertid lång. De barn vi mötte hade i genomsnitt bott på ankomstboenden mellan två och tre veckor, men vi mötte också barn som hade bott på där så länge som tre månader. Barnen beskrev att det på ankomstboendena var trångt, kallt och smutsigt samtidigt som de kände stor oro, rädsla och frustration över att inte veta vare sig när de skulle kunna registreras som asylsökande och komma igång med asylprocessen eller när de skulle kunna anvisas till en kommun. Enligt barnen var tillvaron på ankomstboendena därför mycket ansträngande. Barnombudsmannen mötte flera barn som berättade att andra barn, på grund av situationen på boendena och ovissheten kring framtiden, valt att avvika från boendena för att exempelvis söka sig till andra kommuner där de hoppades att situationen skulle vara bättre.

### *Kontakt med god man*

Av Barnombudsmannens möten med ensamkommande barn framkom att det endast var ett fåtal barn som hade fått en god man. ”De sa till oss ’Ni är precis som alla andra barn här så det spelar ingen roll, ni måste avvakta’. Okej, nu har vi avvaktat i tre månader men vi har varken fått god man eller någonting annat”, berättade en pojke.

En annan pojke resonerade så här när han blickade tillbaka på sin första tid i Sverige: ”De första fyra månaderna när jag var här så såg jag bara min advokat, och advokaten brukade säga ’Du har en god man’, men på fyra månader träffade jag aldrig den gode mannen. Sen efter de fyra månaderna, kom socialen och sa ’Du ska få en ny god man nu’. Jag sa till henne att jag aldrig har sett min första gode man. Efter sex månader kom en man och sa ’Jag är din gode man. Varifrån har du kommit? Vad heter du?’. Och jag sade ’Om du inte vet det, hur har du blivit min gode man?’. Och han blev sur och gick bara. Det är de sista två månaderna som jag har fått en god man. Innan hade jag inte det. I sju månader har jag inte haft någon god man”.

Av barns berättelser framgick även att många saknade information om vad en god man är och vad han eller hon ska hjälpa till med. En pojke berättade: “[...]De sade att en god man är lite som en vårdnadshavare, men jag har aldrig förstått vad en vårdnadshavare gör här. Jag ringde mina kompisar, som berättade vad en god man gör.”

Barn gav uttryck för att de upplevde att det var orättvist att vissa barn fått en god man medan andra tvingades vänta lång tid och att de inte förstod varför det var så. En pojke berättade: ”Det dröjde fyra månader innan jag fick en god man. [...] Jag känner personer som gick till Migrationsverket tillsammans med mig och ansökte om asyl och lämnade fingeravtryck. Men de personerna fick ganska snabbt sociala handläggare, offentligt biträde och god man. Vad är skillnaden? Säger man inte att alla människor är lika inför lagen?”

### *Brist på information*

Ett återkommande tema i barns berättelser var brist på information. I samtal med såväl ensamkommande barn som barn i familj framkom att de saknade information om hur registreringen hos

Migrationsverket och asylprocessen går till, vad som skulle hända den kommande tiden i Sverige och om vilka rättigheter asylsökande barn har. ”Alltså, första gången när vi kom så fick vi ett papper och då frågade de om mitt namn, hur gammal jag är och varifrån jag kommer. Och sen ingen mer information, utan de bara frågade och så sa de att du ska till ett boende [...]”, berättade en ensamkommande pojke.

En pojke som kommit tillsammans med sin familj svarade så här på frågan om han fått någon information i samband med att han blev registrerad som asylsökande hos Migrationsverket: ”Du menar om själva asylansökan? Nej, och ingen bryr sig tydligen. De sa att när det blir kallelse, när det blir dags för att träffa Migrationsverket, då kommer de att skicka brev [...] så det är enda kommunikations-sättet, via posten. Alla kollar posten, de som får kallelse de brukar få ett brev och då går de och översätter det. [...] De försöker skanna in det och via Google Translate så förstår de ungefär vad som står där.”

Av ensamkommande barns berättelser framgick att de även saknade information om hur förfarandet för att bli anvisad till en kommun fungerar. En pojke berättade: ”Sen är det ju det här med att man aldrig får någon ordentlig information om hur länge man ska vara här. Jag var på ett annat boende först. Där var jag två och en halv vecka ungefär, och där sa de att när jag väl kommer till Migrationsverket, vilket jag gjorde efter två och en halv vecka, då skulle jag bli anvisad till ett permanent boende men sen fick jag ju komma hit... Hur länge ska jag vara här? Jag vet inte.”

Barn beskrev att många av dem tvingades vänta på ankomstboenden under lång tid medan några få anvisades till permanenta boenden nästan direkt. Barnen gav uttryck för att de uppfattade detta som orättvist och att de inte förstod varför det var så. De upplevde att slumpen, snarare än ett system, avgjorde om man blev anvisad snabbt eller tvingades stanna kvar länge på ankomstboendet. En pojke beskrev sin upplevelse av anvisningsförfarandet så här: ”Det är precis som att någon har tur, det är inte turordning. Det är någon som har tur och då säger de ’nu får du flytta till ett permanent boende’, men någon annan kanske måste vänta längre.” En annan pojke sade så här: ”Jag tycker att det är bättre att det är turordning, att man står i någon sorts kö, sen placeras. Inte på det sättet som det är nu.”

Av barns berättelser framgick också att inte heller personal på boendena kunde ge dem information eller svara på deras frågor. ”Nej, nej. Alltså nej, det är ingen som har förklarat, och när man ställer frågan till personalen, då säger de att ’vi vet inget om det, vi har bara till uppgift att ge er mat och tak över huvudet’”, berättade en ensamkommande pojke.

Barn förmedlade en bild av att bristen på information ledde till ryktesspridning. Ensamkommande barn beskrev till exempel att de fått höra från andra barn att det kunde påverka deras asylprocess negativt om de lämnade vissa uppgifter till Migrationsverket. ”Nej, alltså det är svårt det här om man känner någon här i Sverige, för det är vissa som säger ’Berätta inte alls, säg inte att du har någon här, det kan skada ditt ärende’. Och därför säger man inget, fast man har någon här”, berättade en pojke. En annan pojke beskrev att han hört andra barn på det ankomstboende där han bodde berätta om hur Migrationsverket går till väga för att bedöma ålder: ”De säger att vi ska ta blodprov.”

Ensamkommande barn beskrev också att personal på boendena sagt till dem att det kunde påverka deras asylprocess negativt om de till exempel bröt mot regler på boendet. En pojke berättade vad han fått höra: ”Man får inte bråka för då kommer det registreras i vårt ärende och det kommer att påverka vårt ärende negativt.”

#### *Avsaknad av tolk och översättning*

Ensamkommande barn berättade för Barnombudsmannen att de upplevde att kontakterna med Migrationsverket var svåra eftersom de inte kunde språket. Barn beskrev till exempel att de fått information som de inte kunnat tillgodogöra sig eftersom informationen inte getts på deras språk. ”Vi fick ut två informationsblad på engelska. Men eftersom vi inte kan engelska, så kunde vi ju inte förstå det”, berättade en pojke.

Det framkom också att ensamkommande barn hade varit med om att det saknats tolkar som kunnat bistå dem i kontakten med Migrationsverket. De förmedlade en bild av att de var rädda att de på grund av språkförbistringarna inte skulle kunna förmedla de uppgifter som Migrationsverket behövde veta. Så här beskrev en pojke situationen när han skulle fylla i formuläret för att ansöka

om asyl: ”Jodå, det var på kurdiska. Fast man bad mig att skriva det på engelska, eller med latinska bokstäver, sa de. Latinska bokstäver, som jag inte kunde.”

En annan pojke berättade att han tvingades vänta länge innan någon kunde hjälpa honom att tolka i samband med registreringen hos Migrationsverket: ”Det fanns ett tiotal personer som kunde kurdiska, men de hjälpte inte oss. De hade inte möjlighet att prata med oss men det fanns andra folkgrupper, typ kineser eller afghaner, som hade tolkar. Men vi kurder och araber hade inga tolkar där. Till slut så fick jag hjälp av någon som talade kurdiska.”

Ensamkommande barn vittnade också om oro inför att Migrationsverket skulle råka registrera felaktiga uppgifter. Så här sade ett barn: ”Vi afghaner har ju konstiga eller långa namn, så det är svårt för dem att skriva ner allt. De flesta har problem med sina namn och det blir fel stavning och så.” En annan ungdom berättade om när han ombads att uppge sin ålder i samband med registreringen: ”Vi vet inte när vi är födda, vi har inga handlingar med oss. De ifrågasätter när är du född, ’Hur vet du att du är så gammal? Varför vet du inte det, när du är född?’”

## Barnombudsmannens analys

### *Mottagandet av ensamkommande barn*

Som konstaterats är det Sveriges kommuner som med utgångspunkt i socialtjänstlagens vistelsebegrepp ansvarar för att varje ensamkommande barn får sin rätt till stöd och hjälp tillgodosedd, först i barnets ankomstkommun och därefter i dess anvisningskommun. Så som vistelsebegreppet tolkats inom ramen för mottagningssystemet kan alla kommuner i Sverige bli ankomstkommuner, genom att ett barn där ger sig till känna för myndigheterna.<sup>9</sup> Under hösten 2015 uppstod emellertid en situation där

---

<sup>9</sup> Jfr exempelvis vad som sägs på Migrationsverkets webbplats: [www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar/Mottagande-av-ensamkommande-barn/Ankomstkommun.html](http://www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Kommuner/Om-ensamkommande-barn-och-ungdomar/Mottagande-av-ensamkommande-barn/Ankomstkommun.html)

ansvaret för att vara ankomstkommun centrerades till ett fåtal kommuner som på kort tid fick ta emot ett stort antal barn.<sup>10</sup>

Under den aktuella tidsperioden hann Migrationsverket inte med att registrera alla barn som kom inom de tidsramar som vanligtvis gäller för myndighetens arbete. Detta tillsammans med det faktum att det saknades plats på boenden i anvisningskommuner dit Migrationsverket kunde anvisa barnen innebar att barnen under lång tid tvingades bo på ankomstboenden. Således uppstod en ”flaskhalseffekt” där ett stort antal ensamkommande barn gav sig till känna i ett fåtal ankomstkommuner, samtidigt som processen för att slussa barnen vidare till anvisningskommuner drog ut på tiden.

Ankomstkommunerna hade varierande förutsättningar att klara av de utmaningar som det stora antalet ensamkommande barn innebar. Inte minst framkom det av våra samtal med barn och unga och de iakttagelser vi gjorde i samband med våra besök i kommunerna, att det fanns stora variationer i vilka rutiner de hade för mottagande av barnen. Vissa kommuner hade tydliga rutiner för att på tågstationer och båtterminaler möta upp de barn som anlände och säkerställa att de på ett tryggt sätt transporterades till ett boende samt att det dokumenterades att barnet befann sig i kommunen. I andra kommuner saknades rutiner för detta, vilket ledde till att det rådde stor oklarhet kring hur många barn som befann sig i kommunen och var barnen befann sig.

Överlag gällde att boendemiljön på de ankomstboenden där barnen fick bo i väntan på att kunna slussas vidare till anvisningskommuner, inte var utformad för något annat än en högst tillfällig vistelse. Av barnens berättelser framgick att det på boendena var trångt, kallt och smutsigt, att de saknade kläder, skor och andra förnödenheter liksom att bristen på sysselsättning var närmast total. Ytterligare en påfrestning som många barn vittnade om var att de kände stor oro och rädsla inför ovissheten kring när de skulle kunna registreras som asylsökande och komma igång med asylprocessen.

---

<sup>10</sup> Enligt statistik från Migrationsverket var de ankomstkommuner som tog emot flest ensamkommande barn Malmö, Trelleborg, Stockholm och Mölndal. Läs mer här: [www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Aktuell-statistik.html](http://www.migrationsverket.se/Om-Migrationsverket/Statistik/Aktuell-statistik.html)

En följd av den ansträngda situation som uppstod på ankomstboendena var att flera barn avvek från boendena för att exempelvis söka sig vidare till andra kommuner där de hoppades att situationen skulle vara bättre. Detta var något som framkom både i våra samtal med barn och unga och i uppgifter från aktörer som var involverade i flyktingmottagandet. Både Malmö kommun och Trelleborgs kommun, två av de ankomstkommuner som tog emot flest barn under den aktuella tidsperioden, lex Sarah-anmälde sig själva till Inspektionen för vård och omsorg (IVO) med anledning av att ett stort antal barn avvikit från boenden i kommunerna.<sup>11</sup>

I dagsläget är det ingen som vet var alla de ensamkommande barn som försvann befinner sig. I detta avseende är det viktigt att ha i åtanke att ensamkommande barn och unga befinner sig i en särskilt utsatt situation, sett till att de i större utsträckning än andra barn riskerar att utsättas för olika former av människohandel och sexuell exploatering samt oftare drabbas av diskriminering. FN:s barnrättskommitté har därför påpekat att det ställs höga krav på staten att se till att deras livskvalitet är god och att deras mänskliga rättigheter fullt ut tillgodoses.<sup>12</sup> Det faktum att situationen i ankomstkommunerna under hösten 2015 ledde till att ett stort antal barn avvek är därför något som Barnombudsmannen anser är mycket allvarligt, inte minst mot bakgrund av den skarpa kritik som Sverige tidigare fått av FN:s barnrättskommitté i fråga om detta.<sup>13</sup>

Barnombudsmannen noterar också med oro att det saknas fullständig statistik över det exakta antalet ensamkommande barn och unga som avvek under den aktuella tidsperioden. Av den nationella statistik som Migrationsverket tillhandahåller framgår endast siffror kring de ensamkommande som ansökt om asyl och därefter avvikit innan asylprocessen avslutats. Som dock konstaterats var det under hösten 2015 i just ankomstskedet, när barnen väntade på att bli registrerade som asylsökande, som många av dem avvek. Det

---

<sup>11</sup> Trelleborgs kommun konstaterade i anmälan till IVO 2015-10-06 att över hälften av de ensamkommande barn och unga som anlänt till kommunen avvikit, dnr AMN 2015/110. Malmö kommun konstaterade i anmälan till IVO 2015-12-07 att flera barn avvikit från kommunen och att det saknades fullständig statistik över antalet barn som avvikit, dnr 37636/2015.

<sup>12</sup> FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 6, Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, 2005, punkt 1–4.

<sup>13</sup> FN:s barnrättskommitté, Sammanfattande slutsatser och rekommendationer avseende Sveriges femte periodiska rapport, 2015, punkt 49–50.

ligger med andra ord i sakens natur att dessa barn inte finns med i Migrationsverkets siffror. Inte heller de berörda kommunerna förde enhetlig statistik över antalet barn som avvek under den aktuella tidsperioden och kan följaktligen inte presentera fullständiga siffror gällande detta.<sup>14</sup>

Mot bakgrund av det ovanstående konstaterar Barnombudsmannen att ensamkommande barns rätt till skydd och omsorg allvarligt äventyrades under hösten 2015. Enligt vår mening var detta en följd av att det i mottagandet saknades grundläggande beredskap och helhetsperspektiv. Annorlunda uttryckt innebar avsaknaden av ett samordnat, statligt ansvar för mottagandet i de delar som handlar om ankomst och registrering, att det inte på ett enhetligt sätt gick att säkerställa ett mottagande för barnen i enlighet med deras grundläggande mänskliga rättigheter.

En annan brist i det initiala mottagandet handlar om hur barns ålder initialt kom att registreras under hösten 2015. I Migrationsverkets egen analysrapport uppger de flesta handläggare som intervjuats att det finns stora svårigheter med att bedöma det så kallade uppenbarhetsrequisitet (när en person ska betraktas som uppenbart vuxen). Vid analys av hur en testgrupp gjorde motsvarande bedömning framkom att i 33 procent av fallen kom testgruppen fram till ett annat resultat än handläggaren. Rapporten pekar också på hur olika enheter kan göra olika bedömningar av ålder på en individ, vilket resulterar i att en individ kan skrivas upp och ner i ålder flera gånger.<sup>15</sup>

Barnombudsmannen ställer sig generellt sett positiv till att en åldersbedömning sker i ett tidigare skede av asylprocessen. Om bedömningen görs tidigt säkerställs att barnet får sina rättigheter och särskilda skyddsbehov tillgodosedda under hela processen samt att uppenbart vuxna personer inte placeras tillsammans med barn. En bedömning tidigt i asylprocessen är också något som stöds av FN:s barnrättskommittés uttalanden om ensamkommande barn.<sup>16</sup> Migrationsverkets rapport illustrerar enligt Barnombudsmannens

---

<sup>14</sup> Länsstyrelsen Stockholm, Ensakommande barn som försvinner – nulägesanalys, 2016, s. 18.

<sup>15</sup> Migrationsverket, Analysrapport, Tematisk kvalitetsuppföljning av initial åldersregistrering, 2016, dnr 1.3.4-2016-36465.

<sup>16</sup> FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 6, Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, 2005, punkt 31.



mening dock på ett tydligt sätt vikten av en korrekt tillämpning av principen om ”benefit of the doubt”.<sup>17</sup>

Samtidigt som Barnombudsmannen ställer sig positiv till en bedömning av ålder tidigare i ett tidigare skede av asylprocessen måste hänsyn tas till de negativa konsekvenser ett tillfälligt beslut i en åldersbedömning kan komma att få för en individ om beslutet visar sig vara felaktigt. Ett felaktigt beslut innebär att ett barn under hela sin asylprocess måste bo på ett boende anpassat för vuxna och inte får stöd av en god man eller socialtjänst. Mot denna bakgrund anser Barnombudsmannen att ett tillfälligt beslut om ålder inte ska gälla omedelbart, utan först efter det att barnet getts möjlighet att få beslutet prövat genom ett överklagande.

Europeiska stödkontoret för asylfrågor (EASO) rekommenderar att innan en medicinsk undersökning genomförs ska myndigheten först ta hänsyn till de dokument och andra former av bevis som finns tillgängliga.<sup>18</sup> Barnombudsmannen vill i detta avseende även påminna om vad FN:s barnrättskommitté har uttalat gällande åldersbedömningar. Enligt kommittén ska åldersbedömningar inte enbart vara baserade på medicinska åldersbedömningar utan även på psykosociala faktorer. Kommittén säger: ”[...] bör inte endast ta hänsyn till individens utseende, utan även hans eller hennes mentala mognad. Dessutom måste bedömningen genomföras på ett vetenskapligt, säkert, barn- och könsanpassat och rättvist sätt, och risken att barnets fysiska integritet kränks måste undvikas.”

### *God man*

Som nämnts ska varje ensamkommande barn som kommer till Sverige förordnas en god man som ska ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta barnets angelägenheter.<sup>19</sup> Förordnandet

---

<sup>17</sup> Jfr MIG 2011:6 där domstolen gjorde följande uttalande: ”Inom asylrätten är det en grundläggande princip att det är den asylsökande som ska göra sitt behov av internationellt skydd sannolikt. Därav följer att sökanden också måste göra sin identitet sannolik (MIG 2007:9). Beviskraven kan emellertid inte ställas alltför högt när det gäller påståenden om risk för förföljelse, eftersom någon fullständig bevisning som klart styrker att det finns en sådan risk sällan kan läggas fram. Sökandens berättelse får därför godtas om den framstår som trovärdig och sannolik (prop. 1996/97:25 s. 98 och 294). Inom asylrätten finns därför en bevislätnadsregel till förmån för den asylsökande, tvivelsmålets fördel (benefit of the doubt).”

<sup>18</sup> European Asylum Support Office, Age assessment practice in Europe, 2013.

<sup>19</sup> 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

av god man ska enligt lagen ske så snart som möjligt efter barnets ankomst till Sverige.<sup>20</sup> Av förarbetena framgår att det är angeläget att ett ärende om förordnande av god man handläggs skyndsamt.<sup>21</sup>

Av Barnombudsmannens samtal med ensamkommande barn och unga som kom till Sverige under hösten 2015 framkom att det var ytterst få barn som hade fått en god man, trots att de vistats i Sverige under flera veckor, i vissa fall, till och med månader. Av deras berättelser framgick också att vissa barn inte ens hade fått information om vad en god man är eller att detta var något som de hade rätt till.

Problematiken kring att ensamkommande barn fick vänta lång tid innan de förordnades gode män var något som uppmärksammades av flera aktörer som på olika sätt var involverade i flyktingmottagandet under hösten 2015. Bland annat konstaterar Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att många barn fick vänta i två till tre månader för att få en god man utsedd.<sup>22</sup> I en kartläggning av socialtjänstens arbete med ensamkommande barn genomförde Socialstyrelsen telefonintervjuer med chefer för Individ- och familjeomsorgen i 50 kommuner. Av de tillfrågade kommunerna uppgav 66 procent att det rådde brist på personer som ville ta sig an uppdrag som god man.<sup>23</sup>

Barnombudsmannen konstaterar också att en trolig orsak till att få barn förordnades gode män under hösten var att förordnande inte skedde förrän barnet anvisats till en kommun.<sup>24</sup> Mot bakgrund av att Migrationsverkets arbete med att registrera barnen som asylsökande drog ut på tiden samtidigt som det saknades plats på boenden i anvisningskommuner, fick många barn vänta lång tid innan de kunde anvisas till en kommun och där också förordnas en god man.

---

<sup>20</sup> 3 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

<sup>21</sup> Prop. 2004/05:136, s. 31.

<sup>22</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen, 2016, s. 18.

<sup>23</sup> Socialstyrelsen, Socialstyrelsens arbete med ensamkommande barn – läget januari 2016, s. 3.

<sup>24</sup> I lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn görs ingen närmare preciseringen av om förordnandet av god man ska ske i ankomst- eller anvisningskommunen. I en rapport från bland annat Migrationsverket och Sveriges kommuner och landsting med information om ansvaret för ensamkommande barn sägs dock att det är den anvisade vistelsekommunen, det vill säga anvisningskommunen, som ska se till att barnet förordnas en god man. Se Migrationsverket m.fl., Ett samlat ansvar för ensamkommande barn och ungdomar, 2012, s. 5.

Enligt Socialstyrelsen finns i dagsläget ingen statistik över antalet gode män eller antalet ensamkommande barn som har förordnats en god man. Denna statistik efterfrågas av överförmyndarna själva, eftersom det skulle ge svar på hur många uppdrag en god man har samtidigt. Socialstyrelsen påpekar att länsstyrelserna har påbörjat ett arbete för att möjliggöra insamling av uppgifter från överförmyndarna, men att det är oklart när sådan statistik kommer att finnas tillgänglig.<sup>25</sup>

Parallellt med den akuta situationen kring bristen på gode män rapporterades att det under hösten var många fler som anmälde intresse för att åta sig uppdrag som god man.<sup>26</sup> I detta avseende uppstod dock en problematik med utgångspunkt i svårigheter för kommunerna att säkerställa lämpligheten hos de personer som förordnades som gode män. I en rapport från Forte konstateras att flera aktörer beskrivit systemet med gode män som godtyckligt och att det under hösten 2015, på grund av de många nya gode män som rekryterades, blev än mer godtyckligt.<sup>27</sup> Socialstyrelsen uppger att flera kommuner beskrivit att utredningarna av gode män för ensamkommande barn brast under hösten eftersom de till exempel inte hann genomföra ett personligt samtal med alla sökande eller hade kapacitet att ordna utbildningar i den omfattning som behövdes.<sup>28</sup>

Barnombudsmannen ser allvarligt på de brister som framkommit i fråga om ensamkommande barns tillgång till god man under denna period. Som framhållits utgör ensamkommande barn en särskilt utsatt grupp som är beroende av att samhället tar sitt ansvar för att tillförsäkra dem deras mänskliga rättigheter. I förarbetena understryks att uppdraget att vara god man för ett ensamkommande barn ytterst består i att tillförsäkra barnet en trygg tillvaro under dess första tid här i landet. Detta innebär att det ytterst ankommer på den gode mannen att se till att barnet får omvårdnad, trygghet och en god fostran. Likaså är det den gode mannen som

---

<sup>25</sup> Socialstyrelsen, Nationell informationssatsning om frivilliga insatser för att hjälpa barn och unga – Analys och plan för fortsatt arbete, 2016, s. 15.

<sup>26</sup> A.a., s. 18.

<sup>27</sup> Forte, Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – Röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt, s. 26.

<sup>28</sup> Socialstyrelsen, Nationell informationssatsning om frivilliga insatser för att hjälpa barn och unga – Analys och plan för fortsatt arbete, 2016, s. 17.

ska bevaka att barnet får den tillsyn, försörjning och utbildning som behövs.<sup>29</sup>

Inom den gode mannens uppdrag faller ett antal konkreta uppgifter som för barnet utgör mycket viktiga insatser. Som exempel nämns att den gode mannen ska biträda barnet vid utredning hos Migrationsverket, söka aktuella bidrag från Migrationsverket och socialtjänsten, företräda barnet vid hälso-, sjuk- och tandvård, se till att barnet får en fungerande skolgång, kontrollera att ersättningar och bidrag kommer barnet till godo samt vara ett stöd för barnet.<sup>30</sup> Mot bakgrund av detta är det tydligt att ett ensamkommande barn som inte förordnas en god man har små möjligheter att påverka sin situation och hävda sina mänskliga rättigheter.

Sverige har tidigare fått kritik från FN:s barnrättskommitté i fråga om systemet för att förordna gode män. I sina senaste rekommendationer till Sverige uttrycker kommittén oro dels över att det i Sverige inte anges någon tidsram för när barnet ska få en god man, mer än att lagen säger att förordnandet ska ske "så snart det är möjligt". Dels över att gode män inte alltid är tillräckligt utbildade och att de inte alltid har med sig tolk när de träffar barnen.<sup>31</sup> I sina rekommendationer uppmanar FN:s barnrättskommitté Sverige att säkerställa att en god man bör utses inom 24 timmar efter barnets ankomst.<sup>32</sup>

Sammanfattningsvis får konstateras att den gode mannen spelar en avgörande roll för att säkerställa ensamkommande barns grundläggande mänskliga rättigheter, vilket följaktligen understryker allvaret i de brister som identifierats i fråga om tillgången till god man för de barn som kom till Sverige under hösten 2015. Enligt Barnombudsmannens mening utgör dessa brister till stor del en följd av de brister som konstaterats i fråga om mottagandet i stort. Annorlunda uttryckt hade det utifrån ett samordnat, statligt ansvar för ankomstfasen i mottagandet varit möjligt att koordinera även förfarandet med att förordna gode män med detta arbete. Därigenom

---

<sup>29</sup> Prop. 2004/05:136, s. 29 f.

<sup>30</sup> Läs mer om vad som faller inom den gode mannens uppdrag här: <https://skl.se/integrationsocialomsorg/socialomsorg/barnochunga/placeradebarnochunga/ensamkommandebarnochunga/overformyndaregodman/godman.3609.html>

<sup>31</sup> FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 6, Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, 2005, punkt. 25.

<sup>32</sup> FN:s barnrättskommitté, Concluding observations: Sweden, 2009, punkt 62.

hade det också funnits bättre förutsättningar för kvalitetssäkring av uppdragen, vilket var något som tydligt brast under hösten 2015.

### *Rätt till information*

En grundläggande förutsättning för att kunna utkräva sina rättigheter och därigenom påverka sin situation är att man har kunskap om vilka dessa rättigheter är. I barnkonventionen är rätten till information tydligt återkommande i ett flertal artiklar, så som artikel 12 om barnets rätt till delaktighet och att bli hörd, artikel 13 om barnets rätt till yttrandefrihet, artikel 17 om barnets rätt att ta del av information från massmedia och artikel 42 som föreskriver att staten genom lämpliga och aktiva åtgärder ska göra konventionens bestämmelser och principer allmänt kända bland såväl vuxna som barn.

Utifrån våra samtal med såväl ensamkommande barn som barn i familj var det påtagligt att barnen saknade information om sina rättigheter, hur asylprocessen fungerar och hur den kommande tiden i Sverige skulle se ut. Barnen förmedlade en bild av att bristen på information ledde till känslor av frustration, oro och rädsla, vilket även var starkt sammankopplat med deras mående såväl psykiskt som fysiskt.

Som påpekats utgör det första ansökningssamtalet som ska hållas i samband med att den asylsökande registreras hos Migrationsverket ett viktigt tillfälle för den asylsökande att få information om asylprocessen och praktiska frågor kopplade till grundläggande rättigheter så som boende, hälso- och sjukvård och skola. Som konstaterats var det dock många barn som fick vänta lång tid innan de registrerades som asylsökande, inte minst ensamkommande barn, vilket innebar att de fick vänta även på att få ta del av denna information. Vad gäller barn i familj pekar Forte också på att Migrationsverkets arbete vid vissa enheter runt om i landet under den aktuella tidsperioden omstrukturerades till att vara kortsiktigt inriktat på att få in asylsökande i systemet, vilket innebar att ansöknings-samtalen med barn i familj prioriterades bort. Föräldrar fick infor-

mation i grupp på respektive språk, men barnen träffade inte handläggare på mottagningsenheterna överhuvudtaget.<sup>33</sup>

Vad gäller ensamkommande barn kan vi konstatera att även det faktum att många av dem fick vänta lång tid innan de förordnades gode män, liksom att kommunerna under hösten inte förmådde säkerställa att de som utsågs till gode män alltid var lämpliga för uppdraget, spelade en avgörande roll i fråga om barnens tillgång till information. Som påpekas i förarbetena ska den gode mannen säkerställa att barnet får en trygg tillvaro den första tiden i Sverige och utgöra det nav kring vilket barnets alla angelägenheter samordnas.<sup>34</sup> Den gode mannen fyller därmed en viktig funktion vad gäller att säkerställa barnets tillgång till information om sina rättigheter såväl som annan praktisk information.

Både ensamkommande barn och barn i familj beskrev att professionella vuxna som de mötte, så som boendepersonal, inte kunde ge dem information eller svara på deras frågor. De vittnade till exempel om att boendepersonal sagt att deras enda uppdrag var att ge barnen mat och tak över huvudet och att de fick vända sig till Migrationsverket med sina frågor. Av berättelserna framgick också att ytterligare en problematisk aspekt i fråga om tillgången till information var att det ofta saknades tolkar eller möjlighet till översättning på annat vis. Det kunde till exempel handla om att barn inte kunde kommunicera med och ställa frågor till boendepersonalen, att det inte funnits tillgång till tolk när barnen skulle träffa Migrationsverket eller att informationsblad som de fått enbart varit på svenska.

Behovet av informationsinsatser var en fråga som uppmärksammades av flera aktörer som var involverade i flyktningmottagandet, inklusive regeringen. Som exempel kan nämnas att det i det regeringsuppdrag som gavs till MSB att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen, ingick att ta fram så kallade nationella lägesbilder med information till allmänheten och berörda aktörer.<sup>35</sup> Barnombudsmannen menar dock att de insatser

---

<sup>33</sup> Forte, Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – Röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt, s. 17.

<sup>34</sup> Prop. 2004/05:136, s. 29.

<sup>35</sup> Justitiedepartementet, Uppdrag till myndigheten för samhällsskydd och beredskap att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen m.m., dnr Ju2015/07321/SSK, 2015-10-01; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen, 2016, s. 9 f.

som på olika nivåer vidtogs för att stärka upp informationsflödet i flyktingmottagandet genomgående präglades av ett bristande barnrättsperspektiv. Annorlunda uttryckt var barnen, som med hänsyn till den utsatta situation de befann sig i kanske också var i störst behov av information, den grupp som glömdes bort. Med hänsyn till att rätten till information utgör en minst sagt fundamental rättssäkerhetsgaranti, är detta något som Barnombudsmannen finner både anmärkningsvärt och beklagligt.

Enligt Barnombudsmannens mening kan bristerna i fråga om informationstillgång tydligt kopplas samman med avsaknaden av helhetsperspektiv och samordnat, statligt ansvar för mottagandet. I ett läge där det utifrån ett statligt, sammanhållet mandat för ankomstdelen i mottagandet utan större svårigheter hade varit möjligt att ta fram och nå ut med enhetlig information till alla berörda barn och unga, blev det i stället upp till varje enskild aktör att säkerställa detta. Mot bakgrund av de utmaningar som aktörerna i flyktingmottagandet ställdes inför i övrigt, exempelvis i fråga om att ordna tak över huvudet för de asylsökande, var detta en fråga som hamnade i skymundan. Sammanfattningsvis ser Barnombudsmannen därför att strukturella brister med avseende på hur mottagningsystemet var organiserat, låg till grund för att viktiga möjligheter att säkerställa effektiv spridning av information till asylsökande barn gick förlorade under hösten 2015.

## Tillgång till hälso- och sjukvård

### Bakgrund

Enligt artikel 24 i barnkonventionen har varje barn rätt till bästa uppnåeliga hälsa. Detta innebär att Sverige är skyldiga att tillhandahålla hälso- och sjukvårdstjänster som tar hänsyn till varje enskilt barns särskilda behov. Sverige har, enligt artikel 2, också ett ansvar för att se till att denna rätt erbjuds varje barn utan åtskillnad. Rätten till hälsa, sjukvård och rehabilitering är även starkt sammankopplad med rätten till liv och utveckling enligt artikel 6, som är en av barnkonventionens grundprinciper.

Vissa barn som kommer till Sverige har upplevt väpnade konflikter, tortyr eller andra former av övergrepp. Sverige är då skyldiga erbjuda dessa barn fysisk och psykisk rehabilitering, enligt artikel 39 i

barnkonventionen. FN:s barnrättskommitté har belyst att en kulturellt anpassad och genusmedveten psykiatrisk vård ska utvecklas och kvalificerad psykosocial rådgivning tillhandahållas av staten för att underlätta återhämtning och återanpassning.<sup>36</sup> Vidare uttalar de att barnet behöva medicinsk vård, psykisk hälsovård, samt sociala och juridiska tjänster och stöd liksom mer långsiktig uppföljning när övergrepp har konstaterats.<sup>37</sup>

Rätten till hälso- och sjukvård för alla barn i Sverige är tydlig även enligt svensk lag. Asylsökande barn omfattas av samma rätt till hälso- och sjukvård och tandvård som barn som är folkbokförda i landet, vilket innebär att de ska kunna söka hjälp för sina hälso- och sjukvårdspå problem på närmaste vårdcentral.<sup>38</sup> Ett landsting ska också erbjuda alla asylsökande, såväl barn som vuxna, en hälsoundersökning sedan den asylsökande etablerat boende inom landstinget.<sup>39</sup>

## Barns och ungas röster

### *Bristande tillgång till hälso- och sjukvård*

Barn som Barnombudsmannen lyssnade till berättade att de inte hade fått tillgång till hälso- och sjukvård som de varit i behov av. Ytterst få av de barn som Barnombudsmannen mötte hade genomgått den grundläggande hälsoundersökning som alla asylsökande ska erbjudas. Ensamkommande barn berättade också att de hade försökt förklara för personal på ankomstboendena att de varit i behov av vård, men att personalen inte trott på dem eller inte kunnat eller velat hjälpa dem. ”Ja, med mig var det så att jag verkligen försökte insistera och säga till personalen att jag mår jättedåligt och behöver komma till doktorn, men de trodde mig inte förrän jag svimmade”, berättade ett barn.

---

<sup>36</sup> FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 6, Behandlingen av ensamkommande barn och barn som skiljts från sina föräldrar utanför ursprungslandet, 2005, punkt 48.

<sup>37</sup> Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13 om barnets rätt till frihet från våld, punkt 52.

<sup>38</sup> Enligt 5 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl. ska ett landsting erbjuda asylsökande som inte har fyllt 18 år, vård i samma omfattning som den som är bosatt inom landstinget. Omfattningen av landstingens skyldighet framgår av 3 § hälso- och sjukvårdslagen (1982:736) respektive 5 § tandvårdslagen (1985:125) där det framgår att varje landsting ska erbjuda en god hälso- och sjukvård respektive tandvård åt dem som är bosatta inom landstinget.

<sup>39</sup> Se 7 § lagen (2008:344) om hälso- och sjukvård åt asylsökande m.fl.



Av ensamkommandes barns berättelser framgick att personal på ankomstboendena uppgett att de inte hade rätt till hälso- och sjukvård förrän de blivit anvisade till en kommun. ”De säger att det är först när man kommer till ett permanent boende som man får göra en hälsoundersökning eller komma till doktorn”, berättade en ungdom. Ett annat barn beskrev att han nekats tandvård: ”Jag hade haft ont i tanden i en hel vecka och de (personalen) sa ’Nej, du kan inte gå till tandläkaren här. Du måste vänta.’”

Både ensamkommande barn och barn i familj beskrev att även personal inom hälso- och sjukvården nekat dem vård. Ett barn berättade: ”Jag var hos läkaren, det var på akutmottagningen, och jag blev undersökt där. Det var inte en riktig undersökning, utan man tog bara urinprov, för jag har njurproblem. Sen skrev han (läkaren) brev till mig, till en annan läkare, att jag skulle gå dit. Jag gick dit efter två dagar och visade brevet där, men de undersökte mig inte. De sa ’Du blir inte undersökt förrän du hamnar på det riktiga boendet.’”

### *Bristande information*

Barnombudsmannen mötte också barn som hade haft kontakt med hälso- och sjukvården, men som vittnade om att de upplevt olika hinder på vägen till dit. Barn i familj beskrev att vägen till vård varit problematisk för dem, eftersom de och deras föräldrar saknat information om hur det svenska sjukvårdssystemet fungerar och hur man går till väga för att söka vård. De administrativa svårigheterna gjorde det svårt för barnen och deras föräldrar att orientera sig inom hälso- och sjukvården, vilket ledde till att barnen fick vänta lång tid innan de fick vård. En flicka som kommit tillsammans med sin familj berättade: ”Det dåliga är att jag har fått problem med benen och det blir värre och värre hela tiden. Efter elva månader i Sverige har jag fortfarande inte fått gå till någon läkare. Jag har inte fått någon hjälp för det. En gång fick jag en kallelse, men tiden hade gått ut när jag fick brevet”.

Andra barn berättade att de hade fått information om rätten till vård och var de ska vända sig om de behöver vård, men att informationen bara funnits på svenska. En pojke berättade hur de på det asylboende där han och hans familj bodde brukade göra när

det kom en kallelse till läkare: "[...] ibland kommer det brev om läkartid, då brukar folk googla och översätta via Google Translate."

Att språket är en faktor som kan skapa problem i kontakten med vården var ett återkommande tema i barns berättelser. Barn beskrev till exempel att de, på grund av att det inte funnits tillgång till tolk när de haft kontakt med vården, inte kunnat förmedla vad de behövt hjälp med. "Man förstår inte varandra. Om man får ont i handen eller magen eller något annat, då kan man inte kommunicera", berättade en pojke. En annan pojke sade så här: "Om man träffar en läkare och man vet att det är svensk läkare, då vet man att det kan bli missförstånd på grund av språk. Det är ännu mer stressande."

### *Stress, oro och traumatiska minnen*

I våra samtal berättade många barn om traumatiska minnen från sina hemländer och från flykten till Sverige. Barnen beskrev att detta var något som påverkade dem starkt och att minnena fanns ständigt närvarande i vardagen: "[...]Jag har blivit misshandlad och det finns fortfarande ärr på ryggen och på kroppen. Och varenda gång jag ska byta kläder och ser de här skadorna, så får jag en väldigt konstig olustkänsla och tänker tillbaka på det. På grund av allt som har hänt med mig och allt det hemska, hemsigheterna som jag har fått uppleva, så är det någonting som gör att jag plågas när jag ska lägga mig, det hindrar mig från att sova, jag klarar inte av att sova. Och ibland så kan jag återuppleva de här rösterna, de här ljuden som jag hör, i huvudet på mig. Och ibland så kommer det även i form drömmar", berättade en ensamkommande pojke.

De förmedlade också en bild av att deras mående påverkades av oro för familjen, både för dem de lämnat kvar i hemlandet eller skiljts från under flykten och dem som fanns med barnen här. "Våra familjer har problem där nere och det är eländigt och krig där nere, varje dag händer det något, vi vet inte vad som händer och det är det som stör oss jättemycket", berättade en ensamkommande pojke. En pojke som kommit till Sverige med sin familj sade så här: "Det här, mitt mående, påverkas mycket av min familj, för de mår också så dåligt, och det här gör att jag också mår dåligt. För jag har

den här oron och rädslan för att bli utvisad tillbaka till hemlandet, speciellt när jag tänker att pappa dog som martyr...”

Barn berättade också om saknad efter familjen. ”Ja, det är jättesvårt, för att när man inte har föräldrar hos sig... när man ser andra med sina föräldrar, så känns det inte bra”, berättade en ensamkommande pojke och fortsatte: ”Alltså, jag hade ont i magen i början för att jag fick det på grund av stress. Jag mådde dåligt psykiskt på grund av min familj som jag förlorade...”

### *Tankar på att skada sig själv*

Flera barn vi mötte beskrev att de hade tankar på att skada sig själva. Dessa tankar var för vissa barn kopplade till de påfrestningar det innebär att vara asylsökande och ny i ett land med de utmaningar det för med sig. ”[...]Då kom tankarna om självmord till mig. Jag mådde väldigt dåligt. Tankarna kom också om allt som hade hänt under min vistelse i min första dag när jag vände mig till Migrationsverket, en tolk och nya omgivningar. Ja, som sagt också, jag tänkte hela tiden på självmord”, berättade en ensamkommande pojke.

Barn berättade också att ovissheten kring asylprocessen och framtiden i Sverige var tung att bära. ”Vi får jättemycket tankar liksom, vi mår jättedåligt. Ibland jag tänker liksom, jag får självmordstankar till och med. Eftersom vi har varit här och vi vet inte vad som händer och det stör oss jättemycket”, berättade en pojke. En annan pojke sade så här: ”Vi vet inte vårt öde, var vi kommer att hamna, vad som kommer hända.”

Barnombudsmannen mötte också barn som mått så dåligt att de faktiskt hade skadat sig själva. En ensamkommande pojke berättade om en annan pojke som bodde på samma boende som honom, som mått väldigt dåligt: ”[...] Det var en kille som saknade sina föräldrar väldigt mycket. Han är väldigt ung också... Han skar sig i armen. [...] Sen fick han träffa en psykolog och nu har han blivit lite lugnare”.

### *Bristande stöd från vuxna i barnens omgivning*

Av barns berättelser framkom att väldigt få hade fått någon form av psykologiskt stöd och hjälp med de trauman de upplevt. ”Nej, jag har aldrig tagit upp det här med någon, det är första gången som jag pratar om det här, och det är med er”, berättade en pojke.

Barn beskrev också att vuxna i deras omgivning, till exempel personalen på boendet, inte förstod att de var ledsna och mådde dåligt. En ensamkommande pojke berättade om sin första tid i Sverige: ”När jag kom hit hamnade jag på ett boende. Två månader var jag där. Jag var så trött och tänkte på min familj och satt i mitt rum och grät. Personalen kom in och frågade ’Varför gråter du?’ Jag svarade ’Jag längtar efter min familj, stör inte mig, gå ut ifrån rummet’. Hur jag än gjorde och bad om att de skulle lämna mig ensam, så gick de inte ut. Till sist jag blev så arg att jag slog huvudet i väggen. Då kallade de på polisen. [...] De tog mig till psykiatri där jag fick prata och fick tabletter.”

En annan pojke sade så här när vi frågade hur personalen på ankomstboendet där han bodde kunde hjälpa någon som var ledsen eller mådde dåligt: ”De har ju sagt till oss att vi inte ska känna oss ledsna. De säger att ’det är ju det här vädret och det är lite dystert här och ni är ensamma och så, så det är klart att ni kan känna er ledsna. Men känn er inte ledsna. Var glada. Försök att le’. Men det är ju ingen som kan hjälpa oss, de bara säger att vi ska försöka vara glada.”

### **Barnombudsmannens analys**

#### *Fördröjda hälsoundersökningar innebar bristande screening*

Ytterst få av de barn och unga vi mötte hade genomgått den grundläggande hälsoundersökning som alla asylsökande ska erbjudas. Denna bild bekräftas av MSB som konstaterar att landstingen, med hänvisning till att många asylsökande hade ett dåligt hälsoläge, i många fall prioriterade att ge sjukvård framför att erbjuda hälsoundersökningar. Enligt MSB innebar detta att det under en period hösten 2015 endast var drygt hälften de asylsökande som genom-

gick en hälsoundersökning.<sup>40</sup> Även Forte resonerar kring fördröjningseffekter vad gäller landstingens möjlighet att erbjuda hälsoundersökningar.<sup>41</sup>

Under hösten beslutade regeringen att vidta vissa åtgärder i syfte att öka andelen genomförda hälsoundersökningar. I oktober beviljades Sveriges kommuner och landsting (SKL) medel för en förstudie som bland annat syftade till att samla in kunskap om hur landstingen kunde öka antalet hälsoundersökningar för asylsökande.<sup>42</sup> I december beslutade regeringen att ge Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten i uppdrag att stödja landstingen i deras arbete med att erbjuda hälsoundersökningar till asylsökande. I uppdraget ingick att se över möjligheterna att förenkla och effektivisera hur hälsoundersökningar genomförs.<sup>43</sup>

Både SKL och Folkhälsomyndigheten konstaterar att den relativt låga genomförandegraden av hälsoundersökningar hade flera olika orsaker. Bland annat nämns utmaningar i samverkan mellan landstingen och andra aktörer som asylboenden och elevhälsan, kapacitetsutmaningar eftersom de sjuksköterskor som skulle genomföra hälsoundersökningarna i många fall lade en betydande del av sin arbetstid på administration, att undersökningar inte kunnat genomföras på grund av att det saknats tillgång till tolk samt att många besök uteblivit beroende på att kallelser inte nått fram eller att syftet med hälsoundersökningen inte tydliggjorts för den asylsökande.<sup>44</sup>

Ytterligare en problematik som uppmärksammats som en av de viktigaste utmaningarna i arbetet med att genomföra hälsoundersökningar var att undersökningarnas innehåll varierade mellan olika landsting.<sup>45</sup> Flera aktörer har därutöver framhållit att det gjordes

---

<sup>40</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Rapportering avseende MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen, 2016, s. 14.

<sup>41</sup> Forte, Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt, 2016, s. 37.

<sup>42</sup> Socialdepartementet, Regeringsbeslut om medel till Sveriges kommuner och landsting för genomförandet av förstudie om att möta ohälsan hos nyanlända och asylsökande (S2015/06414/FS).

<sup>43</sup> Socialdepartementet, Uppdrag om stöd till genomförandet av hälsoundersökningar (S2015/07981/FS).

<sup>44</sup> Sveriges kommuner och landsting, Slutrapport förstudie, Positiv hälsoutveckling för nyanlända och asylsökande, 2016, s. 18; Folkhälsomyndigheten, Delrapportering av regeringsuppdrag Stöd till genomförande av hälsoundersökningar, 2016, s. 3.

<sup>45</sup> Socialstyrelsen, Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända – Slutrapport 2016, s. 57; Folkhälsomyndigheten, Delrapportering av regeringsuppdrag Stöd till genomförande av hälsoundersökningar, 2016, s. 4.

nedprioriteringar i fråga om screening för psykisk ohälsa liksom att de sjuksköterskor som skulle genomföra undersökningarna ibland inte hade kompetens att fullt ut fånga upp barn som var i behov av ytterligare stöd i form av till exempel barnpsykiatrisk vård.<sup>46</sup> Enligt SKL föreligger behov av kompetenshöjande insatser riktade till vårdpersonal bland annat gällande symtom på psykisk ohälsa och att särskilt uppmärksamma hur graden av besvär kan bedömas och när remittering till specialist är motiverad samt kunskap om trauma, migrationsstress och behandling.<sup>47</sup> Sammanfattningsvis bedömer SKL att kvaliteten beträffande psykisk hälsa i hälsoundersökningen behöver höjas genom strukturerad screening av psykisk ohälsa.<sup>48</sup>

Asylsökande barn är en mycket utsatt grupp när det kommer till deras hälsosituation, inte minst vad gäller den psykiska hälsan. Socialstyrelsen konstaterar i en rapport att vårdbehovet hos denna grupp barn är större än hos andra barn i Sverige och att asylsökande barn i stor utsträckning bedöms vara i behov av extra riktade insatser, ibland även i samverkan med andra vårdgivare som barn- och ungdomspsykiatri.<sup>49</sup> Enligt Socialstyrelsen handlar det psykiatriska vårdbehovet hos dessa barn främst om posttraumatiskt stressyndrom (PTSD), självskadebeteenden och sömnsvårigheter, men även behov av bedömning och vård vid självmordsplaner och självmordsförsök förekommer.<sup>50</sup> Socialstyrelsen bedömer att tidiga och förebyggande insatser för dessa barn är nödvändiga för att möta vårdbehovet kring psykisk ohälsa som riskerar att öka med tiden.<sup>51</sup>

Barnombudsmannen ser mycket allvarigt på den problematik som har identifierats i fråga om både tillgången till och kvaliteten på de hälsoundersökningar som tillhandahölls de barn och unga som kom till Sverige under hösten 2015. Som påpekas i förarbetena till den lagstiftning som reglerar landstingens skyldighet att erbjuda

---

<sup>46</sup> Sveriges kommuner och landsting, Slutrapport förstudie, Positiv hälsoutveckling för nyanlända och asylsökande, 2016, s. 18 ff.; Forte, Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt, 2016, s. 37; Socialstyrelsen, Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända – Slutrapport 2016, 58.

<sup>47</sup> Sveriges kommuner och landsting, Slutrapport förstudie, Positiv hälsoutveckling för nyanlända och asylsökande, 2016, s. 20.

<sup>48</sup> A.a., s. 18.

<sup>49</sup> Socialstyrelsen, Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända – Slutrapport 2016, s. 63.

<sup>50</sup> A.a., s. 29.

<sup>51</sup> A.a., s. 52.

hälsoundersökningar till asylsökande, fyller dessa en särskilt viktig funktion vad gäller att tidigt uppmärksamma barns och andra särskilt utsatta gruppers hälsa.<sup>52</sup> Att barn som var i behov av vård tvingades vänta lång tid innan de fick genomgå en grundläggande hälsoundersökning, att kvaliteten på och innehållet i undersökningarna varierade mellan olika delar av landet, liksom att personal som genomförde undersökningarna saknade kompetens för att fullt ut möta barnens behov, innebar med andra ord stora risker för barnens hälsa.

Som konstaterats hade många av de barn som kom till Sverige under den aktuella tidsperioden också upplevt trauma i sina hemländer och under flykten till Sverige och var därför i stort behov av psykiatrisk stöd och vård. Av barnens berättelser framgår därutöver att den pressade situationen på boendena tillsammans med den ovisshet som asylprocessen innebär hade stor inverkan på barnens mående och var en bidragande orsak till att det ibland uppstod konflikter på boendena. Barnombudsmannen menar därför att den bristande screening för behov av psykiatrisk vård som den fördröjda tillgången till hälsoundersökningar innebar också medförde att även andra barn utsattes för risker.

Sammanfattningsvis menar Barnombudsmannen att en viktig slutsats utifrån hur barn på flykt hanterades hösten 2015 är att hälsoundersökningar måste ingå som en självklar del i det initiala mottagandet och att det måste finnas ett samordnat ansvar för genomförandet av detta.

### *Hinder på vägen till vård*

Mot bakgrund av den problematik som identifierats i fråga om tillgång till en första hälsoundersökning för de barn och unga som kom till Sverige under hösten 2015, menar vi att möjligheterna för barnen att på eget initiativ söka vård var särskilt viktiga. Av våra samtal med barn och unga framkom dock att många barn trots lagens tydliga skrivningar inte hade fått tillgång till sjukvård, inklusive tandvård och psykologiskt stöd, som de var i behov av.

---

<sup>52</sup> Prop. 2007/08:105, s. 33.

För barn i familj är barnets vårdnadshavare ansvariga för att hjälpa barnet att söka vård som det är i behov av. Detta innebär att det ställs stora krav på att vårdnadshavarna känner till hur det svenska hälso- och sjukvårdssystemet fungerar och var de ska vända sig för att få hjälp. Som dock påpekats tidigare och som barn och unga vittnade om i våra samtal, fanns det under hösten 2015 stora brister i tillgången till information för barn i familj. Som nämnts pekar Forte till exempel på att man vid vissa av Migrationsverkets enheter prioriterade bort ansökningssamtalen med barn i familj till förmån för att hinna med att registrera asylansökningar. Ansökningssamtalen utgör ett viktigt tillfälle för de asylsökande att få information om och möjlighet att ställa frågor om bland annat sin rätt till hälso- och sjukvård. I och med att dessa samtal prioriterades bort fick föräldrar i stället information i grupp på respektive språk, medan barnen inte fick träffa handläggare på mottagningsenheterna över huvud taget.<sup>53</sup> Enligt Barnombudsmannens mening är det därför tydligt att de administrativa svårigheter som bristen på information innebar för barnen och deras föräldrar gjorde det svårt för dem att orientera sig inom hälso- och sjukvården, vilket ledde till att barnen fick vänta lång tid innan de fick vård.

För ensamkommande barn som saknar vårdnadshavare i Sverige är det i stället den gode mannen som har ett stort ansvar för att barnet kommer i kontakt med hälso- och sjukvården och får den vård som han eller hon behöver. Som tidigare påpekats dröjde det för många av de barn som kom till Sverige under hösten 2015 dock lång tid innan de kunde förordnas en god man. Följden blev att boendepersonalen, under den tid som barnen inte hade någon god man, i många fall var de enda vuxna i deras vardag som kunde hjälpa dem att tillvarata sina rätt till hälso- och sjukvård. I detta avseende noterar Barnombudsmannen dock med oro att många barn vittnade om att personalen på boendena och andra vuxna som de mött, till exempel personal inom hälso- och sjukvården, sagt att de inte hade rätt att söka vård förrän de blivit flyttade till sin anvisningskommun. Vår slutsats är att detta till stor del berodde på att personalen saknade kunskap om barnens rättigheter.

---

<sup>53</sup> Forte, Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt, 2016, s. 17.



När det gäller ensamkommande barn vittnar deras berättelser om att en del av problematiken kring att de inte fick den vård de var i behov i bottnade i att boendepersonalen saknade kompetens både att se och förstå deras behov. Barn som varit i behov av akut somatisk sjukvård hade på olika sätt signalerat till personal att de inte mätte bra, men personalen hade av olika anledningar inte förmått hjälpa dem. Andra barn berättade att boendepersonal inte förstått att barn som mått psykiskt dåligt varit i behov av stöd och professionell hjälp.

Både barn i familj och ensamkommande barn vittnade också om att den bristande tillgången till tolkar var ytterligare ett hinder på vägen till vård. Till exempel beskrev de att de inte hade kunnat förmedla till personal på ankomstboendena att de varit i behov av vård. På samma sätt berättade barn som hade varit i kontakt med hälso- och sjukvården att de inte fått den vård de var i behov av eftersom de på grund av språket inte kunnat förklara vad de behövt hjälp med.

Utifrån den problematik som uppdagades kring vårdtillgången för de barn och unga som kommit till Sverige under hösten, kallade Barnombudsmannen representanter från Migrationsverket, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, IVO och SKL till ett dialogmöte i november 2015. Syftet med mötet var att diskutera situationen kring asylsökande barns rätt till hälso- och sjukvård. En slutsats från mötet var att ett övergripande problem i fråga om barnens tillgång till hälso- och sjukvård handlade om att följderna av att många nya boenden öppnat på kort tid, funnits mycket nyanställd personal som inte alltid hade kunskap om lagstiftning eller kompetens att se och förstå barnens behov, som kommit in i de verksamheter som möter asylsökande barn.<sup>54</sup>

Frågan om kompetensen hos de yrkesgrupper som mötte de asylsökande barnen har uppmärksammats även på annat håll av aktörer som på olika sätt var involverade i flyktigmottagandet. Socialstyrelsen konstaterar i en rapport att personal på asylboenden i många fall har bristande kunskaper om vården och att landstingen

---

<sup>54</sup> Barnombudsmannens nyhetsarkiv, Lagen är tydlig – ensamkommande i transit har rätt till hälso- och sjukvård, 2015-11-30. Läs mer här: [www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/i-media/nyheter/20151/lagen-ar-tydlig--ensamkommande-i-transit-har-ratt-till-halso--och-sjukvard/](http://www.barnombudsmannen.se/barnombudsmannen/i-media/nyheter/20151/lagen-ar-tydlig--ensamkommande-i-transit-har-ratt-till-halso--och-sjukvard/)

ser en utmaning i att sprida information till boendepersonal.<sup>55</sup> Enligt SKL innebar den kraftiga ökningen av antalet asylsökande att många nya personalgrupper mötte asylsökande och nyanlända i större utsträckning än tidigare. SKL pekar på ett övergripande utvecklingsbehov gällande att all personal som möter asylsökande och nyanlända bör ha grundläggande kunskaper om migration och psykisk ohälsa. Enligt SKL bör detta innefatta kunskap om symtom på psykisk ohälsa och att uppmärksamma hur dessa kan ta sig uttryck hos barn och vuxna från olika kulturer. Andra viktiga delar är exempelvis basal kunskap om hur vården är organiserad, vilka skyldigheter landstinget har att erbjuda vård, var information på olika språk finns samt vilka hjälpmedel och utbildningar som finns.<sup>56</sup> Även Folkhälsomyndigheten lyfter fram vikten av att personalen vid olika former av boenden har grundläggande kunskap om hälso- och sjukvården och kan ge råd till de asylsökande i dessa frågor.<sup>57</sup>

Barnombudsmannen känner, mot bakgrund av de risker för barnens hälsosituation som det konstaterats att de fördröjda hälsoundersökningarna innebar, stor oro inför de hinder på vägen till vård som mötte de barn och unga som kom till Sverige förra hösten. En viktig slutsats är enligt vår mening att flera av ovanstående hinder hade kunnat åtgärdas med ett tydligare samordnat, statligt ansvarstagande i det initiala mottagandet. Därigenom hade det varit möjligt för ansvariga aktörer att närmare följa situationen och snabbare svara upp med nödvändiga åtgärder, såsom informationsspridning både till barnen och till personal på boenden och inom vården.

## Boendemiljö, vardag och fritid

### Bakgrund

Som nämnts är Sverige, i enlighet med artikel 22 i barnkonventionen, skyldiga att vidta alla lämpliga åtgärder för att säkerställa att barn på flykt som kommer till Sverige erhåller skydd. Artikel 20 före-

---

<sup>55</sup> Socialstyrelsen, Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända – Slutrapport 2016, s. 46.

<sup>56</sup> Sveriges kommuner och landsting, Slutrapport förstudie, Positiv hälsoutveckling för nyanlända och asylsökande, 2016, s. 19.

<sup>57</sup> Folkhälsomyndigheten, Delrapporter av regeringsuppdrag Stöd till genomförande av hälsoundersökningar, 2016, s. 7.

skriver att ett barn som berövats sin familjemiljö ska ha rätt till särskilt skydd och bistånd från statens sida. Av artikel 27 framgår att Sverige ska erkänna rätten för varje barn till den levnadsstandard som krävs för barnets fysiska, psykiska, andliga, moraliska och sociala utveckling. Enligt artikel 3 ska barnets bästa komma i främsta rummet vid alla beslut som rör barn, till exempel i fråga om boende- och omvårdnadsarrangemang. Av artikel 2 följer att rättigheterna enligt konventionen på lika villkor ska tillförsäkras varje barn som befinner sig i Sverige, utan åtskillnad.

När det gäller svensk lagstiftning som reglerar fördelning av roller och ansvar i samband med mottagande av asylsökande barn och unga hänvisas till avsnittet ”Det första mottagandet och myndighetskontakter”.

## Barns och ungas röster

### *Anvisning och flyttar*

Av Barnombudsmannens samtal med ensamkommande framkom att många av dem hade vistats på ankomstboenden under lång tid, vilket barnen beskrev som frustrerande. ”Ja, från början sade de till mig att ’det här är ett sånt där tillfälligt boende, och du kommer att vara här ungefär fyra dagar’. Men jag har ju varit här i en månad”, berättade en pojke.

Barn i familj vittnade om att de inte hade behövt vänta lika länge som ensamkommande barn innan de fick flytta från ankomstboendena, men att de i stället upplevt andra problem kopplade till boendesituationen. Barnombudsmannen mötte till exempel barn som beskrev att familjen splittrats och tvingats bo på olika asylboenden. ”En följde med oss men han blev placerad på ett annat ställe, och en kom ... vi kom samtidigt och den andra kom efter oss, men han fick en annan förläggning, han blev inte placerad på samma plats”, berättade en pojke.

Andra berättade att de och deras familjer varit tvungna att flytta till nya boenden flera gånger, något de beskrev som jobbigt. ”Det kändes som att vi är djur och att man har byggt stall efter stall”, sade ett barn. ”Det är sån otur för oss, för när vi kommer till ett bra ställe, som här, då skickar de oss därifrån, för det boendet ska bli ett permanent boende. Då kommer vi till ett ställe som är jätte-

dåligt. Så när vi hinner anpassa oss, då skickar de oss till ett nystartat boende igen”, berättade ett annat barn.

Barn vittnade om att oron för att behöva flytta på nytt skapade en känsla av otrygghet. ”Jag tycker inte att det är bra, eftersom när man kommer till ett ställe skaffar man sig vänner och bekanta [...] och så fort man har blivit bekant med några ska man flytta till ett annat ställe. Och sen det är samma sak där. När man har lärt känna några där ska man flytta till ett tredje ställe. Det är inge bra.”, berättade en flicka.

Av berättelserna framgick också att flytt till nya boenden ibland skett utan förvarning. ”De sa inget i förväg. De ropade upp våra namn och då skulle vi stiga på en buss. De transporterade oss.”, berättade en pojke.

#### *Att vara ensam om sitt språk och ursprung*

I våra möten med ensamkommande barn fick vi vetskap om att barn på en del ankomstboenden hade varit helt ensamma eller tillsammans med ett fåtal barn från ett visst land eller som talat ett visst språk. De beskrev att detta lett till att de kände sig särskilt ensamma och utsatta. Särskilt svårt var det för de barn som var helt ensamma om både sitt ursprung och språk, vilket de beskrev ledde till att de kände sig isolerade.

En pojke berättade: ”Jag kan inte deras språk tyvärr så jag får nöja mig med att vara tyst.” En annan pojke sade så här: ”Problemet är att jag inte pratar samma språk som de andra och de är många och förstår varandra, så jag är ensam som enda somalier och mörkhyad här. Det är det största problemet jag har: ensamheten. Det skulle jag vilja ändra på om jag kunde.”

Barn som hade varit ensamma om att komma från ett visst land eller tala ett visst språk beskrev hur viktigt det var för dem att någon i personalen talade samma språk som de själva. Så här sade en pojke vi träffade: ”Det finns bara en och det är på nätterna den är här och det är inte ofta.”

Av barns berättelser framgick också att barn som varit ensamma om att komma från ett visst land eller tala ett visst språk utsattes för våld och trakasserier av andra barn på boendena. En pojke berättade hur han försökt vädja till de andra barnen: ”Vi har redan

sagt det flera gånger 'vi vill inte bråka med er, vi är för oss själva, låt oss vara ifred'."

Barn berättade också om hur de som varit i minoritet i förhållande till de andra barnen på boendet blivit bestulna på sina mobiler och andra saker. En pojke berättade: "Jag har blivit av med mina saker, de blev stulna. Min mobil, plånbok, allt sånt. Jag har sagt till personalen, så de är väl medvetna om det här. Men de kan inte göra någonting. Det är jättejobbigt faktiskt."

De beskrev en önskan om att beslutsfattare skulle tänka på att försöka placera barn som kommer från samma länder eller talar samma språk tillsammans. "Jag tänker mest bara på att om man nu ska flytta till en annan plats, att man på något sätt samordnar och styr upp så att man hamnar med sina landsmän och inte med en massa andra. Att de tänker på den saken", sade en pojke.

#### *Att vara ensam flicka*

Majoriteten av de ensamkommande barn som kom till Sverige förra hösten var pojkar. Bland de ensamkommande flickor som vi samtalade med, vittnade flera om att de placerats ensamma eller tillsammans med några få andra flickor på boenden där det i övrigt bara bodde pojkar. De flickor som hade upplevt detta berättade att de kände sig särskilt ensamma och utsatta på boendena på grund av sitt kön.

Flickor beskrev bland annat att just ensamheten var svår att hantera. "Nej, det är bara ensamheten som är jobbig", sade en av dem och fortsatte: "Ibland behöver jag till exempel sitta och prata med någon, och bara få samtala och så där. Det går inte att sitta och prata med någon av killarna på det viset". En flicka berättade om sin glädje över att en annan flicka kommit till hennes boende: "Jag skakade hand med henne och kramade henne. Jag blev så glad och så, men tidigare jag var ensam, det var första gången som jag var ensam någonstans, jag grät så mycket och jag var ledsen."

De berättade att de önskade sig ett boende för bara flickor. Så här sade en flicka: "Nej, för jag menar, det skulle vara bra om de kunde till exempel flytta oss ensamma flickor, både jag och hon som har kommit idag, till något boende för tjejer."

Flickornas berättelser visade att praktiska saker var viktiga för dem, som att kunna duscha eller kunna visa sig utan slöja. De vittnade om att de kände sig rädda på nätterna och att det var svårt som flicka att vara bland så många pojkar. En flicka som Barnombudsmannen mötte berättade: ”Det gick inte att låsa badrummet förut, så jag duschade ingenting de första två dagarna. Men sen talade jag om det för personalen och de satte lås på dörren, så när jag går in och duschar så låser jag.”

Av det flickorna berättade i våra samtal framkom också att det redan mycket begränsade utbudet av sysselsättning på ankomstboendena var än mer begränsat för dem. De beskrev att de få aktiviteter som fanns i form av fotbollsspel och biljardbord inte var tillgängliga för dem. Så här uttryckte sig en av dem: ”På en plats där det bara är killar och en flicka eller två flickor, så finns det inte så mycket sysselsättning.” En annan flicka sade så här: ”Killarna går ut till olika ställen utanför, men vi tjejer gör inte det, eller kan inte göra det.”

Flickor berättade också om faktorer som skapade en känsla av trygghet på ankomstboendena för dem. Till exempel att personalen sett till att de kunnat låsa sina rum och att det funnits personalnattetid som talat om för flickorna att de fanns där och att inget skulle hända dem. En flicka sade så här: ”Till exempel så kan vi muslimska tjejer inte ha slöja hela tiden, och när vi inte har den på får killarna inte titta. Så att vi har separata rum, det är jättebra, för då känner vi oss bekväma på nätterna.” En annan flicka berättade hur hon tidigare varit rädd på nätterna: ”Första och andra natten var jag jätterädd men nu har det blivit bättre. Ja, för nu finns det ju en vakt och personal också som säger ’Lås din dörr inifrån. Vi finns här och går runt och så där, så var inte orolig. Är det något du vill så finns vi här’.”

### *Kallt och smutsigt*

I våra samtal berättade barn om varierande miljö på de boenden de placerades på den första tiden. De beskrev att det var kallt på boendena och att de frös. En ensamkommande pojke beskrev boendet så här: ”Mitt rum är kallt ibland. Det finns element, men det är avstängt och det är kallt.” På vissa boenden berättade barn att de var tvungna att duscha i kallvatten. Barn berättade också att det

på vissa boenden inte fanns tillräckligt många toaletter för att räkna till för alla som bodde på boendet. ”Det är begränsat antal toaletter, det finns bara två och vi är jättemånga barn...”, berättade en pojke.

Ett återkommande tema i barns berättelser var att boendena var smutsiga. ”Toaletterna här, de är så smutsiga att man inte kan gå in, då kräks man”, sade en pojke. En ensamkommande pojke beskrev sitt ankomstboende: ”Sängarna var smutsiga och vi tog en liten matta och sov på golvet.[...]De (personalen) sade ’det här är ert rum, ni får städa’”.

Barn berättade också om praktiska detaljer i vardagen som hade kunnat underlätta ankomsten till Sverige och tillvaron på boendena. En ensamkommande pojke berättade att det var svårt för honom att veta hur man använder en tvättmaskin: ”En enkel grej som de (personalen) kan hjälpa oss med är det här med att tvätta kläderna. Vissa har ju haft samma kläder i ett års tid. Om personalen kunde vara lite mer hjälpsamma med det kanske...”

### *Brist på utbildning och sysselsättning*

Av våra möten framkom att i princip inget barn fått börja i ordinarie skola under hösten, även om några få barn i mycket begränsad utsträckning hade fått delta i till exempel svenskundervisning på boendena. Barn berättade att de tycker att det är viktigt att gå i skolan och uttryckte frustration över att de saknade den möjligheten här. En pojke sade så här: ”Vi har inte kunnat börja skolan än och det är en viktig grej som alla måste kunna, vi vill ju lära oss så fort som möjligt. Men det har gått en månad och jag har inte ens börjat i skolan än.” En annan pojke berättade att han kommit till Sverige just för att få möjlighet att gå i skolan och utbilda sig, men att han sedan han kommit till Sverige börjat tappa hoppet om att det skulle kunna bli så: ”Jag kom inte hit för att bara äta och sova. Jag vill göra något vettigt i mitt liv.”

Genom att gå i skolan får man också möjlighet att lära sig språket, vilket barn och unga beskrev var viktigt för dem. ”Om vi hade haft en lärare här så tror jag att det hade varit väldigt mycket enklare. De flesta av oss stannar här minst en månad. Så jag önskar att någon kunde komma hit och börja lära oss språket så att vi kunde ha någon sysselsättning helt enkelt. Jag tror att det hade

hjälp oss väldigt mycket, eftersom det är därför vi är här, för att kunna lära oss, för att kunna studera, för att lära oss språket, helt enkelt. Och det är någonting som vi kommer ha användning av på nästa boende också”, sade ett barn.

Av barns berättelser framgick också att tillgången till sysselsättning på boendena var mycket begränsad. En ensamkommande pojke sade så här: ”Vi har varit här i tio dagar nu och vi har bara varit på våra rum. De kanske kunde ordna med någon typ av aktivitet eller i alla fall ge oss en fotboll så vi kan spela själva.”

Barn beskrev att bristen på sysselsättning gjorde att dagarna flöt ihop och att det ledde till att de kände sig ofria och instängda. ”För oss är dag och natt likadana”, berättade en pojke. En annan pojke sade så här: ”Det är precis som ett fängelse. Man vet inte när det är lördag eller när det är måndag.” Barn reflekterade även över att bristen på aktiviteter ledde till att de hade svårt att sova på nätterna. ”En annan sak är att om nätterna så kan vi inte somna, eftersom vi inte har gjort någonting på dagen. De (personalen) kommer hela tiden och tjarar ’gå och lägg er, gå och lägg er’, men vi kan ju inte sova”, berättar ett barn. Barn beskrev också att det ledde till att de mådde dåligt eftersom bristen på sysselsättningen lämnade mycket tid över till att tänka på familjerna som var kvar i hemlandet. En pojke berättade: ”Jo, men alltså vi har sagt att vi verkligen behöver ha lite aktiviteter så att vi kan bli sysselsatta och må lite bättre. Jag menar, sen vi kom hit så har vi ju haft det här problemet med sorgen efter familj och allting. Vi har ju inte någon kontakt med dem och nu har det här också förvärrat det hela, att vi bara går och tänker på att vi inte har fått någon kontakt med familjen och inte vet om de lever eller inte.”

### *Trängsel och konflikter*

Både ensamkommande barn och barn i familj vittnade om att det var trångt på boendena. En flicka berättade om det ankomstboende hon bodde på när hon kom till Sverige: ”Det var två salar, idrotts-hallar, den ena var för män och den andra var för kvinnor och vi var i den delen som var för kvinnorna. Det var kallt och det var många familjer där och det var lite svårare omständigheter där. [...] Vi hade ingenstans att sova, det var mycket människor, andra familjer



där, och det var mycket kallt”. Så här beskrev en ensamkommande pojke det boende han placerades på de två första veckorna i Sverige:”[...]Där hade de gummimadrasser.[...]Då sov vi väldigt tajt, om man säger så.” ”Ibland är det så trångt i matsalen, vi tar maten och äter i vårt rum”, sade en annan pojke när han skulle beskriva det asylboende som han och hans familj bodde på efter att de kommit till Sverige.

Trängseln och den frustration som barnen upplevde av att inte ha något att göra på dagarna, ledde till att det uppstod konflikter på boendena, berättar barn.”[...]Det var för många människor som bodde tillsammans och det går inte att undvika våld när det är för många människor, typ mer än 50 personer, som bor tillsammans i en byggnad”, sade en ensamkommande pojke. ”Det var mycket bråk där. Araberna och afghanerna de bråkade mycket med varandra, slagsmål och allting sånt där och personalen var inte bra heller. De kunde inte stå till svars eller göra någonting, de var helt förlamade”, berättade en annan pojke.

De beskrev också att de utsattes för hot av andra vuxna som bodde på boendena: ”[...]Samma kväll blev det ett bråk [...] de hotade oss och sade ’Vi kommer att döda er ikväll’. Vi var i en stor sal och det var sängar överallt. Alla bodde i samma sal, så det var därför vi blev jätterädda då. Den där vakten som var där, må gud välsigna honom, han hjälpte oss. Samma kväll tog de oss allihop och flyttade oss därifrån [...]”, berättade en pojke när han skulle beskriva ankomstboendet som han och hans familj placerades på när de kom till Sverige.

Ensamkommande barn berättade att de hade få eller inga möjligheter alls att påverka var eller tillsammans med vem på boendet de skulle sova, till exempel tillsammans med en kompis som de kände sig trygga med. Några barn berättade att på deras boende fick alla barn varsin madrass märkt med ett nummer. När vi frågade varför svarade de att personalen hade sagt att det varför att de skulle kunna hålla ordning på vilka barn som befann sig på boendet och att det därför var viktigt att madrasserna låg i nummerordning.

Ensamkommande barn berättade också att personalen på ankomstboendena ibland kom och väckte dem på natten för att kontrollera att alla var på plats på boendet och att det då var svårt för dem att somna om. ”En sak måste jag ta upp alltså, och det är att mitt i natten när man ligger och sover så kommer de (personalen)

och tänder ljuset för att kolla närvaro. Det är jobbigt”, sade en ensamkommande pojke.

### *Brist på mat och kläder*

Utifrån barnens berättelser fick vi kännedom om att tillgången till mat varierade mellan boendena. . På vissa boenden var tillgången till mat god och barn beskrev att de blev mätta: ”Ja, man får äta hur mycket man vill.” På andra boenden berättade barn att det saknades mat. ”Nej, vi blev aldrig mätta. För när man har ätit mat så man går för att ta lite mer, men då fanns inte mer”, sade en pojke. Barn och unga beskrev också att personalen på vissa boenden inte hade koll på vilka som har ätit och inte, vilket innebar att maten hann ta slut innan alla hade fått.

Andra barn vittnade om att de ibland inte kunde äta maten som serverades eftersom den inte var tillagad på ett sätt som var förenligt med deras religion. ”Det var inte slaktat på ett muslimskt sätt, halal. Alla familjer här valde att ta bara bröd och frukt när det inte var halalkött”, berättade en pojke.

Vissa barn beskrev att de kunde få mellanmål om de blev hungriga mellan måltiderna. En pojke sade så här: ”Köket är alltid öppet, när man vill ha något så kan man själv ta något att äta. Dygnet runt finns det mat man kan gå och äta.” Andra barn berättade att det på deras boenden var lång tid mellan måltiderna och att de fick vara utan mat om de missade de bestämda måltiderna. ”De låser kylskåpen”, berättade en pojke.

Ensamkommande barn vittnade om att de saknade ytterkläder. ”Det största problemet vi har här, det är just det här med varma kläder. Ingen av oss har det”, berättade en pojke. En annan pojke beskrev sin situation så här: ”Först nu efter 30 dagar kom några från ett annat boende och då fick jag en jacka från dem.” Andra barn berättade att de saknade ordentliga skor. En pojke sade så här: ”Man får inga kängor eller skor, man får ju bara såna där inomhus-tofflor.” Barn berättade att de inte visste hur de skulle göra i samband med att vintern kom och det blev allt kallare ute och kläderna var för tunna. ”Då får man väl kanske hoppa runt eller springa för att hålla sig varm här”, sade en pojke. En annan pojke berättade att han hade en jacka men att den var för tunn: ”Jag är jättetacksam att

jag fick den, för då när jag kom hit passade den bra, för då var det inte lika kallt, men jag skulle frysa om jag skulle gå ut med den nu.

Barn beskrev att de även saknade ombyteskläder. ”De dagarna vi tvättar våra kläder så har vi inga andra kläder att ha på oss. Så vi måste vänta tills de torkat, sen kan vi ta på oss”, sade en pojke. En annan pojke berättade: ”Jag har bara en pyjamas, och sen har jag inga skor och inga andra byxor som jag kan byta till.”

Det framgick också i berättelserna att personal på boendena sagt att de inte kunde hjälpa barnen med kläder. Andra barn beskrev att personal lovat att hjälpa till att ordna kläder men sedan inte hållit sina löften. ”De sa att jag kan ansöka om hjälp med kläderna när jag kommer till det permanenta boendet”, berättade en pojke. En annan pojke sade så här: ”Vi har kanske sagt till 100 gånger. Men de (personalen) säger ’det är inte i våra händer eller i vår makt att köpa det’. Jag har inga skor ens, så jag måste gå ute med tofflor, sandaler.”

Avsaknaden av ordentliga kläder och skor begränsade dem, till exempel kunde de inte gå ut, utan var tvungna att stanna inne på boendet. ”På fotbollsplanen är det är blött och lerigt. Därför kan vi inte vara med och spela. Eftersom vi bara har tofflor”, berättade en pojke.

### *Möjligheter att kontakta familjen*

Ensamkommande barn berättade för Barnombudsmannen att de tänkte mycket på sina familjer som var kvar i hemlandet och att det var viktigt för dem att kunna kontakta dem, till exempel för att kunna meddela att de kommit fram till Sverige och mådde bra. Barn berättade om varierande möjligheter till att göra detta: ”Jag har inte kunnat prata med mina anhöriga på en månad. Och varje gång jag säger till personalen att jag vill ringa till dem, så säger de att mobilen inte har någon laddning och att det inte fungerar”. En pojke sade så här: ”Personalen sa till oss att vi kan prata med våra familjer, med anhöriga, i 15 minuter. Han (en annan pojke på boendet) gick och skulle prata med sin familj, men de sa till honom att telefonen var tom. Det fanns inga minuter i den.”

Vissa barn som Barnombudsmannen mötte hade tillgång till egna mobiltelefoner, men berättade att de ändå inte kunde kontakta sina familjer. ”Vi har inga pengar att ringa till dem, därför har

vi ingen kontakt med dem”, sade en pojke. En annan pojke berättade att det var viktigt att det fanns tillgång till trådlös uppkoppling (wifi) på boendet: ”Vi fick sim-kort för att vi ska kunna kontakta familjen, men nu finns inga pengar på det. Det är därför vi behöver wifi, för att alla ska kunna kontakta sina familjer.”

### *Personal*

I våra samtal pratade många barn om hur kontakten med personalen på boendena fungerade. Barnen beskrev bland annat hur viktigt deras bemötande var för dem. ”De är öppna, de är varma och de är sociala. När de ropar på oss så brukar de säga ’Hej’ med ett leende och så [...]. Personalens bemötande och deras leenden varje dag. Det är det som gör oss glada”, berättade en pojke.

Barn och unga vittnade också om vilka svårigheter det medförde att personalen inte pratade deras språk och de därför inte kunde kommunicera med varandra. Så här beskrev en pojke vad han tyckte skulle ha underlättat tillvaron på boendet: ”Om man kunde fixa en tolk som kunde vara här, så att säga permanent. Eftersom de flesta här pratar dari och det blir väldigt svårt när man ska kommunicera med personalen. Så det vore kanske bra om de kunde fixa en tolk som kan vara här hela tiden, eftersom det är väldigt svårt att prata med personalen, eftersom de inte förstår vårt språk. De har ett annat språk.”

Vidare berättade barnen att personalen kunde svara på deras frågor ibland, men att de ofta saknade grundläggande kunskaper om vad som händer den första tiden i Sverige för ett barn som kommit hit för att söka asyl. ”Ja, man kan fråga men man får inget svar. Man får svaret ’Vi kan ingenting om det här, vi tar hand om er här och ser till att ni får mat och boende, och om det kommer information så förmedlar vi den till er’, men det är inget mer än så”, berättade en pojke. En annan pojke sade så här: ”Ja, vi vill ha information, vi frågar dem ’Hur länge ska vi vara här? När ska vi flytta härifrån?’, ’Vi vet inte’, säger de.” Barn beskrev också att personal sagt att de inte fick lämna information till barnen. ”Deras bemötande gentemot oss, det är bra. Men de kan inte ge någon slags upplysning, de säger att det är sekretess och att de inte kan säga nåt”, berättade en pojke.

Vissa barn förmedlade också en bild av att personalen var frånvarande och beskrev att de kände sig ensamma på boendet. ”Om nån av killarna blev sjuk och låg på sitt rum skulle personalen ändå inte komma och knacka på. Man förväntade sig att personalen i alla fall nån gång kunde komma och knacka på för att se hur barnen har det”, sade en pojke och resonerade vidare: ”Exempelvis när det blev bråk och sånt, då fanns det inte så mycket personal. Det var inte tillräcklig hänsyn till barnens närvaro där”.

De berättade även att de upplevde att personalen bara umgicks med varandra eller låste in sig på sitt kontor. En pojke sade så här: ”Nej. De sitter inte med oss. Enda gången man ser dem är i samband med maten. De sitter aldrig och pratar med oss”. En annan pojke beskrev hur det fungerade på hans boende: ”De går in på sitt rum och så låser de dörren efter sig. När vi knackar på deras dörr, då säger de ’no’.” Andra barn vittnade om att personalen var så upptagen av praktiska uppgifter att de inte har tid över för annat. ”De hinner inte. Om vi ska gå till läkaren, då hinner de inte. Det är jättemycket sånt”, berättade en pojke.

## Barnombudsmannens analys

### *Omfattande och allvarliga brister*

Utifrån barnens berättelser är det tydligt att problemen kring säkerställande av grundläggande rättigheter under ankomstfasen i mottagandet hösten 2015 var många och delvis allvarliga. Barn berättade om undermåliga och ibland otrygga boenden, om avsaknad av kläder, skor och andra förnödenheter liksom om att personal på boendena inte förmådde möta deras behov. De vittnade om att de fick bo på ankomstboenden under lång tid och att det där var trångt, kallt och smutsigt. Trångboddheten tillsammans med det faktum att bristen på sysselsättning var närmast total och att ovissheten inför framtiden gav upphov till stor oro, rädsla och frustration, ledde enligt barnen till en otrygg stämning och att det uppstod konflikter på boendena.

Bilden av den ansträngda situationen i ankomstfasen och de följder detta fick i form av att grundläggande rättigheter inte kunde tillgodoses, speglas även i uppgifter från de aktörer som var involverade i mottagandet, bland annat i mötesanteckningar från MSB:s

samverkanskonferenser liksom av de nationella lägesbilder som MSB gav ut som ett led i regeringsuppdraget att samordna ansvariga aktörers agerande.<sup>58</sup> Ett återkommande tema i denna rapportering var att belastningen på berörda aktörer var ojämn över landet och att det förelåg ett stort behov av att se över möjligheterna att fördela ansvaret att vara ankomstkommun på fler kommuner.<sup>59</sup> Länsstyrelserna rapporterade att det i kommunerna råde svårigheter att hitta lämpliga lokaler för ankomstboenden och att barn därför tvingades sova på madrasser på golvet under en längre tid samt att det på en del platser inte var möjligt att upprätthålla tillfredställande förhållanden. Enligt Länsstyrelserna gav trångboddheten på boendena upphov till oro och konflikter.<sup>60</sup> Det rapporterades också att det uppstod konkurrenssituationer mellan olika aktörer i fråga om att kunna öppna kommunala ankomstboenden för ensamkommande barn respektive andra boenden för övriga asylsökande och nyanlända med uppehållstillstånd.<sup>61</sup>

Kommuner rapporterade att det råde brist på gode män samtidigt som det saknades tid och resurser för att utbilda de som anmälde att de ville bli gode män, vilket innebar att verksamheten inte kunde genomföras enligt lagstadgade krav.<sup>62</sup> Det framkom också uppgifter om att anvisningsprocessen av ensamkommande barn fördröjdes ytterligare eftersom att det saknades ledsagande vuxna som kunde följa med barn som fått anvisning, från ankomstkommunen till anvisningskommunen, vilket ledde till att barnen fick vänta kvar i ankomstkommunerna.<sup>63</sup>

Under hösten kom löpande rapporter om att kommuner lex Sarah-anmält sig själva till IVO eftersom de bedömde att de inte kunde leva upp till lagens krav på kvalitet, säkerhet och rättssäkerhet för de barn som togs emot.<sup>64</sup> Mot bakgrund av de iakttagelser Barn-

---

<sup>58</sup> Justitiedepartementet, Uppdrag till myndigheten för samhällsskydd och beredskap att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen m.m., 2015-10-01, dnr Ju2015/07321/SSK.

<sup>59</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Mötesanteckningar från regelbunden samverkanskonferens på nationell nivå (dnr 2015-17); Nationell lägesbild med anledning av flyktingsituationen vecka 43–51, 2015.

<sup>60</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nationell lägesbild med anledning av flyktingsituationen, vecka 45 och 50, 2015.

<sup>61</sup> A.a., vecka 48.

<sup>62</sup> A.a., vecka 46.

<sup>63</sup> A.a., vecka 49 och 50.

<sup>64</sup> A.a., vecka 46.

ombudsmannen gjorde i samband med besök på ankomstboenden i Trelleborgs kommun beslutade även Barnombudsmannen att lyfta den rådande situationen i en skrivelse till IVO.<sup>65</sup> I svar på Barnombudsmannens skrivelse anförde IVO att myndigheten beslutat att inte utreda ärendet vidare. Som skäl för detta angavs att IVO redan hade kännedom om den rådande situationen samt att man bedömde att flera av de bidragande orsakerna till situationen låg utanför kommunens kontroll.<sup>66</sup> IVO utfärdade i december en skrivelse till regeringen i vilken man anförde att de anmälningar man under hösten tagit emot från kommunerna hade en karaktär som myndigheten inte hade sett tidigare. Enligt IVO signalerade kommunerna att de inte hade förutsättningar att klara av sitt uppdrag att ta emot ensamkommande barn.<sup>67</sup>

MSB framhöll under hösten att de bedömde att det svenska samhällets förmåga att ta emot ensamkommande barn var starkt utmanad och att de ansåg att aktörerna måste samverka och vidta praktiska åtgärder för att sprida ansvaret för ensamkommande barn jämnare över landet.<sup>68</sup> Enligt MSB förelåg risk för friktion mellan kommunal och statlig nivå om inte kommunernas behov av stöd fortsatt togs i beaktande.<sup>69</sup>

Sammanfattningsvis måste återigen konstateras att flera av ovanstående brister och tillkortakommanden berodde på att det svenska samhällets samlade förmåga att hantera mottagandet inte utnyttjades. Att det initiala mottagandet koncentrerades till ett fåtal kommuner som i sin tur fick bristfällig uppbackning av centrala myndigheter innebar att kvaliteten i mottagandet de facto blev väsentligt sämre än vad som hade behövt bli fallet. Samordningen som skedde på nationell nivå handlade till stor del om att sammanställa lägesbilder, vilket var otillräckligt. Vi anser att centrala myndigheter i mycket högre grad hade behövt bidra med koordinerade insatser för att säkerställa ett kvalitativt mottagande. Vi menar också att situationen hade kunnat se annorlunda ut om det civila samhället tillåtits att bidra i högre utsträckning med aktiviteter och

---

<sup>65</sup> Skrivelse från Barnombudsmannen med dnr 3.5.1:0734/15.

<sup>66</sup> Beslut från IVO med dnr 8.2-33774/2015-3.

<sup>67</sup> Inspektionen för vård och omsorg, Skrivelse ställd till Socialdepartementet (dnr 10.4-38110/2015), 2015-12-15.

<sup>68</sup> A.a., vecka 45.

<sup>69</sup> A.a.

byråkratiska regler inte hade satt stopp för att förse barn med kläder och skor.

### *Trygghet och säkerhet*

En konsekvens av den ansträngda situation som uppstod i kommunerna under hösten 2015 var att insatserna i ankomstskeket i stor utsträckning blev kortsiktigt inriktade på att ”släcka bränder”. Fokus låg på att hinna registrera barn som asylsökande och se till att alla hade tak över huvudet. Barnombudsmannen menar dock att viktiga överväganden avseende barns utsatthet och särskilda behov glömdes bort i bedömningar om var barn skulle placeras, vilket fick allvarliga konsekvenser för enskilda barns trygghet och säkerhet.

Till exempel framgick av våra samtal med ensamkommande barn och unga att vissa barn varit helt ensamma om sitt språk eller ursprung på de boenden där de placerats. På samma sätt vittnade ensamkommande flickor om att de placerats ensamma eller tillsammans med ett fåtal andra flickor på boenden där det i övrigt bara bodde pojkar. Av barnens berättelser framgick att de kände stor utsatthet och otrygghet samt att de diskriminerades, till exempel när det gäller tillgången till gemensamma utrymmen och sysselsättning.

Även barn i familj vittnade om att de känt sig utsatta på boenden där de placerats tillsammans med sina familjer. Ett exempel är de barnfamiljer som placerats på boenden där det inte bara bodde andra barnfamiljer utan även ensamkommande asylsökande män. Där berättade barn att det förekommit att de vuxna männen, bland annat i samband med att de drack alkohol, hade uppträtt hotfullt och våldsamt och att det uppstått konflikter mellan de vuxna på boendet. Av deras berättelser framgick att de känt sig mycket otrygga på dessa boenden.

Ytterligare en otrygghetsfaktor som barn i familj berättade om var att de vid upprepade tillfällen tvingats flytta till nya boenden, ibland helt utan förvarning. Det innebar att barnen rycktes upp från en plats där de just hade börjat känna sig trygga, fått börja skolan och fått vänner. Enligt barnen innebar de upprepade flyttarna att de kände oro inför att behöva flytta på nytt, vilket gjorde det svårt för barnen att känna sig trygga och komma till ro.



Även bland de ensamkommande barnen har det framkommit uppgifter om att de behövt flytta vid upprepade tillfällen. Bland annat berättelser om situationer där barn under hösten anvisades till kommuner som på pappret var ansvariga för dem men där det inte fanns plats på boenden och som ledde till att barnen placerades på boenden i andra kommuner. Allteftersom den ansträngda situationen i kommunerna har lugnat sig under året och dessa kommuner har haft möjlighet att tillskapa nya boendeplatser har de "hämtat hem" barn som har varit utplacerade runt om i landet. Precis som för barn i familj har detta alltså inneburit att ensamkommande barn ryckts upp från en miljö där de just börja komma till ro, skaffa vänner och har fått börjat skolan.

Att vara på flykt kan vara oerhört traumatiserande för såväl vuxna som barn. En av de faktorer som dock gör barn unika i detta avseende och som är av stor vikt att ha i åtanke vid planering och vidtagande av insatser, är att barn befinner sig i en tid i livet då de är under ständig utveckling. Som FN:s barnrättskommitté poängterar påverkas barns och ungas hälsa och utveckling kraftigt av den miljö de lever i och det är därmed av största vikt att skapa en säker och stödjande miljö för barnet.<sup>70</sup> Kommittén framhåller att små barn som befinner sig på flykt löper stor risk att tappa fotfästet i tillvaron, eftersom de har förlorat det mesta som är bekant i deras vardagliga omgivningar och relationer.<sup>71</sup> För ungdomar menar kommittén att flyktingskapet är något som allvarligt kan hämma deras hälsa och utveckling.<sup>72</sup>

FN:s flyktigorgan UNHCR understryker att barnets utveckling inte pausas bara för att barnet befinner sig på flykt och att den bristande säkerhet, rotlöshet och de upprepade uppbrott som flyktingskapet innebär allvarligt kan skada barnets fysiska, intellektuell, psykologiska, kulturella och sociala utveckling. I syfte att skapa förutsättningar för psykosocialt välmående och utveckling hos barn på flykt understryker UNHCR därför vikten av att efter-

---

<sup>70</sup> FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 4, Ungdomars hälsa och utveckling inom ramen för konventionen om barnets rättigheter, 2003, punkt 14; Allmän kommentar nr 7, Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom, 2005, punkt 10.

<sup>71</sup> Allmän kommentar nr 7, Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom, 2005, punkt 36.

<sup>72</sup> Allmän kommentar nr 4, Ungdomars hälsa och utveckling inom ramen för konventionen om barnets rättigheter, 2003, punkt 38.

sträva varaktiga lösningar, stabilitet och förutsägbarhet för dessa barn.<sup>73</sup>

Utöver att tillgodose barnets behov stabilitet och förutsägbarhet, är skydd från våld, övergrepp och diskriminering en förutsättning för att barnet ska kunna utvecklas till sin fulla potential. Som nämnts är staten enligt barnkonventionens artikel 19 skyldig att skydda barnet från alla former av våld och övergrepp. FN:s barnrättskommitté poängterar att med begreppet ”alla former” avses bland annat fysiskt våld, vanvård och försumlig behandling, sexuella övergrepp samt psykiskt våld innefattande mobbning och olika former av kränkningar och trakasserier.<sup>74</sup> Kommittén understryker också att statens skyldighet att skydda barnet från våld tar sikte både på våld som vuxna utsätter barn för och på våld som förekommer mellan barn.<sup>75</sup>

Enligt FN:s barnrättskommitté löper barn i flyktingsituationer särskild stor risk att utsättas för olika former av våld och övergrepp.<sup>76</sup> Kommittén framhåller därför att en typ av miljö där skyddet av barn, deras välmående och deras utveckling måste säkras är olika typer av bostadslösningar för flyktingar och människor som har tvingats lämna sina hem på grund av konflikter.<sup>77</sup> Vidare poängterar kommittén att barnets bästa måste vara en vägledande princip för att bedöma särskild utsatthet inklusive skyddsbehov hos barnet. I denna bedömning och vid valet av omvårdnadsarrangemang för barnet bör särskild hänsyn tas till såväl barnets ålder och kön som till barnets etniska, religiösa, kulturella och språkliga bakgrund enligt kommittén.<sup>78</sup> Slutligen framhåller FN:s barnrättskommitté att det bästa för ett barn i en viss utsatt situation inte kommer att vara samma som det bästa för alla andra barn i samma slags situation. Myndigheter och beslutsfattare måste därför ta hänsyn till olika utsatthet

---

<sup>73</sup> UNHCR, *Refugee Children: Guidelines on Protection and Care*, 1994, Chapter 4: Psychosocial Well-being.

<sup>74</sup> FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 13, Barnets rätt till frihet från alla former av våld, 2011, punkt 19–22.

<sup>75</sup> A.a., punkt 19.

<sup>76</sup> A.a., punkt 72.

<sup>77</sup> A.a., punkt 34.

<sup>78</sup> FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 6, Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, 2005, punkt 40.

för varje enskilt barn, eftersom varje barn är unikt och varje situation måste bedömas utifrån det.<sup>79</sup>

Mot bakgrund av det ovanstående menar vi att det initiala mottagandet av barn och unga under hösten 2015 uppvisade stora brister vad gäller förmågan att säkerställa deras trygghet och säkerhet. Det handlar både om brister som rör hur barnet har placerats och den kompetens personalen har att fånga upp barn som far illa, men också om brister i långsiktighet som yttrat sig i plötsliga och snabba uppbrott och omflyttningar av barn. Här menar Barnombudsmannen att finns mycket att lära från hur internationella organisationer planerar och hanterar flyktingsituationer eller katastrofer för att samhällets aktörer ska stå bättre rustade inför en eventuell liknande situation. Det finns till exempel protokoll och checklistor som om de följs kan minska riskerna för att barns grundläggande säkerhet äventyras. Denna kompetens saknades i många fall i de kommuner som tog emot många barn och Barnombudsmannen kan återigen får konstatera att en nationell samordning med tydligt mandat att bistå hade kunnat bidra till att flera av de misstag som gjordes hade kunnat undvikas.

### **Generella iakttagelser och viktiga lärdomar utifrån barnspecifika utmaningar i samhällets hantering av människor på flykt hösten 2015**

Utifrån de brister som identifierats i mottagandet av barn och unga som kom till Sverige under hösten 2015 finns många viktiga lärdomar att dra. Att lära av de misstag som gjordes är också avgörande för att barn och unga vid en eventuell framtida situation av motsvarande dignitet fullt ut ska kunna få sina grundläggande mänskliga rättigheter tillgodosedda.

Mot bakgrund av vad som framkommit om berörda aktörers agerande under den aktuella perioden och de konsekvenser detta fick, är det tydligt att de största utmaningarna i samhällets hantering av människor på flykt hängde samman med avsaknad av beredskap

---

<sup>79</sup> FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 6, Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, 2005, punkt 19.

och samordning liksom med hur ansvaret för mottagandet var fördelat.

Vad gäller frågan om samordning och ansvarsfördelning vidtogs förvisso åtgärder i syfte att stärka upp samordningen av berörda aktörers agerande. Trots detta innebar de strukturer och system som skulle tillämpas att det huvudsakliga ansvaret för att klara av mottagandet centrerades till ett fåtal aktörer med varierande kapacitet och förutsättningar, samtidigt som viktiga effektivitetsvinster i form av koordinering av insatser och utnyttjande av de resurser som civilsamhället kunde bidra med gick förlorade. Den främsta konsekvensen av detta var att barns och ungas rättigheter inte kunde tillgodoses på ett likvärdigt sätt, vilket även innebar att Sverige brast i sina åtaganden enligt ett flertal av barnkonventionens artiklar.

Avsaknaden av beredskap framstår, tillsammans med frågan om ansvarsfördelning och samordning, som tydligt bidragande både till de utmaningar som uppenbarade sig under den aktuella tidsperioden och till de följdverkningar av brister i mottagandet som vi nu ser. Samhällets aktörer var inte tillräckligt rustade för att hantera de utmaningar som ökningen av antalet asylsökande innebar och situationen försvårades av bristen på nationell koordinering av nödvändiga insatser. De insatser som gjordes under hösten hade karaktären av ”brandsläckning” och skapade inte sällan nya problem längre fram i mottagandet. Åtgärderna saknade ofta långsiktighet och till och med de allra mest grundläggande momenten i mottagande av barn, som handlade om att säkerställa att barn inte utsattes för våld och övergrepp, saknade ett konsekvent genomförande.

Om de viktiga element som nu beskrivits i form av beredskap och ett statligt, samordnat ansvar för mottagandet tillika en effektiv ansvarsfördelning hade funnits på plats, hade många av de brister som beskrivits utan alltför stora svårigheter kunnat undvikas och avhjälpas. Barnombudsmannen menar att det är av avgörande betydelse att lära av dessa misstag för att stärka förmågan hos samhällets aktörer att hantera liknande situationer bättre utifrån de åtaganden Sverige har enligt barnkonventionen.



# Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015

Rapport från Statskontoret

# Innehåll

<b>1</b>	<b>Uppdrag och genomförande.....</b>	<b>523</b>
<b>2</b>	<b>Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter.....</b>	<b>531</b>
<b>3</b>	<b>Förutsättningar för länsstyrelsernas arbete.....</b>	<b>548</b>
<b>4</b>	<b>Länsstyrelsernas beredskap.....</b>	<b>557</b>
<b>5</b>	<b>Länsstyrelsernas organisering av arbetet.....</b>	<b>563</b>
<b>6</b>	<b>Insatser och sakfrågor.....</b>	<b>571</b>
<b>7</b>	<b>Slutsatser och lärdomar.....</b>	<b>585</b>
	<b>Referenser.....</b>	<b>598</b>
	<b>Bilaga 1.....</b>	<b>600</b>
	<b>Bilaga 2.....</b>	<b>602</b>

## Sammanfattning

Statskontoret har efter överenskommelse med Utredningen om migrationsmottagandet 2015 (Ju 2016:15) kartlagt och analyserat länsstyrelsernas arbete när det gäller mottagandet av de människor som flydde till Sverige under andra halvåret 2015.

Vi har bland annat undersökt hur länsstyrelserna tolkade situationen, sin roll och sitt ansvar och hur de agerade under hösten 2015.

### Länsstyrelserna gjorde överlag en rimlig tolkning av situationen

Statskontorets slutsats är att länsstyrelserna överlag gjorde en rimlig tolkning av situationen med människor på flykt under hösten 2015. De uppmärksammade situationen och började agera samtidigt som myndigheterna på nationell nivå. Samtliga länsstyrelser bedömde även att den uppkomna situationen krävde åtgärder trots

att de vid denna tidpunkt inte hade något direkt uppdrag att arbeta med mottagande av migranter.

Statskontoret bedömer att hur länsstyrelserna valde att organisera sig internt inte var avgörande i sig för deras förmåga att hantera situationen. Ingen länsstyrelse hanterade situationen helt i de ordinarie verksamhetsstrukturerna utan samtliga förde samman de nödvändiga kompetenserna i en stab, krisledning, särskild arbetsgrupp eller liknande. Enligt Statskontoret är det också delvis rimligt med olika lösningar eftersom händelsen påverkade länen i olika utsträckning.

### **Länsstyrelserna tolkade sitt ansvar på olika sätt**

Statskontorets slutsats är att länsstyrelserna tolkade sin roll och sitt ansvar på olika sätt, vilket ledde till olika ambitionsnivå i agerandet.

Statskontorets analys visar att regelverket för länsstyrelsernas ansvar inom krisberedskapen inte gav länsstyrelserna någon tydlig vägledning för hur de skulle agera. Det beror bland annat på att begreppet kris haft ett tydligt fokus på risker som främst är förknippade med olyckor och naturkatastrofer.

Vi har jämfört de mest berörda länen och ser att Länsstyrelsen i Skåne län på flera sätt gjorde en förhållandevis snäv tolkning av sin roll och sitt ansvar där utgångspunkten i första hand var de begränsningar som finns av länsstyrelsens ansvar.

De olika tolkningarna kan bero på att det i flera avseenden var oklart hur det geografiska områdesansvaret skulle avgränsas i förhållande till Migrationsverkets ansvar för sitt eget uppdrag. För att tydliggöra roller och ansvar efterfrågar länsstyrelserna en tydligare inriktning från nationell nivå. Enligt länsstyrelserna hade detta kunnat underlätta arbetet och samverkan med andra aktörer.

### **Länsstyrelsernas olika tolkningar av ansvaret ledde till delvis olika aktiviteter och åtgärder**

Statskontorets slutsats är att länsstyrelserna genomförde de åtgärder som uttryckligen ingår i det geografiska områdesansvaret och de uppdrag de fick från regeringen och via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Däremot agerade länsstyrelserna på olika



sätt i frågor där ansvaret inte var tydligt definierat, vilket till stora delar förklaras av att man tolkat sitt ansvar på olika sätt.

Statskontoret konstaterar att länsstyrelserna också var olika aktiva i det operativa arbetet med olika sakfrågor. Det gäller exempelvis arbetet med att koordinera frivilligresurser, transportera ensamkommande barn och koordinera boenden. Tillgången till resurser liksom oklarheter kring finansiering av olika aktiviteter var av underordnad betydelse för vilka åtgärder som länsstyrelserna valde att genomföra. Att länsstyrelserna agerade på olika sätt förklaras i stället till stora delar av hur de tolkade sin roll och sitt ansvar.

Den snäva tolkning som Länsstyrelsen i Skåne län gjorde, innebar bland annat att man var mindre aktiva än flera andra länsstyrelser när det gällde att samordna länets aktörer. Den länsstyrelsen hade också en annan intern organisering på så sätt att man under hösten ersatte arbetet i en särskild stab med en mindre fokuserad samordningsorganisation. Sammantaget tog man inte på sig rollen som den ledande statliga aktören i länet, något som andra aktörer hade förväntat sig utifrån länsstyrelsens geografiska områdesansvar. Det ledde i sin tur till att resurserna i länet inte utnyttjades på ett optimalt sätt.

## Lärdomar inför framtiden

Statskontoret har också identifierat ett antal lärdomar från länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt. En lärdom är att länens krisberedskapsorganisation generellt sett fungerar för att hantera denna typ av komplexa händelser. Vi anser också att länsstyrelsen ska vara beredd att ta en central roll i länet även vid händelser som inte räknas som en kris. I egenskap av statens regionala företrädare bör länsstyrelsen vara beredd på att ta en ledande roll att samordna och inrikta insatserna vid både kriser och andra samhällsstörande händelser inom alla samhällsområden.

En ytterligare lärdom är att regeringen eller någon annan företrädare för den nationella nivån tidigt bör överväga att ange inriktningen för arbetet och tydliggöra rollfördelningen för regionala och lokala aktörer. Det gäller inte minst i förhållande till aktörer som inte tidigare ingått i krisberedskapsorganisationen.

# 1 Uppdrag och genomförande

Under hösten 2015 var migrantströmmarna till Sverige mycket omfattande. Mottagandet av det stora antalet asylsökande och andra skyddsbehövande på kort tid ställde stora krav på kommuner, lands- ting och flera statliga myndigheter.

Den 9 juni 2016 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera de berörda aktörernas hantering av situa- tionen med människor på flykt i Sverige 2015.<sup>1</sup> Det övergripande syftet med utvärderingen är att dra lärdom av det inträffade för att stärka aktörernas förmåga att hantera en liknande situation.

## 1.1 Överenskommelse om uppdrag till Statskontoret

Statskontoret har kommit överens med Utredningen om migrations- mottagandet 2015 (Ju 2016:15) att vi ska utföra ett uppdrag åt dem. Uppdraget innebär att Statskontoret ska kartlägga och analysera länsstyrelsernas ansvar, beredskap och åtgärder under situationen med människor på flykt under andra halvåret 2015. I uppdraget ingår att redovisa och analysera:

- vilket ansvar och vilka uppgifter länsstyrelserna hade under den rådande situationen.
- vilken beredskap länsstyrelserna hade och vilka åtgärder och insatser de vidtog med anledning av den uppkomna situationen

---

<sup>1</sup> I rapporten används benämningen ”människor på flykt” för de asylsökande och transit- flyktingar som under hösten 2015 kom till Sverige. I texten används ”situationen” eller ”händelsen” synonymt med det längre uttrycket ”situationen med människor på flykt”.

- eventuella utmaningar och otydligheter i länsstyrelsernas roll och ansvar, och hur dessa påverkade hanteringen i flyktingmottagandet.

Statskontoret har i enlighet med överenskommelsen löpande informerat Utredningen om migrationsmottagandet 2015 om hur arbetet med uppdraget fortlöpt. Statskontoret har också överlämnat en promemoria till utredningen inför formgivningen och tryckningen av utredningsbetänkandet.

Överenskommelsen om uppdraget redovisas i sin helhet i bilaga 1.

## 1.2 Uppdragets genomförande

För att genomföra uppdraget har vi skickat ut en enkät till samtliga länsstyrelser. Enkäten utgör vårt främsta underlag men vi har även genomfört kompletterande intervjuer med företrädare för två länsstyrelser och med några berörda aktörer. Samtliga länsstyrelser har också bistått oss med relevant dokumentation avseende deras arbete med människor på flykt.

### Enkät till länsstyrelserna

För att kartlägga länsstyrelsernas ansvar, beredskap och åtgärder under situationen med människor på flykt har Statskontoret skickat ut en enkät till samtliga länsstyrelser. I enkäten har vi ställt frågor om hur länsstyrelserna tolkade sitt ansvar och sina uppgifter, vilket ansvar och vilka uppgifter länsstyrelserna hade i praktiken, vilken beredskap de hade inför händelsen och vilka åtgärder de vidtog med anledning av den.<sup>2</sup> Undersökningens målgrupp var beredskapsdirektörer eller motsvarande funktion vid länsstyrelserna. Enkäten har besvarats av samtliga 21 länsstyrelser.

---

<sup>2</sup> Enkätfrågorna redovisas i sin helhet i bilaga 2.

## Intervjuer med länsstyrelser

För att exemplifiera och ge en fördjupad bild av länsstyrelsernas arbete har vi intervjuat medarbetare vid länsstyrelsen i Skåne respektive Västra Götalands län. Vi har valt att undersöka dessa länsstyrelser närmare för att de var mest berörda av situationen, i den meningen att de hade störst antal asylsökande boende i länet den 1 januari 2016, och för att de hade likartade förutsättningar resursmässigt.

Vi har intervjuat dels projektledare eller ordförande för organisationen vid respektive länsstyrelse, dels medarbetare som ingick i organisationen och som vanligtvis arbetar med beredskapsfrågor respektive integrations- och kommunikationsfrågor. Syftet med urvalet är att få med olika interna perspektiv på hur länsstyrelsens arbete fungerade.

Vi har bland annat frågat hur länsstyrelserna tolkade sitt ansvar under situationen med människor på flykt, vilka utmaningar de särskilt stod inför och vad som fungerade bra respektive mindre bra i den samordnande funktionen.

Inledningsvis hade vi även orienterande samtal med en medarbetare vid Länsstyrelsen i Örebro län och en person som deltog i arbetet i organisationen för regional koordinering i Stockholms län.

## Intervjuer med berörda aktörer

För att fylla i bilden har vi också intervjuat några berörda aktörer som länsstyrelserna samverkade eller hade kontakt med under arbetet med situationen med människor på flykt. Vi har intervjuat företrädare för Migrationsverkets region Syd och företrädare för polisens särskilda händelse Alma i Polismyndighetens region Syd. I båda myndigheterna omfattar region Syd länen Blekinge, Kalmar, Kronoberg och Skåne. Vi har också talat med företrädare för Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i egenskap av att de bland annat arbetar med frågor som är kopplade till krisberedskap och ensamkommande barn. Vidare har vi haft orienterande samtal med två medarbetare från enheten för operativ samordning vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) i inledningen av vårt utredningsarbete.

Sammantaget talade vi med 15 personer i oktober 2016.

Vi har även deltagit i ett möte med Nätverket för kommunal krisberedskap (NKK), anordnat av SKL, för att hämta in kommunernas övergripande synpunkter på länsstyrelsernas hantering av situationen.

## **Dokumentation**

Som underlag för vår undersökning har vi begärt in dokumentation från samtliga länsstyrelser i form av de handlingar som de själva bedömer är mest relevanta för att förstå vad länsstyrelsen gjorde under situationen. Exempel på sådana dokument som vi tagit del av är minnesanteckningar från samverkanskonferenser och informationssamordningsmöten, lägesbilder, beskrivningar av den interna organisationen och dess arbete. Några länsstyrelser har gjort egna uppföljningar av det interna arbetet som vi särskilt har haft användning av. Vi har även använt länsstyrelsernas årsredovisningar för 2015.

## **Avgränsningar**

Statskontorets uppdrag gäller länsstyrelserna. Vi har således inte kartlagt hur övriga statliga myndigheter, kommunerna eller aktörer i civilsamhället hanterade situationen med människor på flykt. Där emot berör vi samspelet med andra aktörer eftersom länsstyrelsernas uppgift vid kriser och samhällsstörningar bland annat är att stödja och underlätta samverkan mellan såväl länets kommuner som berörda myndigheter.

Statskontorets uppdrag är begränsat till mottagandet av migranter under hösten 2015. Vi redogör därför inte för de insatser som till exempel förbereder asylsökande för etablering och integration i samhället.

## **Projektgrupp och kvalitetssäkring**

Arbetet har genomförts av en projektgrupp bestående av Erik Axelsson, Madeleine Håkansson (projektledare) och Madeleine Ramberg (praktikant). En intern referensgrupp bestående av Eshat

Aydin, Peter Ehn, Stina Petersson och Ulrika Lindstedt har bistått projektgruppen.

Statskontoret har under uppdragets genomförande samrått med Utredningen om migrationsmottagandet 2015. Länsstyrelserna i Skåne respektive Västra Götalands län, Migrationsverket, Polismyndigheten och SKL har haft möjlighet att faktagranska relevanta delar av ett utkast av rapporten.

### 1.3 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogör vi för länsstyrelsernas ansvar och uppgifter som är mest relevanta för situationen med människor på flykt och de viktigaste regelverken för dessa uppgifter. Vi beskriver och analyserar även hur länsstyrelserna faktiskt tolkade sitt uppdrag i förhållande till situationen.

Kapitel 3 syftar till att ge en bakgrund till förutsättningarna för länsstyrelsernas arbete generellt och för arbetet med att hantera situationen. Vi redogör för länsstyrelsens interna organisation och finansiering samt kostnader i samband med mottagandet.

I kapitel 4 diskuterar vi länsstyrelsernas beredskap för situationen och hur de agerade i inledningen av den uppkomna situationen.

I kapitel 5 beskriver vi hur länsstyrelserna valde att organisera det interna arbetet med att hantera frågor som var kopplade till situationen.

I kapitel 6 redogör vi för länsstyrelsernas insatser med anledning av den uppkomna situationen i form av aktiviteter, arbetsuppgifter och åtgärder. I kapitlet belyser vi även länsstyrelsernas samarbete och kontakter med andra aktörer.

Samtliga kapitel avslutas med sammanfattande iakttagelser. I det avslutande kapitlet pekar vi på några övergripande slutsatser utifrån vår undersökning. Vi drar även ett antal lärdomar inför en liknande situation.

## 1.4 Begrepp som används i rapporten

*Ansvarsprincipen* innebär att den som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden har motsvarande ansvar även under krissituationer. Varje aktör har även ett ansvar för att samverka med andra aktörer.<sup>3</sup>

*Anvisning av asylsökande ensamkommande barn* görs till kommuner efter beslut av Migrationsverket. Medan prövningen av asylansökan pågår är det kommunen som ansvarar för barnets boende och omsorg. I en kommun kan finnas både asylsökande barn och barn som fått uppehållstillstånd.<sup>4</sup>

*Asylsökande* är en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flykting eller annan skyddsbehövande.<sup>5</sup>

*Flykting* är en utlänning som befinner sig utanför sitt hemland därför att han eller hon har välgrundade skäl att vara rädd för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp.<sup>6</sup>

*Geografiskt områdesansvar* innebär att det inom ett geografiskt definierat område finns en aktör som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärsektoriella åtgärder gällande krisberedskap.<sup>7</sup>

*Inriktning* avser att orientera tillgängliga resurser mot formulerade mål i samband med samhällsstörningar. Det är en effekt av ledning och/eller samverkan. Inriktning kan avse både en enskild aktör, en enskild grupp eller ett kluster av aktörer. När flera aktörer är inblandade är det viktigt att det finns en gemensam inriktning för att hanteringen ska få effekt.<sup>8</sup>

*Kris* avser en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och som hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad och ligger utanför det

---

<sup>3</sup> Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 88.

<sup>4</sup> Migrationsverket, [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se).

<sup>5</sup> Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. 1 §.

<sup>6</sup> Utlänningslagen (2005:716) 4 kap. 1 §.

<sup>7</sup> Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition*, UO 6, s. 75.

<sup>8</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 197.

vanliga och vardagliga, och för att lösa krisen krävs samordnade åtgärder från flera aktörer.<sup>9</sup>

*Krisberedskap* avser förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer genom utbildning, övning och andra åtgärder samt genom den organisation och de strukturer som skapas före, under och efter en kris.<sup>10</sup>

*Krishantering* avser den mer omedelbara och operativa hanteringen av en händelse eller störning som inträffat i samhället.<sup>11</sup>

*Ledning* är den funktion som inriktar och samordnar tillgängliga resurser genom att en aktör bestämmer. Ledning kan både grundas i ett formellt mandat (juridisk grund) eller i överenskommelser (social grund). Mandat kan ha varierande styrka, men för att samhällets samlade resurser ska kunna utnyttjas på ett effektivt sätt bör man acceptera att ledning kan ske med olika grader av mandat och utifrån överenskommelser. Detta förutsätter att alla inblandade har en helhetssyn.<sup>12</sup>

*Likhetsprincipen* innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska fungera på samma sätt vid en kris som under normala förhållanden.<sup>13</sup>

*Lägesbild* är en sammanställning av uppgifter för att få en bild över vad som har hänt, händer eller kommer att hända.<sup>14</sup>

*Migrant* är en person som flyttar permanent eller tillfälligt. Det kan avse både utvandring och invandring.<sup>15</sup>

*Nyanländ person* är någon som är mottagen i en kommun och har beviljats uppehållstillstånd på grund av hon eller han har asylskäl (flyktning eller andra skyddsskäl enligt utlänningslagen) eller har särskilt ömmande omständigheter. Även anhöriga till sådana definieras som nyanlända. En person är nyanländ under tiden som han eller hon omfattas av lagen om etableringsinsatser.<sup>16</sup>

---

<sup>9</sup> Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, s. 77.

<sup>10</sup> Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap 4 §.

<sup>11</sup> Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 88.

<sup>12</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 200.

<sup>13</sup> Prop. 2013/14:144 *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*, s. 150.

<sup>14</sup> Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 88.

<sup>15</sup> Migrationsverket (2014), *Fakta om Migration*.

<sup>16</sup> Migrationsverket, [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se).



*Närhetsprincipen* innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda.<sup>17</sup>

*Samhällsstörning* avser de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället.<sup>18</sup>

*Samordning* innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan.<sup>19</sup> Samordning är en effekt av ledning och/eller samverkan och handlar konkret om att aktörerna inte ska vara i vägen för varandra och att de ska hjälpa varandra där det går.<sup>20</sup>

*Samverkan* avser den dialog och det samarbete som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål.<sup>21</sup> Syftet med samverkan är att åstadkomma inriktning och samordning av tillgängliga resurser.<sup>22</sup>

*Uppehållstillstånd* är ett tillstånd att vistas i Sverige under en viss tid eller utan tidsbegränsning. Flyktingar, alternativt skyddsbehövande och övriga skyddsbehövande som befinner sig i Sverige, har rätt till uppehållstillstånd.<sup>23</sup>

*Överenskommelser om mottagande* tecknas mellan kommuner och länsstyrelserna om mottagande av asylsökande,<sup>24</sup> och mellan Migrationsverket och kommuner om mottagande av ensamkommande barn. Även i det senare fallet förhandlar länsstyrelserna med kommunerna.<sup>25</sup>

---

<sup>17</sup> Prop. 2013/14:144 *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*, s. 150.

<sup>18</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 201 ff.

<sup>19</sup> Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 89.

<sup>20</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 20.

<sup>21</sup> Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 89.

<sup>22</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 20.

<sup>23</sup> Utlänningslagen 2 kap. 4 § och 5 kap. 1 §

<sup>24</sup> Detta uppdrag hade länsstyrelserna dock inte under hösten 2015.

<sup>25</sup> Migrationsverket, [www.migrationsverket.se](http://www.migrationsverket.se).

## 2 Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter

I det här kapitlet redogör vi för de mest relevanta länsstyrelseuppgifterna under hösten 2015 i relation till människor på flykt och de viktigaste regelverken för dessa uppgifter. I kapitlet besvarar vi även frågan om hur länsstyrelserna faktiskt tolkade sitt uppdrag i förhållande till situationen med människor på flykt.

### 2.1 Ansvar enligt gällande regelverk och uppdrag

Länsstyrelserna hade 2015 inte något direkt uppdrag att arbeta med mottagande av asylsökande. Våra enkätsvar visar att den mest relevanta länsstyrelseuppgiften kopplat till människor på flykt var uppdraget inom krisberedskapen. Även länsstyrelsernas uppdrag inom integrationsområdet var relevant, eftersom migrationsfrågorna hänger nära samman med integrationsfrågorna.

#### Krisberedskapsuppdraget

Länsstyrelserna uppger i enkäten att de viktigaste regelverken för deras ansvar och uppgifter i krisberedskapen under hösten 2015 var förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap (fortsättningsvis kallad krisberedskapsförordningen) och förordningen (2007:825) med länsstyrelseinstruktion (fortsättningsvis kallad länsstyrelseinstruktionen).<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Krisberedskapsförordningen ersattes den 1 april 2016 av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters ansvar vid höjd beredskap. I den nu

## Länsstyrelsen är geografiskt områdesansvarig

Alla uppgifter som länsstyrelsen ansvarar för utgår från ett geografiskt område eftersom länsstyrelsen har ett *geografiskt områdesansvar* för sitt län. Det innebär att länsstyrelsen ska vara sammanhållande för krisberedskapen inom länet och verka för samordning och gemensam inriktning av de åtgärder som behövs före, under och efter en kris.<sup>27</sup> På nationell nivå är regeringen områdesansvarig och på lokal nivå kommunerna. Eftersom länsstyrelserna är myndigheter under regeringen är det dock regeringen som bär det politiska ansvaret för länsstyrelsernas åtgärder inom krisberedskapen.<sup>28</sup>

## Länsstyrelsen ska ha god beredskap

Alla myndigheter som omfattas av krisberedskapsförordningen ska genom sin verksamhet minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida kris-situationer och höjd beredskap.<sup>29</sup> Länsstyrelsen ska inom sitt ansvarsområde identifiera tänkbara hot och risker och analysera konsekvenserna av dessa. Resultatet av detta arbete ska sammanställas i en så kallad *risk- och sårbarhetsanalys* för länet som lämnas till MSB och regeringen.<sup>30</sup>

Analysen ska kunna användas som underlag för länsstyrelsens och andra berörda aktörers krisberedskapsåtgärder. Länsstyrelsen ska stödja aktörer som är ansvariga för krisberedskapen inom länet i arbetet med risk- och sårbarhetsanalysen, planering, utbildning och övning.<sup>31</sup> I analysen ska länsstyrelsen särskilt beakta

- situationer som uppstår hastigt, oväntat och utan förvarning, eller en situation där det finns ett hot eller en risk att ett sådant läge kan komma att uppstå

---

gällande förordningen har bland annat Migrationsverket lagts till i förteckningen över myndigheter med ett särskilt ansvar för krisberedskapen.

<sup>27</sup> Länsstyrelseinstruktionen 52 §.

<sup>28</sup> Deschamps-Berger, J. och Sandberg, D. (2016), *Förutsättningar för krisberedskap i Sverige*, Crismart, s. 21.

<sup>29</sup> Krisberedskapsförordningen 1 §. Krisberedskapsförordningen omfattar med några undantag alla myndigheter under regeringen.

<sup>30</sup> Länsstyrelseinstruktionen 54 §.

<sup>31</sup> Länsstyrelseinstruktionen 54 §. Bestämmelser finns även i krisberedskapsförordningen 9 §.

- situationer som kräver brådskande beslut och samverkan med andra aktörer
- att de mest nödvändiga funktionerna kan upprätthållas i samhällsviktig verksamhet
- förmågan att hantera mycket allvarliga situationer inom myndighetens ansvarsområde.<sup>32</sup>

Dessutom har länsstyrelserna tillsammans med ett antal andra angivna myndigheter, så kallade bevakningsansvariga myndigheter, ett särskilt ansvar för krisberedskapen.<sup>33</sup> De ytterligare förberedelser som de har ansvar för är bland annat att *samverka* med myndigheter, kommuner, näringsidkare och andra berörda och att beakta behovet av kunskapsinhämtning och erfarenhetsöverföring. De ska även informera MSB om den egna övningsverksamheten så att den kan samordnas med den övningsverksamhet som MSB planerar.

### Ansvarsprincipen gäller vid en krissituation

Varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en krissituation ska vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av denna. Regeringen definierar *kris* på följande sätt:

Med kris avses en händelse som drabbar många människor och stora delar av samhället och hotar grundläggande värden och funktioner. Kris är ett tillstånd som inte kan hanteras med normala resurser och organisation. En kris är oväntad, utanför det vanliga och vardagliga och att lösa krisen kräver samordnade åtgärder från flera aktörer.<sup>34</sup>

Enligt *ansvarsprincipen* har den aktör som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden motsvarande ansvar även vid en kris.<sup>35</sup> I en sådan situation har varje aktör även ett ansvar för att samverka med andra aktörer. Även i krisberedskapsförordningen står att myndigheter vid en krissituation ska samverka och stödja varandra.<sup>36</sup>

---

<sup>32</sup> Krisberedskapsförordningen 9 §.

<sup>33</sup> Krisberedskapsförordningen 11 §.

<sup>34</sup> Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, s. 77.

<sup>35</sup> Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 88.

<sup>36</sup> Krisberedskapsförordningen 5 §.

För att upptäcka företeelser som är eller kan utvecklas till en kris ska länsstyrelsen ha en tjänsteman i beredskap (TiB) som även ska kunna vidta de initiala åtgärderna vid en kris som berör länet.<sup>37</sup> Vid en kris ska länsstyrelsen ha förmåga att omgående kunna upp-  
rätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och infor-  
mation.<sup>38</sup> Länsstyrelsen ansvarar även för att sammanställa samlade  
regionala lägesbilder och ska dessutom inom sitt geografiska områ-  
desansvar

- vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån
- prioritera och inrikta resurser som efter beslut av regeringen ställs till förfogande
- verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs
- verka för att nödvändig samverkan inom länet och mellan län sker kontinuerligt
- verka för att samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter under en kris
- verka för att samordna informationen till allmänheten och mass-  
media under en kris.<sup>39</sup>

### Länsstyrelserna har särskilt ansvar vid samhällsstörningar

I syfte att vidga synsättet på vad en kris eller olycka kan vara har MSB tagit fram *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.<sup>40</sup> MSB rekommenderar alla offentliga och privata aktörer inom krisberedskapen att implementera de gemensamma grunderna.

Samhällsstörning avser ”de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället”. Vad som är skyddsvärt definieras utifrån målen för samhällets säkerhet som: människors liv och hälsa; samhällets funktionalitet; demo-

<sup>37</sup> Länsstyrelseinstruktionen 53 §.

<sup>38</sup> Länsstyrelseinstruktionen 53 §.

<sup>39</sup> Krisberedskapsförordningen § 7.

<sup>40</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

krati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter; miljö och ekonomiska värden; samt nationell suveränitet.<sup>41</sup> Enligt MSB är syftet med begreppet att skapa förutsättningar för aktörs gemensam inriktning och samordning även vid andra typer av händelser än de som rymms inom ramen för olyckor, kriser och krig och vid händelser med olika allvarlighetsgrad och omfattning. Alla aktörer har inte uppdrag som beskrivs i dessa termer eller relaterar till begreppen på olika sätt. Det kan enligt MSB leda till att hjälpbehov hanteras sent eller inte alls.<sup>42</sup>

Samhällsstörning är inte definierat i förhållande till begreppet kris. Begreppet är inte avsett att ersätta de existerande begreppen kris och extraordinär händelse, som är grunden för den rättsliga regleringen, utan är tänkt att överlappa dessa.

MSB konstaterar att länsstyrelsen har en särskild roll i sådana situationer då samhällsstörningar medför att enskilda kommuners resurser inte räcker till. Länsstyrelsen förväntas då agera proaktivt<sup>43</sup> och ska verka för samordning och inriktning och vara en sammanhållande aktör i länet. Länsstyrelsen har därmed en framträdande roll för att koordinera och inrikta resurser inom länet, även om den saknar möjlighet att bestämma att andra aktörer ska agera på ett visst sätt.<sup>44</sup>

## Länsstyrelsernas integrationsuppdrag

Länsstyrelserna hade två uppdrag i regleringsbrevet för 2015 som var relevanta för arbetet med människor på flykt: uppdraget om mottagande av vissa nyanlända invandrare respektive uppdraget om mottagande av ensamkommande barn.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 201 ff. Ang. målen för samhällets säkerhet, se Ds 2013:33 *Vägval i en globaliserad värld* och Ds 2014:20 *Försvaret av Sverige – starkare försvar för en osäker tid*.

<sup>42</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 21.

<sup>43</sup> Proaktivitet innebär att försöka förutse skeendet och engagera tillgängliga resurser effektivt för att förhindra onödiga konsekvenser. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 64.

<sup>44</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 172.

<sup>45</sup> Regeringen (2014), *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende länsstyrelserna*, rubrikerna Mottagande av vissa nyanlända invandrare (punkt 78–81) och Mottagande av ensamkommande barn (punkt 82).

När det gäller nyanlända skulle länsstyrelserna bland annat bidra till att öka kommunernas mottagningskapacitet och skapa fler anvisningsbara platser för mottagande av nyanlända. Länsstyrelserna skulle bland annat följa utvecklingen av anvisningsbara platser och faktiskt mottagande inom länet och åiterrapportera resultatet till regeringen. De skulle också verka för att stärka den civila sektorns roll inom integrationsområdet.

Länsstyrelsernas uppdrag rörande ensamkommande barn var att under ledning av Migrationsverket verka för att det finns beredskap och kapacitet att ta emot asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd.

I båda dessa uppdrag var en del av arbetet att länsstyrelsen med utgångspunkt i så kallade länstal skulle förhandla med kommunerna om att ta emot nyanlända och ensamkommande barn. Utöver detta tog länsstyrelserna även initiativ till samverkan i integrationsfrågor inom länen och till utvecklingsprojekt och kunskapshöjande aktiviteter.

## 2.2 Tolkning av ansvar och uppgifter

Som nämns ovan har länsstyrelsen i första hand en stödjande och samordnande roll inom krisberedskapsuppdraget. Hanteringen av faktiska händelser visar dock att det inte är helt definierat hur denna roll ska tolkas och avgränsas i praktiken. Bland annat har MSB vid flera tillfällen konstaterat att länsstyrelserna tolkar det geografiska områdesansvaret på olika sätt.<sup>46</sup>

### Det geografiska områdesansvaret var utgångspunkten för länsstyrelsernas ansvar

I vår enkät har vi ställt en öppen fråga till länsstyrelserna om vilket ansvar och vilka uppgifter de hade avseende människor på flykt under hösten 2015. Att det är en öppen fråga medför vissa begräns-

---

<sup>46</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011), *Länsstyrelsernas samordningsansvar – ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser*, s. 5; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 28; Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Ansvar, samverkan, handling*, s. 26 f.

ningar i hur svaren kan tolkas: frånvaron av en uppgift i ett svar betyder inte nödvändigtvis att länsstyrelsen har avstått från att ta ansvar för denna, utan bara att man valt att inte lyfta fram den i detta sammanhang.<sup>47</sup>

En majoritet av länsstyrelserna (18) hänvisar till att det egna ansvaret följde av det geografiska områdesansvaret enligt gällande förordningar. Många länsstyrelser (15) nämner att de hade ett ansvar för att samordna länets aktörer, för arbetet med att ge en samlad lägesbild och för informations- och kommunikationsinsatser i länet. Hälften av länsstyrelserna nämner även att de hade ett ansvar för samverkan mellan berörda aktörer i länet genom att bland annat anordna samverkanskonferenser.

Knappt hälften av länsstyrelserna (8) väljer att lyfta fram att de hade en stödjande roll genom att tillhandahålla stödjande strukturer för berörda aktörer och framför allt för kommunerna. Några länsstyrelser (4) framhåller att de fungerade som en länk eller kontaktyta mellan olika nivåer och aktörer.

### *Områdesansvaret kan få en mer aktiv innebörd*

Hur länsstyrelserna väljer att beskriva sitt ansvar ger en indikation om hur de såg på sin roll inom ramen för det geografiska områdesansvaret. Vissa ordval kan tolkas som att länsstyrelsen hade en mer aktiv roll under situationen med människor på flykt. Några (5) uppger till exempel att de hade ett ansvar för *inriktningen* av länets aktörer och ett antal (3) nämner ansvar för att *koordinera* olika insatser för att underlätta samverkan mellan berörda aktörer i länet. Någon länsstyrelse uppger att man såg det som sitt ansvar att *utöva inflytande* på andra aktörer, och en annan länsstyrelse menar att det egna ansvaret var att hantera krisen genom *skyndsamma åtgärder*. Liknande formuleringar finns i de skriftliga underlag vi tagit del av. I exempelvis Stockholms län definierade länsstyrelsen sin roll som att ”samordna statens agerande i länet” och utsåg en regional koordinator för ändamålet.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> I kapitel 6 redogör vi för vilka länsstyrelsernas aktiviteter och vilka sakfrågor de arbetade med.

<sup>48</sup> Samverkan Stockholmsregionen (2015), *Underlag till Gemensam regional inriktning inom Samverkan Stockholmsregionen. Inriktning och samordning av insatser med anledning av ökade*



Några länsstyrelser (5) nämner även uppdragen inom integrationsområdet och andra (4) anger specifikt uppdraget om ensamkommande barn som en utgångspunkt för ansvaret.

### Oklart om det gällde en kris eller inte

Både vår enkät och våra intervjuer visar att flera länsstyrelser inledningsvis hade diskussioner om huruvida situationen med människor på flykt skulle betraktas som en kris eller inte. Av vår redovisning ovan framgår att kris är ett centralt begrepp i det regelverk som reglerar länsstyrelsernas ansvar inom krisberedskapen, och därför var diskussionen relevant för agerandet.

I detta fall uppfattade många länsstyrelser att det var oklart hur omfattande och allvarlig situationen med människor på flykt var. I enkät- och intervjuundersökningen framför länsstyrelserna olika uppfattningar om huruvida händelsen var en ”samhällsstörning”, en ”kris”, en ”allvarlig händelse”, eller en ”påfrestning”. Flera av våra intervjupersoner säger att både händelsens art – att det inte var en ”typisk krisberedskapshändelse” såsom en olycka eller naturkatastrof – och dess utdragna förlopp gjorde att man hade svårt att tolka den utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Dessa svårigheter visar att begreppet kris inte gav någon vägledning för hur länsstyrelserna skulle agera i den uppkomna situationen. Samtidigt visar vår enkätundersökning tydligt att samtliga länsstyrelser trots tolkningssvårigheterna gjorde bedömningen att situationen med människor på flykt var en händelse som krävde särskilda åtgärder, och därför aktiverade de bland annat någon form av krisledningsorganisation (se vidare kapitel 5).

Merparten av länsstyrelserna agerade således i praktiken som om man stod inför en samhällsstörning så som detta beskrivs i MSB:s vägledning, det vill säga att länsstyrelserna vidtog i större eller mindre utsträckning åtgärder så att man genom samverkan och ledning kunde bidra till samordning och inriktning i länet.<sup>49</sup> Länssty-

---

*migrationsströmmar till Stockholmsregionen hösten 2015*. Dokument daterat 2015-10-12. Se även t.ex. Länsstyrelsen Kronoberg (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 53; Länsstyrelsen Norrbotten (2016), *Regional utvärdering av samverkan under flyktingsituationen*.

<sup>49</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

relsen i Västernorrlands län sammanfattar förhållningssättet som att man initialt hanterade situationen som en samhällsstörning, vilket innebar att länsstyrelsen hade en aktiv roll trots att man saknade ett utpekat uppdrag att arbeta med asyl- och boendefrågor.<sup>50</sup>

I sammanhanget finns erfarenheter från hanteringen av flodvågskatastrofen i Sydostasien som visar att ett av de återkommande misstagen vid krishantering är att välja ett passivt förhållningssätt med hänvisning till att man inte har fullständig information om situationen. Kommissionen som utvärderade den hanteringen konstaterar att man i en osäker situation i stället bör agera, för att därefter anpassa insatserna i endera riktningen beroende på vad som behövs i situationen. Enligt utvärderingen är stabs- och sambandsgrupper exempel på resurser som tidigt kan vara aktuella att sätta in.<sup>51</sup>

Huruvida händelsen definitionsmässigt var en kris spelade alltså mindre roll för hur länsstyrelserna valde att agera. Däremot kan osäkerheten kring detta ha medfört att den interna hanteringen försenades, vilket vi återkommer till i kapitel 4.

## Stort tolkningsutrymme för länsstyrelserna

Genom intervjuer har vi fått en djupare bild av hur länsstyrelserna i Skåne och Västra Götalands län såg på sin roll inom det geografiska områdesansvaret. Enkätsvaren och andra underlag indikerar att fallstudierna kan vara giltiga även för andra länsstyrelser.<sup>52</sup>

### *Länsstyrelsen i Skåne län tolkade ansvaret snävare än andra*

Våra intervjuer med företrädare för kommunsektorn, Migrationsverket och polisens region Syd ger en samstämmig bild av att Länsstyrelsen i Skåne län uppfattades som frånvarande och mindre aktiv i sitt agerande. Det fanns omfattande behov av samordning inom länet, där Malmö stad och Trelleborgs kommun samt Migra-

---

<sup>50</sup> Länsstyrelsen Västernorrland (2016), *Utvärdering av internt arbete under flyktingsituationen*, s. 6.

<sup>51</sup> SOU (2005:104), *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. Huvudrapport från 2005 års katastrofkommission, s. 300–301.

<sup>52</sup> Framför allt länsstyrelsernas årsredovisningar för 2015.

tionsverket var hårt belastade, och därför anser intervjupersonerna att länsstyrelsen tog en alltför begränsad roll. I en utvärdering beställd av Malmö stad konstateras att samverkan mellan Malmö stad och Länsstyrelsen i Skåne län var bristfällig och att det saknades ett aktörsgemensamt agerande i länet.<sup>53</sup> Även i länsstyrelsens egen uppföljning framför externa aktörer att länsstyrelsen hade kunnat ta ett tydligare ansvar för samordning på strategisk nivå och för informationsamordning.<sup>54</sup>

Företrädare för Polismyndigheten i region Syd framhåller särskilt att det fanns ett behov av mer operativ samordning i Skåne län men att länsstyrelsen inte bidrog till detta. Polisen samverkade i första hand direkt med Migrationsverket och kommunerna, utan länsstyrelsens medverkan. Detta skiljer sig från de övriga länen inom polisregion Syd (Kronoberg, Blekinge och Kalmar), där samordningen inom länet och samarbetet mellan polis och länsstyrelsen överlag fungerade bättre än i Skåne. Polisens bild är att länsstyrelsen i Stockholms respektive Västra Götalands län tycks ha tagit ledningen på ett tydligare sätt inom länen, och att det är uppenbart att länsstyrelserna tolkade sitt ansvar och mandat på olika sätt.

Enligt utvärderingen som Malmö stad beställde upplever även kommunerna i länet att Länsstyrelsen i Skåne län ibland brast i sin roll som länk mellan den lokala och regionala nivån, till exempel genom att kommunernas frågor inte i tillräcklig utsträckning lyftes till nationell nivå.<sup>55</sup> Företrädare för SKL har i samtal med oss också angett att kommunerna i Västra Götaland överlag är nöjda med hur länsstyrelsen där utförde sitt uppdrag under händelsen, medan Skånekommunerna överlag är mindre nöjda med Länsstyrelsen i Skåne län. SKL:s tolkning är att skillnaderna på en övergripande nivå handlar om olika ambitionsnivå vad gäller att ta ett regionalt helhetsansvar, där Skåne tycks ha gjort en mer snäv tolkning av sin roll. Även i vår enkät har andra länsstyrelser gett uttryck för att det viktiga var att hålla ihop länet, hjälpa kommunerna och göra det

---

<sup>53</sup> 4C Strategies AB, *Utvärdering av Malmö stads krishantering med anledning av situationen med människor på flykt*, 25 april 2016, s. 2, 29.

<sup>54</sup> Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Flyktingsituationen hösten 2015 och våren 2015. Intern uppföljning av Länsstyrelsen Skånes insatser och förmåga*. Utkast.

<sup>55</sup> 4C Strategies AB, *Utvärdering av Malmö stads krishantering med anledning av situationen med människor på flykt*, 25 april 2016.

som är bäst för människor på flykt. Länsstyrelsen i Västra Götalands län poängterar även att det var viktigt att nå en samsyn i länet kring ansvarsfördelningen och att man skulle ha kunnat vara ännu bättre på att kommunicera hur man tolkade sitt uppdrag och avsåg att hantera situationen.

Av våra intervjuer med företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län framgår att länsstyrelsen bara ville sköta frågor som man hade ett utpekad ansvar för. I detta ingick exempelvis inte att samordna frivilligresurser och aktivt ringa runt till kommunerna för att identifiera möjliga boenden. Företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län framför att det var en utmaning att förklara för kommuner och andra regionala aktörer vad som är länsstyrelsens roll och ansvar.

I årsredovisningen för 2015 konstaterar Länsstyrelsen i Skåne län att det kan ha funnits förväntningar på att man skulle delta aktivt i det operativa arbetet men att man prioriterat att upprätthålla normal verksamhet och stödja de vanliga strukturerna.<sup>56</sup> Länsstyrelsen framhåller även att man tog initiativ till att stärka Migrationsverket genom att landshövdingen gick ut med ett uppprop till statliga myndigheter som är verksamma i Skåne om att ställa resurser till Migrationsverkets förfogande.

### *Resultatet blir ofta att arbeta ”by the book” eller lösa uppgiften*

Även erfarenheter från skogsbranden i Västmanland 2014 visar att det är otydligt hur det geografiska områdesansvaret ska tolkas.<sup>57</sup> Detta ansvar ställer enligt en utvärdering av händelsen mycket höga krav på aktörerna: De ska veta vilka resurser som finns i länet och i kommunerna samt hur dessa ska användas. De ska också veta vilket ansvar de själva och övriga aktörer har samt var gränsen går mellan områdesansvaret och ansvarsprincipen. Enligt utvärderingen borde gränsdragningen vara tydligare om tanken är att den ska efterlevas vid en extraordinär händelse eller kris.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 215.

<sup>57</sup> Asp, V. m.fl. (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, Crismart, s. 138–140.

<sup>58</sup> Asp, V. m.fl. (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, Crismart, s. 126.

I vår enkät anger nära hälften av länsstyrelserna (9 av 21) att de avstod från åtgärder som skulle ha kunnat bidra till en bättre hantering ur ett helhetsperspektiv, eftersom åtgärderna inte låg inom länsstyrelsens ansvar enligt regelverket och uppdragen (framför allt utifrån det geografiska områdesansvaret).

I utvärderingen av hanteringen av skogsbranden i Västmanland 2014 konstateras att ansvarsprincipen kan utgöra ett hinder om den tolkas strikt genom att aktörerna inte vågar agera utanför det ansvar de har under normala förhållanden. Utvärderarna drar slutsatsen att det tenderar att bli ett val mellan en ineffektiv hantering "by the book" eller en effektiv hantering med många ad-hoc-lösningar.<sup>59</sup>

### 2.3 Ansvar i förhållande till andra aktörer

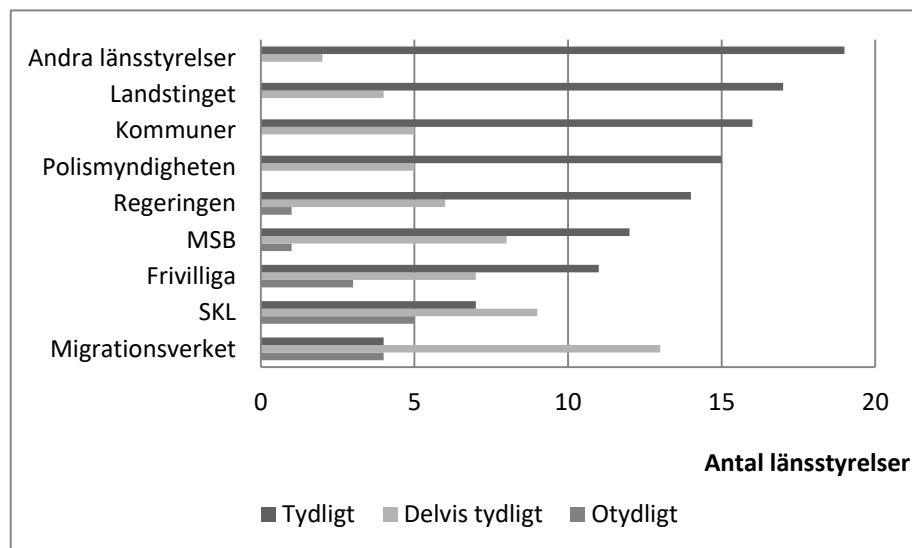
För flera länsstyrelser var det en utmaning att hitta sin roll i situationen med människor på flykt. Utöver svårigheterna med att bedöma händelsens utbredning och allvarlighetsgrad, handlade det också om att sakfrågan var ny för länsstyrelserna. Det sistnämnda gjorde det otydligt hur det egna ansvaret skulle avgränsas i förhållande till framför allt den ansvariga sektorsmyndigheten Migrationsverket. Svårigheterna med att tolka situationen påverkade även den interna hanteringen (se vidare kapitel 5).

Vår enkät visar att en majoritet av länsstyrelserna uppfattar att det egna ansvaret var tydligt i förhållande till andra länsstyrelser, landstinget och kommunerna i länet samt polisen, se figur 1. Där emot uppfattar flera att ansvaret var otydligt eller bara delvis tydligt i förhållande till myndigheterna Migrationsverket och MSB, till SKL och till frivilligresurserna.

---

<sup>59</sup> Asp, V. m.fl. (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, Crismart, s. 139.

**Figur 1** Länsstyrelsens ansvar och uppgifter i förhållande till andra berörda aktörer



Källa: Statskontorets enkät till länsstyrelserna.

Otydligheten i ansvar innebar delvis en osäkerhet kring vilka uppgifter som låg inom länsstyrelsens ansvar. I vår enkät uppger en majoritet av länsstyrelserna (13 av 21) att de genomförde åtgärder trots att de inte visste eller var osäkra på om åtgärderna låg inom länsstyrelsens ansvar enligt regelverket och uppdragen.

### Ansvarsfördelningen gentemot Migrationsverket var oklar

När det gäller Migrationsverket upplever länsstyrelserna att ansvarsfördelningen var otydlig på framför allt regional nivå. Otydligheten handlar dels om hur Migrationsverket såg på sitt ansvar i förhållande till andra aktörer, dels om vad myndigheten i praktiken hade kapacitet att göra. Till exempel uppger flera länsstyrelser att de genomförde åtgärder som låg inom Migrationsverkets eller andra aktörers ansvar, såsom att upprätta boendelistor och kontaktlistor till de olika typer av boenden som etablerades i länet och att inventera boendelokalerna för ensamkommande barn.

Man upplever även att Migrationsverket inte gick ut med tillräcklig information, till exempel om behovet av evakueringsboenden, och att informationen inte var samordnad mellan nationell och regional nivå. Enligt flera länsstyrelser beror oklarheterna delvis på att Migrationsverket under hösten 2015 inte ingick i den grupp av myndigheter som är utpekade som bevakningsansvariga i krisberedskapsförordningen.

Även företrädare för Migrationsverkets region Syd anser att det fanns oklarheter om länsstyrelsernas ansvar i förhållande till Migrationsverket. Länsstyrelsen intog inte den ledande roll i länet som man inom Migrationsverket hade förväntat sig. Denna uppfattning delas av företrädare för Polismyndighetens region Syd som vi har talat med.

Flera länsstyrelser anger också att ansvaret inte var tydligt i förhållande till SKL (14 av 21) och regeringen (7 av 21), se figur 1. En förklaring till detta kan vara att länsstyrelserna har haft minst kontakt med dessa aktörer, vilket vi beskriver närmare i kapitel 6.

### Oklart ansvar för att samordna frivilligresurser

Flera länsstyrelser lyfter fram att det fanns ett stort behov av att samordna arbetet med frivilligsektorn. Däremot anser hälften av länsstyrelserna att deras eget ansvar i förhållande till frivilliga aktörer inte var tydligt. Flera länsstyrelser konstaterar att det var oklart vem som hade ansvar för att samordna frivilligresurserna. Exempelvis tog Länsstyrelsen i Stockholms län en aktiv roll i att samordna frivilligresurser, medan Göteborg stad och Malmö stad hanterade samordningen av frivilligresurser i Västra Götaland respektive Skåne.

Även MSB konstaterar att länsstyrelserna är ovana att samordna frivilliginsatser och att det var otydligt vilket ansvar offentliga aktörer hade för sådan samordning. Allt eftersom frågan blev aktuell valde man varierande sätt att hantera den i länen.<sup>60</sup> I länsstyrelsernas enkätsvar till MSB uppgav till exempel 9 av 21 länsstyrelser i december 2015 att de hade en frivilligsamordning. Vissa länsstyrelser

---

<sup>60</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 21.

har flera avtal med frivilligorganisationer om att bistå vid en kris medan andra inte alls ser behovet av frivilliga.<sup>61</sup>

### Okunskap om länsstyrelsens ansvar gav felaktiga förväntningar

Flera länsstyrelser upplever att en del berörda aktörer i länet inte fullt ut förstod länsstyrelsens uppdrag inom krisberedskap. Framför allt pekar dessa länsstyrelser på att frivilliga och Migrationsverket hade förväntningar på länsstyrelsen som gick utöver vad som ingår i det geografiska områdesansvaret.

Dessa aktörer hade inte heller tillräcklig kunskap om eller erfarenhet av länsstyrelsens krisberedskapsorganisation och dess arbetssätt med till exempel samverkanskonferenser och lägesbilder. Enligt ett par länsstyrelser gäller detta också kommunerna, även om ansvaret i förhållande till kommunerna var tydligt juridiskt sett. Enligt några länsstyrelser beror kunskapsbristerna delvis på att man involverade nya aktörer och personer med annan kompetens. Detta ligger i linje med MSB:s iakttagelser från hanteringen av händelsen, och enligt MSB gällde det aktörer på både nationell och regional nivå, det vill säga även länsstyrelserna.<sup>62</sup>

Ingen länsstyrelse uppger i vår enkät att MSB hade otillräcklig kunskap om länsstyrelsernas krisberedskapsorganisation och arbetsätt. Däremot upplever ett par länsstyrelser att MSB saknade kunskap om integrationsområdet och de etablerade samverkansformer och nätverk som finns där. Det innebar enligt dessa länsstyrelser en otydlighet i kanalerna och delvis parallella samverkansmöten i olika spår.

Vikten av att tydliggöra roller och ansvar vid denna typ av händelser är enligt åtta länsstyrelser en av de främsta lärdomarna från deras eget arbete.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 22.

<sup>62</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 26 f.

<sup>63</sup> Detta framkommer i svaren på en öppen fråga där vi har bitt länsstyrelserna nämna de främsta lärdomarna från deras eget arbete med att hantera situationen med människor på flykt. Varje länsstyrelse har själv valt antalet lärdomar.



## Mer inriktning från den nationella nivån hade kunnat underlätta

I enkäten till länsstyrelserna har vi ställt en öppen fråga om vilka deras främsta utmaningar var under hanteringen av situationen med människor på flykt. Den utmaning som nämns av flest länsstyrelser (10 av 21) är bristen på koordinering av nationella uppdrag och direktiv samt otillräcklig nationell inriktning.

Några länsstyrelser anser att MSB:s uppdrag om att samordna ansvariga aktörers hantering i sig var otydligt. De upplever att samordningen mest bestod i att samla information genom lägesbilder och rapportera vad olika berörda aktörer gjorde under situationen, snarare än att bidra till en nationell inriktning och prioriteringar på nationell nivå. Ett exempel är att de olika myndigheterna använde olika boendebegrepp (främst evakueringsboende, akutboende och tillfälligt boende). Det tog tid för länsstyrelserna att själva reda ut detta och oklarheterna försvårade den egna informationsspridningen till kommunerna i länet.

Både i vår enkät och i våra intervjuer framför länsstyrelserna att det saknades en nationell inriktning under situationen med människor på flykt. De menar att tydliga direktiv eller specifika uppdrag tidigt i händelsen hade hjälpt dem att tolka och avgränsa sin roll. Det hade även underlättat för länsstyrelserna att ta ett mer operativt ansvar i vissa frågor som många såg behov av, till exempel samordning av evakueringsboenden.

Även flera kommuner har framfört att staten, inklusive länsstyrelserna, inte var samordnad under händelsen.<sup>64</sup> En jämförelse som några länsstyrelser lyfter är att MSB fick ett nationellt samordningsuppdrag medan länsstyrelserna på egen hand fick avgöra vad som ingick i det geografiska områdesansvaret och då gjorde olika tolkningar.

---

<sup>64</sup> Synpunkten framkom under mötet med NKK.

## 2.4 Sammanfattande iakttagelser

Statskontoret konstaterar att länsstyrelserna under hösten 2015 inte hade något direkt uppdrag att arbeta med mottagande av migranter. Majoriteten av länsstyrelserna utgick från det ansvar de har enligt krisberedskapsförordningen och det geografiska områdesansvaret. Många länsstyrelser pekar också på att uppdragen inom integrationsområdet var en viktig utgångspunkt för deras arbete med mottagande av människor på flykt hösten 2015.

Vår analys visar också att begreppet kris inte gav någon vägledning för länsstyrelsernas agerande. Inledningsvis förde många länsstyrelser interna diskussioner om huruvida händelsen föll inom definitionen för en kris eller inte. På längre sikt tycks dock begreppets otydlighet inte ha haft någon större betydelse för hur flertalet av länsstyrelserna valde att agera. I praktiken har länsstyrelserna agerat som om det gällde en samhällsstörning, vilket är ett begrepp MSB har introducerat för att vidga synsättet på vilka företeelser som kan vara relevanta att beakta inom ramen för krisberedskapen.

Statskontorets konstaterar att regelverket för krisberedskaps-systemet lämnar utrymme för olika tolkningar av vilket ansvar de inblandade aktörerna faktiskt har. Det gäller särskilt vid en händelse som involverar sakfrågor eller aktörer som inte tidigare ingått i krisberedskapen. Gränsen mellan Migrationsverkets och länsstyrelsernas ansvar har varit otydlig för de inblandade aktörerna. Vi ser också att länsstyrelserna tolkade sin roll utifrån det geografiska områdesansvaret på olika sätt. Länsstyrelsen i Skåne län gjorde en snävare tolkning som främst utgår från de begränsningar som finns av länsstyrelsens ansvar. Andra länsstyrelser, bland annat den i Västra Götaland, utgick från de behov som fanns i situationen, som delvis kunde gå utanför länsstyrelsens direkta ansvarsområde.

## 3 Förutsättningar för länsstyrelsernas arbete

Vi redogjorde i det föregående kapitlet för länsstyrelsernas ansvar och uppgifter under situationen med människor på flykt. I detta kapitel behandlar vi förutsättningarna för länsstyrelsernas arbete, både generellt och under händelsen. Vi belyser länsstyrelsens interna organisation och finansiering såväl som kostnaderna i samband med mottagandet av flyktingar. I kapitlet redovisar vi även hur mottagningen av asylsökande skiljer sig mellan de olika länen.

### 3.1 En organisation med många stuprör

Länsstyrelserna har en rad uppgifter, vilket bland annat framgår av länsstyrelsernas instruktion.<sup>65</sup> Internt kan länsstyrelsen beskrivas som sektoriserad eller som en koncern, där olika områden riskerar att bli stuprör inom organisationen. I många fall är länsstyrelserna en uppsplittrad organisation som har svårt att fördela tillräckligt med resurser till alla olika uppgifter. En av länsstyrelsens kärnuppgifter är att svara för samordning på regional nivå. I praktiken handlar det om flera samordningsuppdrag: inom den egna myndigheten, externt i länet och mellan olika länsstyrelser.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> Statskontoret gjorde 2010 en särskild studie av länsstyrelserna och konstaterade att de var verksamma inom 15 av 27 utgiftsområden, med tyngdpunkten inom miljö- och hälsoskydd samt lantbruk och landsbygd, Statskontoret (2010), *Statens regionala företrädare – trender och scenarier* (Om offentlig sektor), s. 64.

<sup>66</sup> Statskontoret (2010), *Statens regionala företrädare – trender och scenarier* (Om offentlig sektor), s. 68 f, 74. I faktagranskningen har Länsstyrelsen i Skåne län framfört invändningar mot Statskontorets beskrivning och anser att länsstyrelsen tvärtom är specialiserad på samordning mellan olika sakområden.

I kapitel 2 konstaterar vi att situationen med människor på flykt var en fråga som hamnade mellan uppdraget inom krisberedskap och uppdraget inom integration. En sådan tvärsektoriell fråga är särskilt svår att hantera i en stuprörsorganisation som länsstyrelsen. Vi återkommer i kapitel 4 till hur man valde att lösa detta organisatoriskt.

## 3.2 Resurser och prioriteringar varierar

### Varierande storlek på länen ger olika förutsättningar för länsstyrelserna

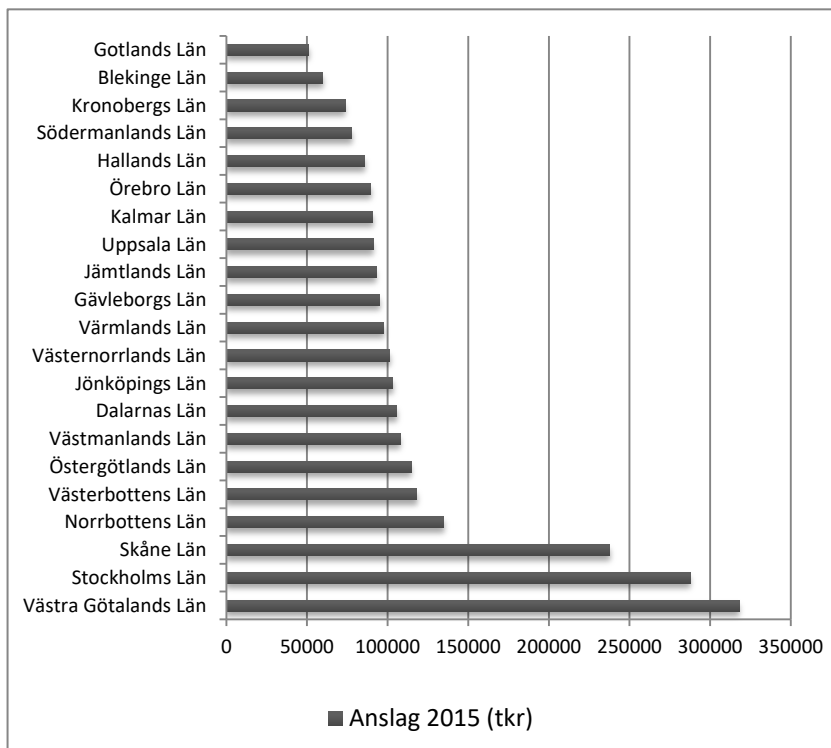
Finansieringen av länsstyrelsernas verksamhet kan generellt beskrivas som komplicerad. Statskontoret fann år 2010 att förvaltningsanslaget från Finansdepartementet finansierar drygt hälften av förvaltningskostnaderna. Utöver detta finansieras ungefär en tredjedel av förvaltningskostnaderna genom en stor mängd avgifter och bidrag från sektorsmyndigheter.<sup>67</sup>

År 2015 hade Länsstyrelsen i Västra Götalands län ungefär sex gånger större förvaltningsanslag än Länsstyrelsen i Gotlands län (figur 2). Vi kan konstatera att de tre storstadslänen Västra Götaland, Stockholm och Skåne generellt hade betydligt större anslag än de övriga länen. Dessa tre län är även de befolkningsmässigt största.

---

<sup>67</sup> Statskontoret (2010), *Statens regionala företrädare – trender och scenarier* (Om offentlig sektor), s. 67.

Figur 2 Länsstyrelsernas anslag 2015, tusental kronor (tkr)



Källa: Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2015.

Utöver att grundförutsättningarna skiljer sig åt finns det även skillnader i hur mycket medel länsstyrelserna använde inom de båda verksamhetsområdena krisberedskap och integration.

### Olika resurser inom verksamhetsområdet krisberedskap

Riksrevisionen har konstaterat att länsstyrelsernas krisberedskapsarbete i större utsträckning finansieras med projektbidrag än med förvaltningsanslagen. Länsstyrelserna kan söka bidrag för utvecklingsprojekt från ett särskilt anslag som MSB fördelar.<sup>68</sup> Enligt

<sup>68</sup> Anslag 2:4 Krisberedskap uppgår till cirka 1 miljard kronor årligen, varav ungefär hälften används till utvecklingsprojekt inom myndigheter inklusive MSB.

Riksrevisionen medför detta en risk för kortsiktighet och bristande kontinuitet, bland annat vad gäller personalförsörjningen.<sup>69</sup>

Länsstyrelsens ledning beslutar hur förvaltningsanslaget ska fördelas på olika verksamheter. Under 2011–2014 avsattes igenomsnitt 2,7 procent av förvaltningsanslaget för att finansiera krisberedskapsarbetets direkta kostnader. Riksrevisionen har inte sett något tydligt samband mellan den använda andelen av anslaget och länsstyrelsens bedömning av hur väl man utfört sina uppgifter eller bedömningen av om resurserna har varit tillräckliga. Mer än hälften av länsstyrelserna bedömer att de under 2011–2014 inte hade tillräckliga resurser för att utföra sina uppgifter inom krisberedskapen.<sup>70</sup> Storstadsregionerna och kärnkraftslänen har ofta större resurser än övriga länsstyrelser.<sup>71</sup>

Länsstyrelserna med störst verksamhetskostnader för krisberedskap var 2015: Stockholm (29,4 miljoner kronor), Västra Götaland (23,9 miljoner kronor), Västmanland (20,9 miljoner kronor), Halland (20,2 miljoner kronor), Uppsala (18,7 miljoner kronor), Skåne (14,8 miljoner kronor) och Kalmar (12,1 miljoner kronor) – det vill säga tre storstads-län och tre kärnkraftslän.<sup>72</sup> Mätt som andel av länsstyrelsens totala kostnader blir dock bilden något annorlunda; både Skåne och Västra Götaland använde en förhållandevis liten andel av sina resurser för krisberedskapsfrågor.

## Kostnader för integrationsuppdraget skiljer sig åt

Det varierar också hur stora resurser länsstyrelserna lade på integrationsuppdraget. Störst verksamhetskostnader hade Skåne (12,5 miljoner kronor), Västra Götaland (11,1 miljoner kronor) och Stockholm (9,2 miljoner kronor).<sup>73</sup> Dessa län hade också flest

---

<sup>69</sup> Riksrevisionen (2015:18), *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*, s. 10.

<sup>70</sup> Riksrevisionen (2015:18), *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*, s. 45 f.

<sup>71</sup> Asp, V. m.fl. (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, Crismart, s. 125.

<sup>72</sup> I verksamhetskostnaderna kan det ingå kostnader för verksamhet som inte finns i alla län eller som följer av att vissa länsstyrelser har särskilda uppdrag. Kostnaderna är därmed inte fullt ut jämförbara mellan länen.

<sup>73</sup> Se noten ovan angående verksamhetskostnader.

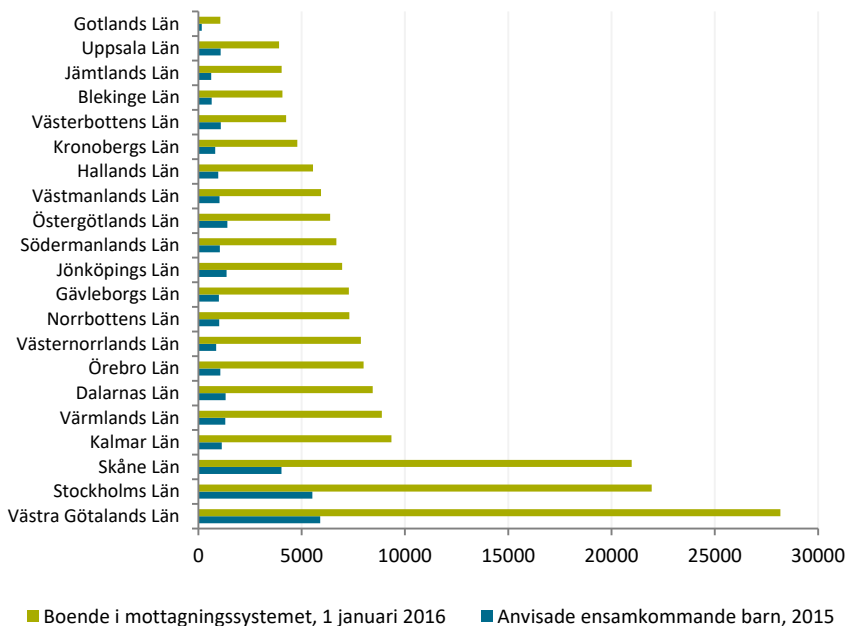
asylsökande boende inom länet och tog emot flest anvisade ensamkommande barn under 2015.

Mätt som andel av länsstyrelsens totala verksamhetskostnader hade Skåne störst kostnader för integration, följt av Gävleborg och Kronoberg. Lägst andelar hade Gotland och Jämtland.

### Asylmottagningen påverkar länen i varierande grad

De tre storstadslänen hade flest asylsökande boende inom länet den 1 januari 2016 (figur 3). Kommuner inom dessa län tog även emot flest ensamkommande barn. Minst antal boende fanns i Gotlands län, Uppsala och Jämtland.

**Figur 3** Boende i mottagningssystemet 1 januari 2016 och anvisade ensamkommande barn under 2015, antal personer



Källa: Migrationsverket.

Genom att relatera antalet asylsökande som bodde i länet 1 januari 2016 till länets storlek får man en bild av belastningen på länets kommuner med anledning av mottagandet. Kalmar, Västernorrland, Värmland och Jämtland hade flest asylsökande boende i länet per capita. Minst antal per capita bodde i Stockholm och Uppsala.

Motsvarande mått för antal anvisade ensamkommande barn under 2015 visar att kommunerna i Jämtland, Kalmar och Dalarna hade tagit emot flest barn per capita. Minst antal per capita togs emot i Stockholms och Gotlands län.

### **Inget tydligt mönster mellan resurser och mottagande**

Det går inte att se något samband mellan kostnaderna för integrationsuppdraget och länets mottagande när det gäller antalet asylsökande som bor i länet och antalet anvisade ensamkommande barn.

## **3.3 Resurser för hantering av situationen**

### **Länsstyrelsernas kostnader varierade**

I vår enkät har vi frågat efter länsstyrelsernas kostnader för hanteringen av situationen med människor på flykt under hösten 2015. Alla länsstyrelser har inte besvarat frågan med ett belopp och det är i något fall oklart vad uppgiften avser. Den övergripande bilden är dock tydlig. Hälften av länsstyrelserna uppger att de hade en kostnad mellan 500 000 och 1 miljon kronor. Fyra länsstyrelser anger en lägre kostnad (Gotland, Gävleborg, Västernorrland och Blekinge). De fyra länsstyrelserna med högst kostnad för hanteringen är Skåne och Västmanland (1,3 miljoner kronor), Stockholm (2,5 miljoner kronor) och Västra Götaland (2,7 miljoner kronor). Flera länsstyrelser anger att kostnaderna främst avser tiden för den personal som arbetade med situationen.

De flesta länsstyrelser anger att hanteringen krävde motsvarande 1,0–1,5 årsarbetskrafter. Tre länsstyrelser anger en lägre uppgift (Gotland, Västernorrland och Blekinge). Skåne och Västra Götaland uppger störst tidsåtgång – motsvarande 2,0 respektive 4,6 årsarbetskrafter.



### *Anslag för krisberedskap användes som finansiering*

Alla länsstyrelser använde förvaltningsanslaget för att finansiera de kostnader som hanteringen av händelsen medförde. Ungefär hälften anger dessutom att delar av kostnaderna finansierades med medel från anslag 2:4 Krisberedskap. Anslaget disponeras av MSB och ska användas för projekt för att utveckla krisberedskapsarbetet.

Två länsstyrelser hänvisar i sina svar till att man har små ordinarie resurser och därför skulle behöva ha tillgång till en så kallad "kriskassa" för att finansiera stöd och insatser vid oväntade händelser. I detta fall kom dock anslag 2:4 närmast att fungera som kriskassa för flera länsstyrelser, eftersom MSB beslutade att medlen skulle få användas för projekt som var direkt relaterade till situationen med människor på flykt, till exempel "Samordnad kriskommunikation" och "Utveckling av lokal och regional krisberedskap".

### **Resurserna var av underordnad betydelse**

I enkäten har vi även ställt frågor för att undersöka vilken betydelse resurstillgång och ansvar för kostnader hade för länsstyrelsernas agerande.

### *Oklar fördelning av kostnader var inget hinder*

Knappt hälften av länsstyrelserna (9 av 21) uppger att de genomförde åtgärder trots att det var oklart vem som skulle stå för kostnaderna. Exempel på sådana åtgärder var att koordinera frivilligresurser och ta fram informationsmaterial.

Samtidigt uppger nästan alla (19 av 21) att de inte avstod från att genomföra någon åtgärd till följd av oklara ansvarsförhållanden beträffande kostnaderna.

Sammantaget är bilden att kostnaderna var av underordnad betydelse för länsstyrelsernas åtgärder. Länsstyrelserna genomförde åtgärder som de ansåg låg inom deras ansvarsområde och i många fall även andra åtgärder som man såg behov av i situationen.

### *Hälften bedömer att resurserna var otillräckliga*

Vi har ställt frågan om de avsatta resurserna var tillräckliga i förhållande till länsstyrelsens ansvar och uppgifter utifrån författningar och uppdrag. Bara fyra länsstyrelser svarar att resurserna var tillräckliga. Tio länsstyrelser uppger att de var otillräckliga och sju att resurserna ibland inte räckte till.

Flera länsstyrelser uppger att hanteringen av situationen med människor på flykt ledde till undanträngning och att annan verksamhet åsidosattes till följd av de omprioriteringar som var nödvändiga. Enligt åtta länsstyrelser var detta en av de främsta utmaningarna i det egna arbetet som var kopplat till händelsen. Sex länsstyrelser menar att uthållighet är en av de främsta utmaningarna.<sup>74</sup> Resursbristen hindrade alltså inte länsstyrelserna från att hantera situationen, men med mer resurser skulle konsekvenserna för det ordinarie arbetet ha kunnat bli mindre. Det gäller främst inom verksamhetsområdena kommunikation, integration och krisberedskap.

Att ”tillräckliga resurser” i hög grad är något relativt framkommer också i fritextsvaren: några länsstyrelser anger att länsledningen valde att prioritera och avdela de resurser som behövdes, medan någon anger att mer resurser borde ha omfördelats internt för situationen. Detta anknyter till diskussionen i kapitel 2 om länsstyrelsernas olika syn på sitt ansvar utifrån det geografiska områdesansvaret och hur de, som en konsekvens av detta, valde att prioritera resurserna.

## **3.4 Sammanfattande iakttagelser**

Som framgått i detta kapitel har länsstyrelserna en rad uppdrag inom olika områden och den interna organisationen är sektoriserad. Enligt Statskontoret kan de därmed få svårt att hantera tvärspektoriella frågor och omfördela personal internt mellan verksamhetsområden. Vi konstaterar också att länsstyrelserna har mycket varierande förutsättningar avseende resurser, och de har valt olika sätt att prioritera resurserna internt mellan olika verksamhetsområden. Läns-

---

<sup>74</sup> Detta framkommer i svaren på en öppen fråga där vi har bett länsstyrelserna nämna vilka de främsta utmaningarna var. Varje länsstyrelse har själv valt antalet utmaningar.

styrelserna i de tre storstadslänen har generellt större resurser att tillgå än i övriga län. Storstadslänen har även störst mottagande i absoluta tal, även om andra län har ett större mottagande per capita. Betydelsen av detta kan vara dubbel: När många flyktingar och nyanlända redan finns i länet kan det bli svårare att ta emot fler. Samtidigt har man redan ett aktivt arbete kring integrationsfrågor med kommunerna i länet som kan underlätta samverkan även i angränsande frågor.

Utifrån enkätsvaren konstaterar vi att tillgången till resurser och finansieringen av olika kostnader var av underordnad betydelse för länsstyrelserna när de fattade beslut om vilka åtgärder de skulle vidta. Många länsstyrelser pekar ändå på att hanteringen ledde till undanträngning av andra arbetsuppgifter, och att det var en av de främsta utmaningarna i deras eget arbete under situationen med människor på flykt.

## 4 Länsstyrelsernas beredskap

I kapitel 2 redogör vi för utgångspunkterna för länsstyrelsens roll i krisberedskapen. Där nämner vi bland annat att länsstyrelsen ska identifiera tänkbara hot och risker inom sitt geografiska område och kunna upptäcka kriser genom att ha en tjänsteman i beredskap. Vi nämner även att länsstyrelsen ska ha en förmåga att analysera situationens möjliga utveckling och konsekvenser i länet och att omgående kunna upprätta en ledningsfunktion för samordning och information. I detta kapitel redogör vi för hur länsstyrelsernas beredskap såg ut under situationen med människor på flykt.

### 4.1 Länsstyrelsernas omvärldsbevakningsarbete

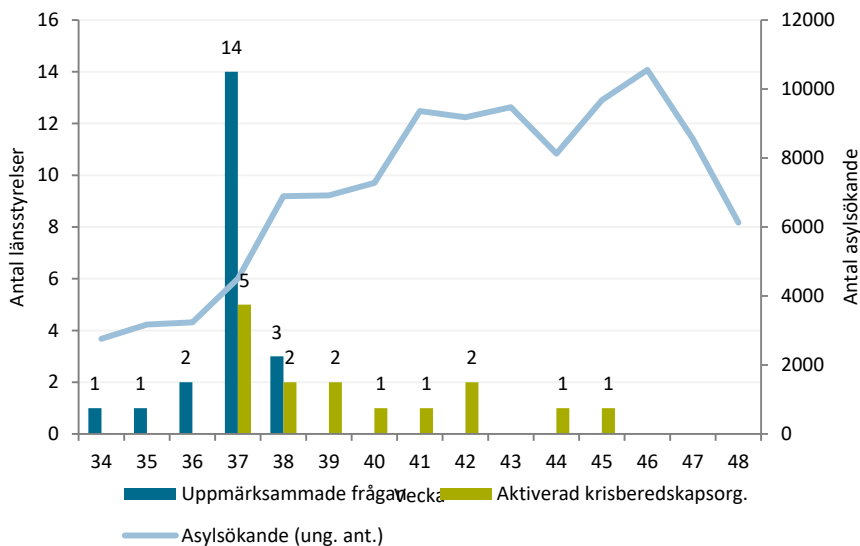
Länsstyrelsens ansvar inom krisberedskapen bygger på dess arbete med omvärldsbevakning. Företrädare för två av de länsstyrelser som var allra mest berörda, Skåne respektive Västra Götaland, uppger i våra intervjuer att de redan under sommaren 2015 noterade att migrantströmmarna började förändras. I Skåne kom informationen från Malmö stad och Trelleborgs kommun som uppmärksammade en ökning av framför allt ensamkommande barn. I Västra Götaland var det Göteborgs stad som uppmärksammade en tydlig ökning av antalet människor på flykt som kom till länet.

Enligt Migrationsverkets statistik ökade antalet asylsökande något under veckorna 34–36 (se figur 4). Under vecka 37 (7–13 september) ser vi en stor ökning i antalet asylsökande. Totalt kom 4 505 asylsökande under veckan, varav 829 var ensamkommande barn.

Under vecka 37 tog MSB fram den första nationella lägesbilden (9 september) och sammankallade till den första nationella samverkanskonferensen (10 september). Enligt vår enkät var det också

under denna vecka som flest länsstyrelser för första gången uppmärksammade att inströmningen av asylsökande skulle kunna kräva särskilda insatser.

**Figur 4** Antal länsstyrelser som uppmärksammat händelsen, antal länsstyrelser som aktiverat krisorganisation och antalet asylsökande, antal per vecka under 2015



*Källa:* Statskontorets enkät till länsstyrelserna. Uppgifter om antalet asylsökande kommer från Migrationsverket.

### De flesta aktiverade en krisberedskapsorganisation

Figur 4 visar även att från och med vecka 37 började länsstyrelserna att aktivera krisberedskapsorganisationen. Det innebär till exempel att krisledningsstaben inkallades eller att den regionala strukturen för krisberedskap sammankallades. Länsstyrelserna i de mest berörda länen, det vill säga Skåne, Västra Götaland och Stockholm, ingår bland de länsstyrelser som aktiverade krisberedskapsorganisationen under vecka 37. Många länsstyrelser uppmärksammade alltså frågan tidigt och flera började agera vid samma tidpunkt som MSB började följa händelseutvecklingen genom att ställa samman nationella lägesbilder. Sammantaget uppger 15 länsstyrelser att de på något

sätt aktiverade länsstyrelsens krisberedskapsorganisation under hösten 2015.

Även om inte alla länsstyrelser aktiverade krisberedskapsorganisationen bedömde samtliga att frågan krävde en anpassad organisering under åtminstone någon del av hösten 2015. Ingen länsstyrelse hanterade situationen inom verksamhetens ordinarie strukturer. Däremot valde länsstyrelserna att organisera arbetet på olika sätt, vilket vi beskriver i kapitel 5.

## 4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser

En viktig del i krisberedskapen är att förebygga och hantera risker och sårbarheter, vilket vi också nämner i kapitel 2. Länsstyrelsen ska sammanställa resultatet av kommunernas och sitt eget arbete i en regional risk- och sårbarhetsanalys som ska levereras årligen till MSB och regeringen.<sup>75</sup>

Analysen är central för länsstyrelsens krisberedskapsarbete eftersom den syftar till att stärka förmågan att hantera svåra påfrestningar i länet. Den ska utgöra underlag för beslut om krisberedskapsåtgärder i syfte att både reducera sårbarheten och öka den samlade krishanteringsförmågan i länet. De bedömningar som görs i analysen ska därmed sätta inriktningen för de krisberedskapsåtgärder som länsstyrelsen och andra aktörer i länet vidtar.

### Frågan passade inte in i krisberedskapen

Ur ett krisberedskapsperspektiv var situationen med människor på flykt en ny typ av händelse på så sätt att den var lågintensiv och utvecklades under en längre tid och att den geografiska utbredningen var svårbestämd. Den liknade inte heller de händelser som krisberedskapen är inriktad mot och övar för, exempelvis olyckor och naturhändelser. Situationen var i stället socialt betingad.

Enligt enkätsvaren och våra intervjuer med företrädare för länsstyrelserna i Skåne och Västra Götaland är det ovanligt att området

---

<sup>75</sup> Krisberedskapsförordningen 8 § och MSBFS 2010:7 *Föreskrifter om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser* (nu gällande föreskrift är MSBFS 2016:7 *Föreskrifter och allmänna råd om statliga myndigheters risk- och sårbarhetsanalyser*).

sociala risker beaktas i krisberedskapen. Sakområdet integration vid länsstyrelsen ingår inte heller i krisberedskapsverksamhetens arbete. Länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser för 2014 och 2015 innehåller heller ingen analys av vare sig sociala risker generellt eller risken för en kraftigt ökad inströmning av migranter. Inte ens storstadslänen lyfter fram det sociala riskperspektivet i sina risk- och sårbarhetsanalyser.

#### *Viktigt att ha en flexibel krishanteringsorganisation*

Nästan hälften av länsstyrelserna anger att en av de främsta lärdomarna av händelsen är att länets krisberedskapsstrukturer fungerar eller att händelsen gett dem tillfälle att utveckla krisberedskapen.<sup>76</sup> Ett par länsstyrelser menar till exempel att eftersom situationen pågick under en längre tid fick de möjlighet att se över och utveckla sina strukturer och arbetsformer inom krisberedskapen. Flera länsstyrelser påpekar även att det är viktigt att ha en flexibel krishanteringsorganisation som kan ta in nya sakområden och kompetenser. Någon länsstyrelse nämner också att händelsen har påverkat det långsiktiga integrationsarbetet i länet genom att motivera till ökad samordning.

### **4.3 Nyttan av länsstyrelsernas tidigare erfarenheter och arbete**

Länsstyrelserna har fått ange vad i deras tidigare arbete som var till hjälp för dem i hanteringen av situationen med människor på flykt (se figur 5).

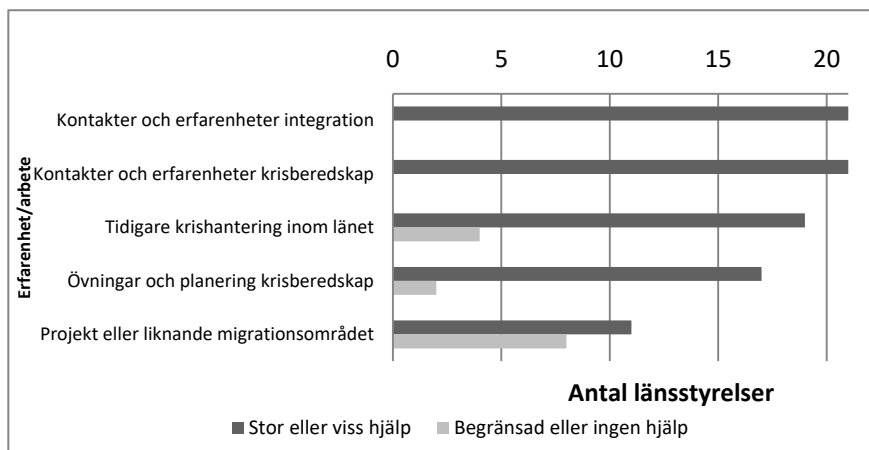
Samtliga länsstyrelser uppger att upparbetade kontaktvägar och erfarenheter inom såväl integrationsuppdraget som krisberedskapsarbetet var till stor eller viss hjälp. Det är däremot något fler som uppger att krisberedskapsarbetet i detta avseende var till stor hjälp jämfört med integrationsuppdraget (19 av 21 respektive 16 av 21). Nästan alla länsstyrelser anger även att erfarenheter av tidigare

---

<sup>76</sup> Detta framkommer i svaren på en öppen fråga där vi har bitt länsstyrelserna nämna vilka de främsta lärdomarna är avseende deras eget arbete med att hantera situationen med människor på flykt. Varje länsstyrelse har själv valt antalet lärdomar.

krishantering inom länet var till stor eller viss hjälp (9 av 21 respektive 10 av 21) liksom övningar och planering inom krisberedskapen.

**Figur 5 Nyttan av tidigare erfarenheter och arbete, antal länsstyrelser**



Källa: Statskontorets enkät till länsstyrelserna.

Färre länsstyrelser anser att erfarenheter av tidigare projekt eller liknande inom migrationsområdet var till hjälp.<sup>77</sup> Endast fyra länsstyrelser uppger att detta var till stor hjälp, medan fem anger att det var till begränsad hjälp och tre länsstyrelser att det inte var till någon hjälp alls. Ett par länsstyrelser uppger i fritextsvaren att de även har haft nytta av tidigare projekt om sociala risker och social oro, där framför allt upparbetade kontakter underlättade länsstyrelsernas arbete med händelsen.

I enkäten har vi också frågat länsstyrelserna om vad i deras eget arbete som de uppfattar fungerade väl i relation till situationen. Nästan alla länsstyrelser lyfter även då fram de upparbetade nätverk som finns i länet, både inom krisberedskap och inom integration, och de verktyg och rutiner som finns inom krisberedskapen.

<sup>77</sup> Sett till antalet svarande. Två länsstyrelser har inte lämnat svar på denna delfråga men svarat på övriga delfrågor. Ett rimligt antagande är att alternativet inte var relevant för dessa länsstyrelser.



Knappt en tredjedel nämner också att en av de främsta lärdomarna är att använda de kontakter och nätverk som finns i länet.<sup>78</sup>

#### 4.4 Sammanfattande iakttagelser

Statskontoret konstaterar att majoriteten av länsstyrelserna uppmärksammade under vecka 37 att inströmningen av asylsökande skulle kunna vara en fråga som kräver särskilda åtgärder. Från och med denna vecka började även länsstyrelserna att på något sätt aktivera sin krisberedskapsorganisation. Statskontoret konstaterar att detta var vid samma tidpunkt som MSB började följa händelseutvecklingen genom att ställa samman nationella lägesbilder. Samtliga länsstyrelser bedömde att arbetet med situationen med människor på flykt krävde en anpassad organisering, även om länsstyrelserna valde olika organisatoriska lösningar.

Statskontoret noterar vidare att länsstyrelserna saknade beredskap för att hantera en situation där ett stort antal människor på flykt anländer till Sverige. Det var också få länsstyrelser som hade beaktat området sociala risker i sina risk- och sårbarhetsanalyser. Däremot var etablerade kontaktvägar och tidigare erfarenheter inom både integrationsuppdraget och krisberedskapsarbetet till hjälp i länsstyrelsernas arbete med situationen. Även verktyg inom krisberedskapen var till nytta medan erfarenheter av tidigare projekt eller liknande inom migrationsområdet var till liten nytta.

---

<sup>78</sup> Detta framkommer i svaren på en öppen fråga där vi har bitt länsstyrelserna nämna vilka de främsta lärdomarna är avseende deras eget arbete med att hantera situationen med människor på flykt. Varje länsstyrelse har själv valt antalet lärdomar.

## 5 Länsstyrelsernas organisering av arbetet

I detta kapitel redogör vi för hur länsstyrelserna valde att utforma sin interna organisation under hanteringen av situationen med människor på flykt. Vi redovisar dels vilka organisationsformer som länsstyrelserna valde, dels likheter och skillnader mellan länsstyrelsernas sätt att organisera sitt arbete.

### 5.1 En ny fråga för länsstyrelserna

I kapitel 2 konstaterar vi att länsstyrelserna 2015 inte hade något direkt uppdrag att arbeta med mottagande av asylsökande. Mest relevant för sakfrågan var det så kallade integrationsuppdraget. Det är två av punkterna i regleringsbrevet för 2015 som avses: en som gällde nyanlända som lämnat asylprocessen och en gällande ensamkommande barn.

Det fanns alltså ingen självklar organisatorisk enhet inom länsstyrelserna som kunde hantera frågor relaterade till mottagning av asylsökande. Som vi beskriver i kapitel 4 gjorde det snabba händelseförloppet i början av september att många länsstyrelser agerade som om man stod inför en samhällsstörning. Mottagandet av asylsökande blev därmed en fråga inom ramen för krisberedskapsuppdraget med utgångspunkt i länsstyrelsernas geografiska områdesansvar.

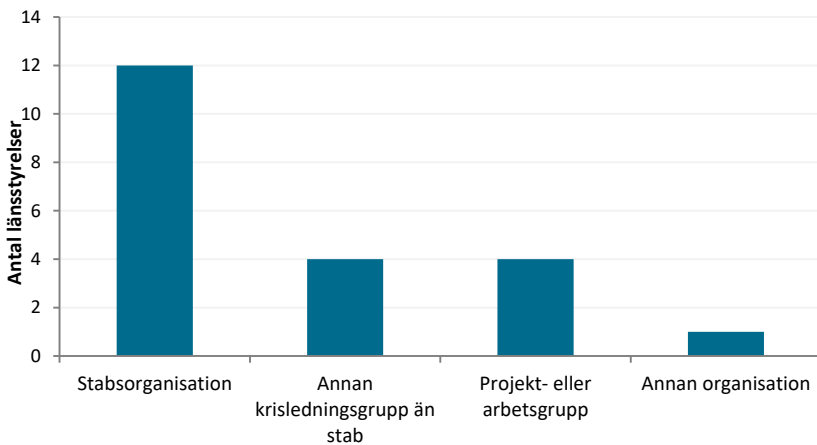
Länsstyrelserna valde delvis olika organisatoriska lösningar för att hantera situationens tvärssektoriella karaktär.

## 5.2 Organisering av det interna arbetet

### Stab, krisledning eller annan arbetsgrupp

Alla länsstyrelser inrättade under hösten 2015 någon form av särskild organisation med anledning av situationen med människor på flykt. Av figur 6 framgår att drygt hälften valde att bilda en krisledningsstab och ytterligare fyra att skapa någon annan typ av krisledningsgrupp. De resterande fem länsstyrelserna hanterade situationen genom tillfälliga organisationer utanför det ordinarie krisledningssystemet.

**Figur 6 Intern organisering av länsstyrelsens arbete med situationen med människor på flykt hösten 2015, antal länsstyrelser**



*Källa:* Statskontorets enkät till länsstyrelserna.

### Stabsorganisation

Vid kriser och olyckor ökar ofta organisationers behov av intern samordning, samverkan med andra, kommunikation och informationsdelning. När ordinarie rutiner för ledning inte svarar mot situationens krav kan man skapa en stab för att kraftsamla inom organisationen.<sup>79</sup>

<sup>79</sup> Om stabsarbete vid kriser, se t.ex. MSB:s webbplats, [www.msb.se](http://www.msb.se).

Eftersom det handlar om myndigheter finns oftast en krisberedskaps- eller krisledningsplan som anger förutsättningarna för stabens arbete, till exempel de funktioner som ska ingå och stabschefens beslutsmandat. Det kan också framgå av myndighetens arbetsordning. I kapitel 2 redogör vi för länsstyrelsens ansvar vid en kris. Här ingår att snabbt kunna upprätta en funktion (exempelvis en stab) för att samordna information och lägesbilder inom länet.

Flera av de länsstyrelser som arbetade i stab anger att funktionerna och kompetensen inom staben var anpassade efter den aktuella situationen. Utgångspunkten har ofta varit länsstyrelsens krisorganisation och krisledningsplanen. Denna struktur har på varierande sätt kompletterats med kompetens, framför allt från den enhet som arbetar med integrationsfrågor, och bemannats efter behovet.

Exempel på länsstyrelser som valde att upprätta en krisledningsstab är Jämtland och Kronoberg. De har båda, med något olika formuleringar, motiverat beslutet med att de behövde samla och fokusera sina resurser för att på ett effektivt och strukturerat sätt lösa en uppgift som går utöver det vanliga.<sup>80</sup>

## Andra sätt att organisera sig internt

Fyra av de länsstyrelser som valde att inte bilda en krisledningsstab skapade i stället någon annan typ av krisledningsgrupp. I till exempel Stockholms län hanterades situationen med människor på flykt inom den regionala samverkansstrukturen Samverkan Stockholmsregionen. I denna ingår 37 aktörer i länet inklusive länets kommuner. Länsstyrelsen har en ledande roll inom samverkansstrukturen och landshövdingen är ordförande i det strategiska inriktande forumet. Under situationen ingick även Migrationsverket och Arbetsförmedlingen i samverkansstrukturen.

Länsstyrelsen i Skåne län hör till de som valde att hantera situationen utanför krisledningssystemet. Under en knapp månad (7 september–2 oktober) arbetade man under stabliktande former

---

<sup>80</sup> Länsstyrelsen i Kronobergs län (2016), *Flyktingsituationen i Kronobergs län – ur länsstyrelsens perspektiv*, s. 1; Länsstidningen Östersund (2015), *Därför arbetar länsstyrelsen i stabsläge*, artikel publicerad 2015-10-24, tillgänglig på [www.ltz.se](http://www.ltz.se) (läst 2016-11-02).

men sedan valde man att prioritera ett mer långsiktigt arbete vid sidan av de akuta frågorna. Att arbeta i stab ansågs inte vara ändamålsenligt eftersom händelsen visade sig dra ut på tiden. Länsstyrelsen i Skåne län ville i stället övergå till ordinarie arbets sätt, men med strukturer för att stödja ett tvärsektorie llt arbete. Det gjordes genom att bilda en styrgrupp med cheferna för de berörda enheterna (social hållbarhet, kommunikation, plan och beredskap) och en samordningsgrupp med handläggare från de berörda enheterna.<sup>81</sup> Företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län säger att organisationen inte var något man provat tidigare, utan en innovation för att möta behoven i den unika situationen.

### Dynamiskt förhållningssätt

Några länsstyrelser anger att de tillämpade flera olika organisatoriska lösningar under hösten 2015. Som vi nämner ovan inledde Länsstyrelsen i Skåne län hanteringen i stabsläge och övergick sedan till en intern samordning som låg utanför krisledningssystemet. Länsstyrelsen i Uppsala län inledde arbetet i en arbetsgrupp, övergick under en tid till stabsarbete och inrättade sedan en ny arbetsgrupp. I båda länen var skälet att man ville få en mer långsiktig organisering av mottagandet genom att föra ner arbetet i linjeorganisationen.

Länsstyrelsen i Västra Götalands län började den 10 september arbeta enligt beredskapsnivån förstärkt grundberedskap, i enlighet med länsstyrelsens krisledningsplan. Det innebar att funktionen tjänsteman i beredskap (TiB) förstärktes med några personer från enheterna för kommunikation, samhällsskydd och beredskap och social hållbarhet. Efter drygt två veckor beslutade länsstyrelsen att inrätta en intern projektorganisation för att hantera situationen. Syftet var att avlasta linjeverksamheten och öka uthålligheten i arbetet. Den 19 oktober beslutade länsstyrelsen att anlita en extern projektledare och inrätta en ny projektorganisation som skulle arbeta under stabslignande förhållanden. Länsstyrelsen anpassade alltså sin organisation i takt med att händelsens omfattning och varaktighet framträdde tydligare. Flera som deltog i arbetet nämner i intervjuer att den sista projektorganisationen som leddes av

---

<sup>81</sup> Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 213 ff.

externa projektledare bidrog till att föra in ny energi och utöka uthålligheten i arbetet. En nackdel var dock att det blev ännu en nystart i arbetet där roller och uppgifter delvis behövde definieras igen.

Även i Stockholm utvecklades organisationen från en lösligare projektorganisation till en externt ledd projektgrupp som arbetade enligt stabsarbetsformer. Länsstyrelsen var drivande i arbetet men det var alltså inom den regionala samverkansstrukturen som man agerade. I slutet av oktober bedömde det regionala rådet att mottagandet (där även frivilligkoordinering ingick i Stockholms län) behövde samordnas på ett tydligare sätt.<sup>82</sup> En extern projektledare anlätades därför för att leda den regionala samverkanskoordineringen. Den krisledningsstab som i praktiken bildades bemannades delvis med ytterligare extern kompetens.

### 5.3 Kompetenssammansättning

Alla länsstyrelser såg behovet av att föra samman kompetens från integrationsområdet, kommunikation och krisberedskap för att hantera situationen med människor på flykt. Många nämner också i sina enkätsvar att det var en styrka att man lyckades involvera dessa olika kompetenser i arbetet. Hälften av länsstyrelserna nämner även att en av de främsta lärdomarna är vikten av att kunna samordna sig internt och ha en flexibel krisorganisation.<sup>83</sup> I kapitel 3 konstaterar vi att länsstyrelsens uppdrag att svara för regional samordning i själva verket innebär samordning på tre nivåer, varav en är den interna samordningen inom myndigheten.

Utöver kompetenserna ovan nämner flera länsstyrelser att de även använde sig av annan kompetens, exempelvis jurister, administratörer eller annat stöd eller kompetens från en plan- eller byggnadsenhet. Några tog personer från hela organisationen för att klara bemanningen. Kompetenssammansättningen varierar alltså avsevärt mellan länsstyrelserna och det finns inget mönster utifrån

---

<sup>82</sup> Det regionala rådet är den strategiska nivån i samverkansstrukturen, där de samverkande aktörernas högsta politiska beslutsfattare ingår, se [www.samverkanstockholsregionen.se](http://www.samverkanstockholsregionen.se).

<sup>83</sup> Detta framkommer i svaren på en öppen fråga där vi har bett länsstyrelserna nämna vilka de främsta lärdomarna är avseende deras eget arbete med att hantera situationen. Varje länsstyrelse har själv valt antalet lärdomar.

hur mycket resurser man avsatt eller hur man valde att organisera arbetet.

Att upprätta en krisledningsstab eller en projektgrupp med stabsarbetsformer kan kräva ganska omfattande resurser. En krisledningsstab ska bemannas efter det behov som finns, och för en länsstyrelse varierade bemanningen mellan 4 och 30 personer.<sup>84</sup> Länsstyrelsen i Skåne län säger i en intervju att det inte vore långsiktigt uthålligt att vara i stabsläge under så lång tid som situationen pågick, och att det bland annat var därför som man frångick stabsarbets sättet.

### **Skåne och Västra Götaland – samma problematik, olika lösningar**

Nästan alla intervjuade medarbetare vid länsstyrelserna i Västra Götalands och Skåne län nämner att skillnader i arbetssätt, begrepps-användning och kultur mellan medarbetare från olika enheter fördröjde arbetet inledningsvis. De upplevde särskilt att det blev något av en kulturkrock mellan de som arbetade med integrationsfrågor och de som arbetade med krisberedskapsfrågor på grund av olika begrepps-användning och skillnader i vilket tempo och med vilken tidshorisont man var van att arbeta. Personal utanför krisberedskapsfunktionerna kände inte heller till de arbetsmetoder som användes särskilt väl.

Företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län säger i en intervju att den lågintensiva utvecklingen och händelsens art gjorde att medarbetarna inom krisberedskapsområdet hade svårt att hitta sin roll och inte förstod hur de skulle arbeta med frågan. De som arbetade med integrationsfrågor fanns sig heller inte tillrätta inom krisledningsstrukturerna. Det ansågs därför vara naturligt att återföra arbetet till linjeorganisationen, men förstärkt med styr- och samordningsgrupper (se ovan).

---

<sup>84</sup> Länstidningen Östersund (2015), *Därför arbetar länsstyrelsen i stabsläge*, artikel publicerad 2015-10-24, tillgänglig på [www.ltz.se](http://www.ltz.se) (läst 2016-11-02).

### *Förhållandet till ledning och linjeorganisation*

I Västra Götaland hade den tillfälliga organisationen uttryckligen i uppdrag att avlasta linjeorganisationen. Det medförde att personal inom den ordinarie verksamheten ibland inte visste hur de skulle förhålla sig till projektgruppen. Samtidigt såg man inte att situationen med människor på flykt skulle kunna hanteras i linjen eftersom det var en tvärssektoriell fråga.

Länsstyrelsen i Skåne län valde i stället att i stor utsträckning föra hanteringen närmare det ordinarie arbetet, men med en högre ambitionsnivå än tidigare. Kontakterna med länsledningen skedde via den styrgrupp som inrättades och som sammanträdde en gång varje vecka. I intervjuerna framför medarbetare dock att den interna kommunikationen inte fungerade så bra som de önskat och att länsledningen inte var tillräckligt närvarande. Denna problematik fanns inte i Västra Götaland, där projektmedarbetarna uppfattar att länsledningen var närvarande i deras arbete.

## **5.4 Sammanfattande iakttagelser**

Statskontoret konstaterar att samtliga länsstyrelser inrättade någon form av särskild organisation med anledning av situationen med människor på flykt men med olika organisatoriska lösningar. Många länsstyrelser valde att bilda en krisledningsstab eller skapa någon annan typ av krisledningsgrupp. Ett mindre antal länsstyrelser tillsatte i stället arbets- eller projektgrupper som var frikopplade från krisledningen, men med kompetens från krisberedskapsområdet. Det går inte att se något tydligt samband mellan valet av organisation i sig och länsstyrelsernas förmåga att hantera situationen.

Länsstyrelserna i Västra Götalands och Stockholms län valde att ta in externa projektledare för att leda en projektorganisation med stabslignande arbetssätt. Statskontoret konstaterar att detta var sista steget i en gradvis upptrappning mot en organisation med allt större inslag av krishantering för att hantera behovet av samordning inom länet. Dessa projektorganisationer var också ett sätt att föra samman kompetens från olika områden inom länsstyrelsen, framför allt kommunikation, social hållbarhet och integration och krisberedskap. Länsstyrelserna i Skåne och Uppsala län valde



i stället att i så stor utsträckning som möjligt hantera situationen inom linjeorganisationen med syftet att främja det långsiktiga arbetet.

Statskontoret gör vidare iakttagelsen att det enligt flera länsstyrelser var en utmaning att hantera medarbetarnas olika kultur, begreppsanvändning och arbetssätt. I de flesta fall övervanns dock dessa kulturskillnader relativt snabbt.

## 6 Insatser och sakfrågor

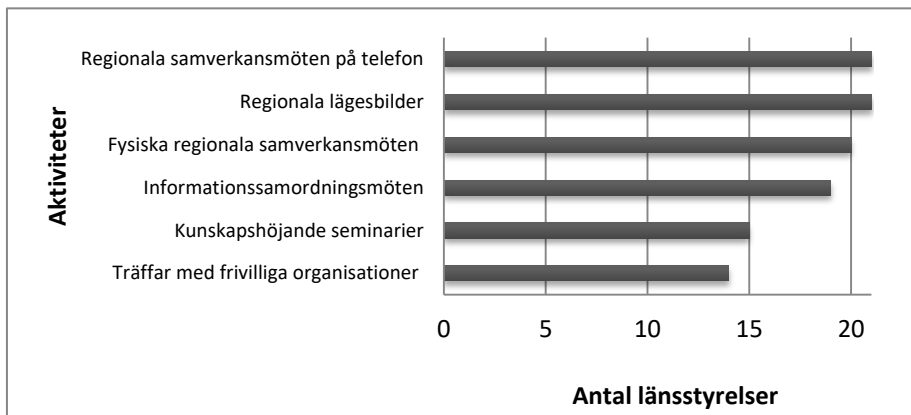
I detta kapitel redogör vi för länsstyrelsernas insatser med anledning av situationen med människor på flykt. Vi redovisar först de aktiviteter och arbetsuppgifter som länsstyrelserna genomförde inom ramen för sitt geografiska områdesansvar. Därefter redogör vi för deras konkreta åtgärder och de sakområden som upptog mest tid. I kapitlet behandlar vi också länsstyrelsernas samarbete och kontakter med andra aktörer.

### 6.1 Aktiviteter och arbetsuppgifter

#### De flesta aktiviteter gällde samverkan

Länsstyrelserna har fått ange vilka aktiviteter de genomförde i samband med situationen med människor på flykt, utöver de nationella samverkanskonferenser som anordnades av MSB. Resultatet visar att samtliga länsstyrelser deltog i regionala samverkansmöten och arbetade med att ta fram regionala lägesbilder (se figur 7).

**Figur 7 Aktiviteter som länsstyrelserna genomförde under hösten 2015, antal länsstyrelser**



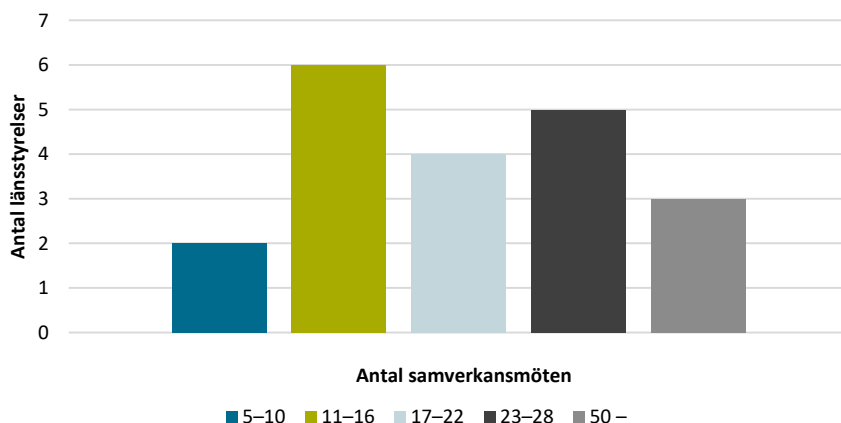
*Källa:* Statskontorets enkät till länsstyrelserna.

Nästintill samtliga länsstyrelser deltog även i informationssamordningsmöten där syftet framför allt var att få en bild av det kommunikativa läget och identifiera eventuella behov av informations-samordning. Majoriteten anordnade också träffar med frivilliga enskilda och organisationer, kunskapshöjande seminarier, workshoppar eller liknande. De flesta länsstyrelserna har angett att de även genomförde andra aktiviteter, till exempel styrgruppsmöten, interna avstämningsmöten och nationella samverkansmöten.

*Frågor kopplade till situationen hanterades i huvudsak under regionala samverkansmöten*

Det varierar mellan olika länsstyrelser hur ofta man genomförde aktiviteterna som vi redogör för ovan. Regionala samverkansmöten var den aktivitet som var mest frekvent förekommande i länsstyrelsernas arbete. I figur 8 framkommer att majoriteten av länsstyrelserna genomförde 11–28 möten under hösten 2015. Länsstyrelserna i Skåne, Jönköpings och Västra Götalands län utmärker sig med 50 träffar eller mer.

**Figur 8** Länsstyrelserna grupperade efter antal regionala samverkansmöten i länet (intervall), antal länsstyrelser inom respektive intervall



*Källa:* Statskontorets enkät till länsstyrelserna. Länsstyrelsen i Stockholms län ingår inte i redovisningen eftersom vi saknar exakta siffror. Länsstyrelsen i Stockholms län uppger att de medverkade i samverkansmöten varje vecka, ibland oftare.

Syftet med samverkansmöten är att åstadkomma ett samordnat agerande och en gemensam inriktning på arbetet för att på bästa sätt ta vara på de resurser som man har till sitt förfogande. Samverkansmötena är på så sätt ett tillfälle för berörda aktörer att utbyta information, identifiera behov av samverkan och få en samlad lägesbild. Vanligtvis involverades länets kommuner och landstinget, Migrationsverket, räddningstjänsten och polisen. En vanlig dagordning var att länsstyrelsen gav en samlad regional lägesbild utifrån det inkomna materialet från kommuner och andra regionala aktörer, varefter de medverkande aktörerna utbytte information för att komplettera lägesbilderna innan man gick vidare till att identifiera eventuella behov av samordning eller stöd till enskilda aktörer. En del länsstyrelser behandlade också kommunikationsinsatser på sina samverkansmöten medan andra hade särskilda möten för informationssamverkan.

Flera länsstyrelser lyfter i vår enkät fram att samverkan i samband med de regionala samverkansmötena fungerade väl under

situationen med människor på flykt. Även i interna utvärderingar ger många länsstyrelser den regionala samverkan ett högt betyg.<sup>85</sup>

Enligt en del kommuner handlade dock samverkansmötena mer om att informera än om att fånga upp kommunernas synpunkter.<sup>86</sup> I vår intervju med företrädare för Polismyndighetens region Syd framkommer att de regionala samverkanskonferenserna i Skåne inte gav särskilt mycket vad gäller operativ samordning. Företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län anger dock att Polismyndigheten inte deltog i samverkanskonferenserna fram till beslutet om att införa gränskontroller.

### Lägesbilsarbete upptog mest tid

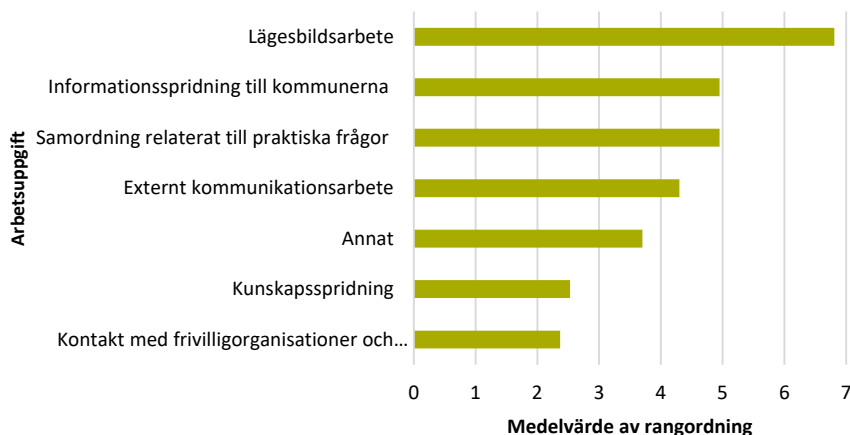
Som framgår av figur 9 är lägesbilsarbete den arbetsuppgift som länsstyrelserna ägnade mest tid åt. Länsstyrelserna fick under hösten i uppdrag av MSB att regelbundet rapportera en regional lägesbild av situationen. Arbetet innebar dels att samla in information från kommuner och andra regionala aktörer, dels att sammanställa informationen och förmedla den vidare till MSB.

---

<sup>85</sup> Se t.ex. Länsstyrelsen Örebro län (2016), *Utvärdering av krisberedskapsarbetet i länet under flyktingsituationen*; Länsstyrelsen Norrbotten (2016), *Regional utvärdering av samverkan under flyktingsituationen*.

<sup>86</sup> Uppfattningen framkom under mötet med NKK.

**Figur 9** Länsstyrelsernas rangordning av vilka arbetsuppgifter relaterat till arbetet med människor på flykt som tog mest tid, medelvärden



*Källa:* Statskontorets enkät till länsstyrelserna. Länsstyrelserna har fått rangordna tidsåtgången för olika arbetsuppgifter på en sjugradig skala, där sju är högst.

I lägesrapporteringen skulle länsstyrelserna beskriva hur samhällsviktig verksamhet påverkas av händelsen, men även ta upp länsstyrelsernas och kommunernas arbete och förmåga att hantera situationen. Detta gjordes via en enkät som distribuerades av MSB. Enkäternas utformning varierade, men den handlade bland annat om att värdera situationens påverkan på socialtjänst och överförmyndarverksamhet, hälso- och sjukvård, skola och utbildning och räddningstjänst.

### *Länsstyrelsernas uppfattningar om lägebildsarbetet varierar*

Fritextssvaren i Statskontorets enkät och länsstyrelsernas interna uppföljningar visar att länsstyrelserna har olika syn på lägebildsarbetet. Några menar att det fungerade väl. Enligt Länsstyrelsen i Västra Götalands län var det dock svårt att i ett så stort län få en samlad regional lägebild.<sup>87</sup> Länsstyrelsen i Örebro läns interna

<sup>87</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2016), *Projekt Flyktning Västra Götaland. Oktober 2015 – februari 2016. Beskrivning och erfarenheter.*

uppföljning visar att mallen för rapportering fungerade bra, men att den samlade lägesbilden i det senare skedet av situationen inte tillförde särskilt mycket ny information.<sup>88</sup>

Länsstyrelsen i Stockholms län upplever att MSB saknade förståelse för den arbetsinsats som krävdes för att svara på enkäterna med den detaljeringsgrad och de täta tidsintervaller som inledningsvis efterfrågades. Under det möte med NKK som vi deltog i framförde även företrädare för kommunerna att de upplevde detta som problematiskt.

### *Informationsspridning till kommunerna och externt kommunikationsarbete*

En annan arbetsuppgift som länsstyrelserna ägnade mycket tid åt var informationsspridning till kommunerna (se figur 9). Ett par länsstyrelser anger att informationsspridning mellan berörda aktörer var en utmaning i hanteringen. Då handlar det bland annat om det webbaserade kommunikationssystemet WIS som i huvudsak ska användas av aktörer i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter en kris.

Flera länsstyrelser har använt WIS som en kommunikationskanal, men med varierande framgång. Länsstyrelsen i Västra Götalands län menar att WIS användes frekvent och att detta bidrog till en höjd samverkansförmåga. Även Länsstyrelsen i Uppsala län uppger att WIS underlättade informationsdelning mellan länets aktörer. Enligt Länsstyrelsen i Hallands län var det en utmaning att det fanns många ovana användare och detta framförde även företrädare för kommunerna på mötet med NKK. En del kommuner ifrågasatte även att alla länsstyrelser inte använde WIS under situationen.

Länsstyrelserna arbetade även med att samordna den externa kommunikationen regionalt. I Västra Götalands hade länsstyrelsen redan tidigare tagit fram inriktning och rutiner för kriskommunikationssamverkan i länet, och länsstyrelsen uppger att detta förberedande arbete var ett viktigt stöd i organiseringen av samverkan. Länsstyrelsens kommunikationsarbete genomfördes inom ramen för särskilda informationssamordningskonferenser och arbets-

---

<sup>88</sup> Länsstyrelsen i Örebro län (2016), *Utvärdering av krisberedskapsarbetet i länet under flyktingsituationen*.

möten. Vid dessa tillfällen arbetade man framför allt med att få en kommunikativ lägesbild, samordnabudskap och ta fram en media-bild och omvärldsbild som sedan spreds externt.

Flera länsstyrelser använde sin webbplats som en central kommunikationskanal under situationen. Länsstyrelsen i Skåne län upprättade till exempel en så kallad flyktingwebb i syfte att samla information om situationen till allmänheten och berörda aktörer. Enligt Skånes egen uppföljning fungerade modellen väl och kom att användas av andra länsstyrelser.<sup>89</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län använde efterhand sin webbplats alltmer som ett verktyg för samverkande aktörer snarare än som en informationskanal till allmänheten.

### *Kontakter med frivilligorganisationer var en mindre vanlig arbetsuppgift*

Som framkommer av figur 9 ovan ägnade länsstyrelserna minst tid åt kontakter med frivilligorganisationer. Hösten 2015 hade flera länsstyrelser inget tydligt uppdrag kopplat till frivilligresurser, vilket vi nämnde i kapitel 2, och därför prioriterades inte samordningen av frivilliga. Samtidigt ser många ett behov av att klargöra hur frivilligresurser ska samordnas inför framtida händelser.

## **6.2 Sakfrågor**

Många av de sakfrågor som länsstyrelserna hanterade under situationen med människor på flykt handlade om boende och kommunernas förmåga att ta emot ensamkommande barn. I detta avsnitt redogör vi för vilka konkreta åtgärder som länsstyrelserna vidtog och vilka sakfrågor som upptog mest tid av länsstyrelsernas arbete.

---

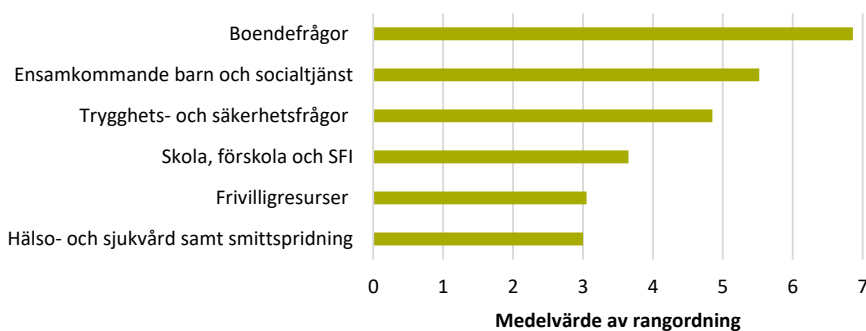
<sup>89</sup> Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Flyktingsituationen hösten 2015 och våren 2015. Intern uppföljning av Länsstyrelsen Skånes insatser och förmåga*. Utkast.



## Boendefrågor upptog mest tid

Hösten 2015 innebar stora utmaningar vad gäller boendesituationen, och det blev även en stående fråga på MSB:s nationella samverkanskonferenser. Länsstyrelserna fick i oktober 2015 i uppdrag av regeringen att inventera befintliga platser för tillfälliga boenden inom sina respektive län. Länsstyrelsen i Norrbottens län fick ansvaret att samordna arbetet. Figur 10 visar att boendefrågor är den sakfråga som länsstyrelserna bedömer upptog mest tid (6,86 av 7).

**Figur 10** Länsstyrelsernas rangordning av vilka sakfrågor relaterat till att hantera människor på flykt under hösten 2015 som tog mest tid, medelvärden



*Källa:* Statskontorets enkät till länsstyrelserna. Länsstyrelserna har fått rangordna tidsåtgången för olika sakfrågor på en sjugradig skala, där sju är högst.

Många länsstyrelser gjorde olika aktiviteter utöver inventeringen av tillfälliga boendeplatser. Till exempel besökte landshövdingen i Västra Götaland samtliga kommunalförbund i länet i syfte att föra dialog om situationen. Kommunerna fick därigenom möjlighet att signalera problem, exempelvis bristen på boenden och läget för socialtjänsten.<sup>90</sup> Länsstyrelsen i Skåne län genomförde samverkansmöten som fokuserade på plan- och byggfrågor.<sup>91</sup> Länsstyrelsen i

<sup>90</sup> Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2016), *Projekt Flykting Västra Götaland. Oktober 2015 - februari 2016. Beskrivning och erfarenheter.*

<sup>91</sup> Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Flyktingsituationen hösten 2015 och våren 2015. Intern uppföljning av Länsstyrelsen Skånes insatser och förmåga.* Utkast.

Stockholms län medverkade vid besök på tillfälliga boenden för att öka aktörernas kunskap och medvetenhet om människohandel.<sup>92</sup>

Flera länsstyrelser nämner att kommunernas förutsättningar var en av de främsta utmaningarna i det egna arbetet.<sup>93</sup> Till exempel framför några länsstyrelser att kommunerna hade svårt att följa lagstiftningen för plan- och byggfrågor och boende för barn (så kallade HVB-hem) och samtidigt hantera det akuta behovet av boende.

Några länsstyrelser lyfter i fritextsvaren fram faktorer som försvårade en effektiv hantering av boendesituationen. Enligt Länsstyrelsen i Västra Götalands län var lagstiftningen inte tillräckligt flexibel för att kunna möta den stora efterfrågan på bostäder. Ett par länsstyrelser menar att boendesituationen hade kunnat hanteras mer effektivt om länsstyrelserna hade fått ett tydligare uppdrag. Länsstyrelsen i Södermanlands län pekar på att behovet av evakueringsboenden inte klargjordes under hela hösten. Samtidigt framför bland annat Länsstyrelsen i Kronobergs län att det rådde en begreppsförvirring kring olika typer av boenden och vad som avsågs med ett visst boendebegrepp. Det var dessutom oklart hur länge boendeplatser skulle tillhandahållas av kommunerna.<sup>94</sup>

Flera länsstyrelser uppger även att Migrationsverket inte hade förmåga att omhänderta de listor med boenden som man hade sammanställt utifrån kommunernas kartläggningar. Företrädare för Länsstyrelsen i Skåne län menar att det redan rådde bostadsbrist i länet och att Migrationsverket och kommunerna konkurrerade om lediga lokaler för boenden. Länsstyrelsen bedömde därför att det var kontraproduktivt att även de engagerade sig i att leta boenden. I stället arbetade länsstyrelsen med att lyfta upp de långsiktiga frågorna såsom bostadsplanering.

---

<sup>92</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2016), *Årsredovisning för 2015*, s. 154.

<sup>93</sup> Detta framkommer i svaren på en öppen fråga där vi har bitt länsstyrelserna nämna vilka de främsta utmaningarna var. Varje länsstyrelse har själv valt antalet utmaningar.

<sup>94</sup> Länsstyrelsen i Kronobergs län (2015), *Flyktingsituationen från Kronobergs ögon*.

## Ensamkommande barn, socialtjänst och trygghets och säkerhetsfrågor tog också tid

Frågor kopplade till ensamkommande barn och socialtjänst, följt av trygghets- och säkerhetsfrågor, tog enligt länsstyrelserna också mycket tid (se figur 10). Hösten 2015 hade socialtjänsten ett mycket ansträngt läge i många kommuner och en stor utmaning var brist på personal, främst socionomer. Särskilt ansträngd var situationen i Trelleborg och Malmö, som blev ankomstkommuner för ett stort antal ensamkommande barn.<sup>95</sup>

En annan fråga var hur transporter av ensamresande barn skulle ordnas på ett säkert sätt. Ingen myndighet hade ett tydligt ansvar för detta.<sup>96</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län tog dock på sig att samordna ett samarbete mellan kommunerna gällande ledsagning av ensamkommande barn från ankomstkommun till anvisningskommun. Med hjälp av volontärer bemannades Arlanda flygplats och Centralstationen med transportvärdar som kunde hjälpa ensamresande barn i samband med transportbyte.<sup>97</sup>

## Frivilligresurser och hälso- och sjukvård är de sakfrågor som upptog minst tid

Under situationen med människor på flykt ökade belastningen på hälso- och sjukvård samtidigt som det fanns en stor vilja att bidra bland frivilligorganisationer och trossamfund.<sup>98</sup> Figur 10 visar emellertid att länsstyrelserna ägnade minst tid åt dessa sakfrågor. Som vi nämner ovan tolkade länsstyrelserna sitt ansvar olika vad gäller frivilligresurser. Enligt Länsstyrelsen i Skåne läns egen uppföljning innebar oklarheterna att det fanns förväntningar på att länsstyrelsen skulle ta en samordnande roll i regionen i denna fråga.

---

<sup>95</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 17 f.

<sup>96</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 19.

<sup>97</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 157.

<sup>98</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 21 f.

Andra berörda aktörer uppfattade dock länsstyrelsens agerande som otillräckligt i frågan.<sup>99</sup>

Enligt MSB var det få länsstyrelser som i början av hösten hade tillsatt en frivilligsamordnare eller bjudit in frivilliga till samverkansmöten.<sup>100</sup> Länsstyrelsen i Stockholm län å andra sidan tog tidigt på sig ansvaret att samordna frivilliga. Länsstyrelsen tillsatte i september en samordnare för frivilligsektorn med utgångspunkt i läget på Centralstationen, och genomförde inledningsvis möten varje vecka med frivilliga, kommuner och relevanta myndigheter.<sup>101</sup>

### 6.3 Samarbete och kontakter med andra aktörer

Länsstyrelserna anser i huvudsak att samarbetet har fungerat bra med de berörda aktörerna. Det framgår av figur 11 som visar länsstyrelsernas uppfattning om samarbetet och kontakterna med andra aktörer. Mest nöjda är länsstyrelserna med samarbetet och kontakterna med kommunerna i länet; enligt 15 länsstyrelser fungerade samarbetet mycket bra. Kommunerna var också de aktörer som länsstyrelserna hade mest kontakt med under situationen med människor på flykt.

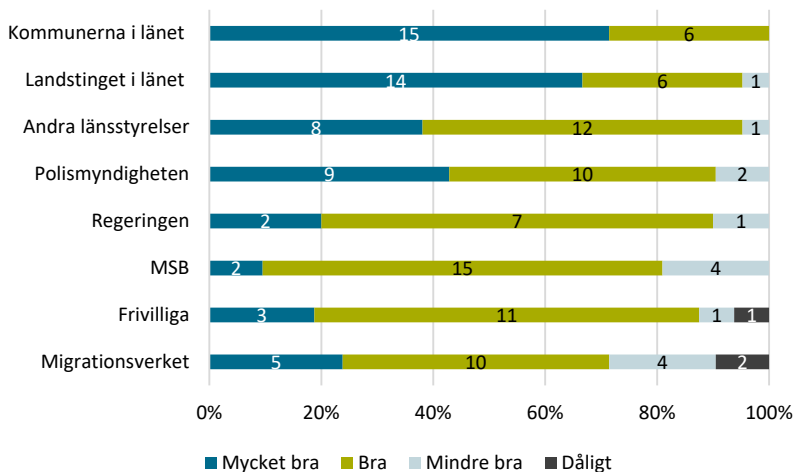
---

<sup>99</sup> Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Flyktingsituationen hösten 2015 och våren 2015. Intern uppföljning av Länsstyrelsen Skånes insatser och förmåga*. Utkast.

<sup>100</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 22

<sup>101</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 157.

**Figur 11** Länsstyrelsernas uppfattning om hur samarbetet och kontakterna fungerande med olika aktörer, antal länsstyrelser



*Källa:* Statskontorets enkät till länsstyrelserna. Svartalternativet Vet ej ingår inte i figuren. Avseende samarbetet och kontakterna med regeringen har 10 länsstyrelser svarat Vet ej och 5 länsstyrelser har svarat Vet ej avseende Frivilliga.

### Länsstyrelserna är mindre nöjda med kontakten med Migrationsverket

Länsstyrelserna hade också frekvent kontakt med Migrationsverket, flera dagar i veckan och ibland dagligen under de mest intensiva perioderna. Ändå är länsstyrelserna minst nöjda med kontakterna med Migrationsverket – nästan en tredjedel av länsstyrelserna anger att kontakterna fungerade mindre bra eller dåligt.

Som vi nämner i kapitel 2 upplevde många att ansvarsfördelningen i förhållande till Migrationsverket var oklar, och att det samarbetet var en av de främsta utmaningarna. I fritextsvaren beskriver en del länsstyrelser att det fanns motstridiga budskap mellan lokal, regional och nationell nivå och att informationen från Migrationsverket var otillräcklig. Ett par länsstyrelser menar också att Migrationsverket var svåra att komma i kontakt med.

En annan förklaring till att samarbetet inte fungerade optimalt uppges vara att Migrationsverket var en ny samarbetspartner inom krisberedskapen och saknade bra strukturer för samverkan. Enligt Länsstyrelsen i Kronobergs län vädjade Migrationsverket i novem-

ber om hjälp med att snabbt få fram evakueringsboenden i länet, men när platserna väl stod klara togs de inte i anspråk på grund av logistikproblem.<sup>102</sup>

Länsstyrelsen i Skåne län anger att Migrationsverket under långa perioder var svåra att komma i kontakt med och menar att det försvårade en fungerande samordning. Företrädare för Migrationsverkets region Syd hade å andra sidan förväntat sig att länsstyrelsen i Skåne skulle ta ett tydligare samordningsinitiativ. Vi beskriver detta mer ingående i kapitel 2.

### **Osäkert hur kontakterna fungerade med regeringen och frivilliga**

När det gäller kontakten med frivilligresurser och regeringen är länsstyrelsen mer osäkra. Häften (10 av 20) uppger att de inte vet hur samarbetet och kontakterna fungerade med regeringen. Länsstyrelserna uppger samtidigt att regeringen är den aktör som de hade minst kontakt med, vilket kan vara en förklaring till att de har haft svårt att svara på frågan. Det bör dock påpekas att enkäten i huvudsak har besvarats av beredskapsdirektörer, beredskapshandläggare eller motsvarande vid länsstyrelserna och att vi inte uttryckligen har efterfrågat vilka kontakter länsledningen hade med regeringen. Det är därför svårt att dra någon bestämd slutsats utifrån iakttagelsen.

När det gäller frivilliga uppger 5 av 21 länsstyrelser att de inte vet hur samarbetet och kontakterna fungerade. Även detta skulle kunna förklaras av att flera länsstyrelser hade få eller inga kontakter med frivilligresurser. Två länsstyrelser uppger att de inte hade någon kontakt med frivilliga överhuvudtaget.

## **6.4 Sammanfattande iakttagelser**

Statskontoret konstaterar att regionala samverkansmöten var den aktivitet som länsstyrelserna genomförde mest frekvent, även om det finns en variation mellan länsstyrelserna i hur ofta man hade

---

<sup>102</sup> Länsstyrelsen i Kronobergs län (2016), *Flyktingsituationen i Kronobergs län – ur Länsstyrelsens perspektiv*.

sådana möten. Länsstyrelserna ägnade också mycket tid åt lägesbildsarbete och informationsspridning till kommunerna. Flera länsstyrelser använde kommunikationssystemet WIS under händelsen. Några anser att systemet underlättade deras arbete, men en försvårande omständighet var att det fanns en del ovana användare.

Länsstyrelserna ägnade dessutom mycket tid åt att hantera boendefrågor, bland annat för att de fick ett nationellt uppdrag om att inventera befintliga platser för tillfälliga boenden. En del länsstyrelser lyfter fram hinder för arbetet med denna fråga, till exempel att lagstiftningen saknade flexibilitet, att det rådde en begrepps-förvirring kring olika typer av boenden och att de fick otydliga besked från nationella myndigheter.

Statskontoret konstaterar att länsstyrelserna ägnade minst tid åt kontakter med frivilligorganisationer. Länsstyrelserna hade inte något tydligt uppdrag kopplat till frivilligresurser och det varierar om de tog ansvar för att samordna frivilliginsatser eller inte.

Statskontoret noterar även att länsstyrelserna överlag är nöjda med samarbetet med andra aktörer, även om samarbetet med Migrationsverket i flera fall fungerade mindre bra eller dåligt. Enligt länsstyrelserna beror detta på otillräcklig information från myndigheten och bristande samordning mellan Migrationsverket nationellt och regionalt samt på att Migrationsverket var en ny samarbetspartner för länsstyrelserna inom krisberedskapen. Statskontoret konstaterar därtill att länsstyrelserna är osäkra på hur samarbetet fungerade med regeringen och frivilliga, som även är de aktörer som länsstyrelserna hade minst kontakt med.

## 7 Slutsatser och lärdomar

I detta kapitel redogör vi för våra slutsatser kring länsstyrelsernas arbete när det gäller mottagandet av de människor som flydde till Sverige under andra halvåret 2015. Vi presenterar även några lärdomar utifrån dessa slutsatser.

### 7.1 Statskontorets slutsatser

Statskontorets övergripande slutsats är att länsstyrelserna överlag gjorde en rimlig tolkning av situationen utifrån förutsättningarna. Samtidigt konstaterar vi att det finns skillnader i länsstyrelsernas sätt att tolka sin roll och hantera situationen.

#### Länsstyrelserna gjorde överlag en rimlig tolkning av situationen

Statskontoret bedömer att länsstyrelserna överlag gjorde en rimlig tolkning av situationen; man identifierade att mottagandet av människor på flykt var en situation som krävde agerande, trots att det inte fanns någon planering för att hantera ett sådant scenario.

#### *Länsstyrelserna utgick från sitt krisberedskapsansvar*

Vare sig länsstyrelserna eller andra berörda aktörer hade förutsett eller planerat för ett sådant omfattande mottagande av migranter som blev fallet under hösten 2015. I september 2015 hade inte länsstyrelserna något direkt uppdrag att arbeta med mottagande av migranter. De relaterade uppdragen fanns inom integrationsområdet



där länsstyrelserna bland annat hade i uppdrag att förhandla med kommunerna och verka för att få fram platser för ensamkommande barn och för asylsökande som beviljats uppehållstillstånd (nyanlända).

Nästan alla länsstyrelser menar att de tog det ansvar som följde av det geografiska områdesansvaret enligt krisberedskapsförordningen. I denna förordning definieras länsstyrelsens ansvar vid pågående händelser utifrån begreppet kris. Krisberedskapen har dock sedan tidigare haft ett tydligt fokus på risker som är förknippade med olyckor och naturkatastrofer samt på sårbarheten i olika samhällsfunktioner såsom transportsystem, elförsörjning och kommunikationer. Vi ser till exempel att länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser inte har omfattat vare sig sociala risker generellt eller risken för en kraftigt ökad inströmning av migranter.

Vi konstaterar att länsstyrelserna hade svårt att tolka situationen och att hitta sin roll. Krisbegreppet i sig gav ingen vägledning och frågan föll mellan två uppdrag, vilket i början av hösten 2015 ledde till interna diskussioner, framför allt om huruvida situationen var en kris eller inte. Det är däremot svårt att säga i vilken utsträckning detta fördröjde hanteringen. Detta tycks dock ha spelat mindre roll för länsstyrelsernas agerande eftersom majoriteten såg allvaret i situationen och aktiverade någon form av krisberedskapsorganisation.

#### *Länsstyrelserna uppmärksammade situationen samtidigt som alla andra*

Statskontoret konstaterar att många länsstyrelser uppmärksammade frågan tidigt och började agera ungefär samtidigt som myndigheterna på nationell nivå.

Antalet migranter som kom till Sverige ökade kraftigt i början av september 2015. Det var under denna period som flertalet av länsstyrelserna för första gången uppmärksammade att hanteringen av människor på flykt (asylsökande i Sverige och personer på väg till andra länder) skulle kunna kräva att de agerade.

Under vecka 37 valde fem länsstyrelser även att aktivera sin krisberedskapsorganisation. Bland dessa ingår länsstyrelserna i de mest berörda länen Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Det var också under denna vecka som MSB tog fram den första nationella

lägesbilden (9 september) och sammankallade den första nationella samverkanskonferensen (10 september).

### *Olika organisatoriska lösningar är delvis rimligt*

Länsstyrelserna valde olika sätt att organisera arbetet. Statskontorets bedömning är att valet i sig inte var avgörande för länsstyrelsernas förmåga att hantera situationen och föra samman olika kompetenser. Händelsen påverkade länen i olika grad och det är därför delvis rimligt att man valde att lösa den interna samordningen på olika sätt.

Alla länsstyrelser aktiverade inte krisberedskapsorganisationen men ingen länsstyrelse hanterade situationen helt i de ordinarie verksamhetsstrukturerna. Samtliga länsstyrelser gjorde bedömningen att det behövdes flera kompetenser för att hantera situationen med människor på flykt. Framför allt nämner länsstyrelserna kompetens inom krisberedskapsarbete och erfarenhet från integrationsuppdragen och kommunikation. Utifrån detta valde man nya men olika organisatoriska lösningar, även om arbete i stab eller projektorganisationer med stabsliknande arbetsformer var vanligast.

Statskontoret har inte kunnat genomföra en detaljerad undersökning av samtliga länsstyrelser. Vi konstaterar dock att de organisatoriska lösningarna i de tre mest berörda länen Stockholm, Västra Götaland och Skåne utvecklades på olika sätt under hösten. I Stockholm och Västra Götaland infördes stegvis allt mer fokuserade projektorganisationer för att hantera den tilltagande komplexiteten i händelsen. Här gjorde man bedömningen att samordning, analys och kommunikation krävde en fokuserad organisation som arbetade under stabsliknande förhållanden.

I Skåne län, som var allra mest berört av situationen, utvecklades organisationen i motsatt riktning. I september inledde länsstyrelsen arbete i stab. En månad senare valde man att frångå detta för att i större utsträckning hantera arbetet inom de ordinarie strukturerna, det vill säga närmare linjen. För att hålla samman arbetet bildades en intern styrgrupp som hade möten en gång i veckan och en arbetsgrupp med medarbetare ur linjeverksamheten som sammanträdde dagligen. Det uttalade syftet med förändringen var att kunna arbeta mer uthålligt och långsiktigt.

### *Utmaningar i den interna samordningen*

Statskontoret konstaterar att den interna samordning som krävdes för att hantera mottagandet inte var problemfri.

De flesta länsstyrelser anger att erfarenheter från både krisberedskapsarbete och integrationsuppdrag var av stort värde i arbetet med mottagandet av människor på flykt. Enligt intervjupersonerna hade dock de medarbetare som skulle samarbeta ofta olika arbetssätt och begreppsanvändning. De som inte tidigare hade arbetat med stabsmetodik, lägesbilder eller samverkanskonferenser behövde lära sig detta, vilket tog tid. Samtidigt uppger flera länsstyrelser att medarbetare inom krisberedskapsområdet kände sig främmande inför själva sakfrågan, som inte var något man övat eller planerat för att hantera.

Statskontorets bedömning är dock att kulturskillnaderna i de flesta fall övervanns relativt snabbt. Många länsstyrelser uppger också att arbetet med situationen har bidragit till att utveckla deras krisberedskapsförmåga.

### **Länsstyrelserna tolkade sitt samordningsansvar olika**

Statskontorets slutsats är att länsstyrelserna gjorde olika tolkningar av sin roll och sitt ansvar i den uppkomna situationen, vilket gav olika ambitionsnivå i agerandet. Detta beror delvis på att ansvarsfördelningen var otydlig i förhållande till vissa aktörer, men även på olika utgångspunkter för hur man skulle se på sitt ansvar.

### *Många länsstyrelser agerade som om händelsen vore en samhällsstörning*

Vi konstaterar att många länsstyrelser hanterade händelsen som om den vore en samhällsstörning. Enligt MSB är länsstyrelsens roll i en sådan situation framför allt att bidra till samverkan och ledning inom sitt geografiska område. Målet för dessa aktiviteter är att samordna och inrikta de tillgängliga resurserna så att de används på ett så bra sätt som möjligt. Under den aktuella situationen hade länsstyrelsen även uppgifter som följde av nationella uppdrag, bland annat att sammanställa regionala lägesbilder som rapporterades till nationell

nivå, i första hand MSB och regeringen. Länsstyrelserna tog både rollen som statens regionala företrädare, till exempel vid inventering av boenden, och rollen som länets företrädare på nationell nivå, till exempel vid MSB:s samverkanskonferenser.

Erfarenheter från tidigare kriser, bland annat branden i Västmanland, visar att det inte är ovanligt att rollfördelningen mellan olika aktörer är oklar vid oväntade och komplexa händelser. Erfarenhetsmässigt vet vi också att aktörerna tenderar att tolka situationen antingen med utgångspunkt i sin egen organisation (vad man vet att man kan och ska göra) eller utifrån den specifika händelsen (vilka behov som finns).

Ett flertal av länsstyrelserna uppger i vår enkät att de har genomfört åtgärder trots att de inte visste om det låg inom deras ansvar eller inte. I praktiken har man utgått från MSB:s rekommendationer om hur man bör agera vid samhällsstörningar.

#### *Olika tolkning av samordningsansvaret gav olika ambitionsnivå i agerandet*

Statskontorets bedömning är att framför allt Länsstyrelsen i Skåne län tolkade sin roll på ett sätt som innebar att de tillgängliga resurserna inte användes optimalt.

Vi har jämfört länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län och ser att Skåne både i intervjuer och i dokumentation ger uttryck för en snävare tolkning av länsstyrelsens roll och ansvar under situationen. Iakttagelsen gäller även vid jämförelser med flera andra län, som vi dock inte har haft möjlighet att undersöka lika ingående.

Kommunföreträdare och regionala företrädare för Migrationsverket i Skåne län, dit flest migranter kom, har framfört att länsstyrelsen på ett tydligare sätt borde ha agerat som statens företrädare i länet. Migrationsverket kunde inte längre utföra sina uppgifter enligt ansvarsprincipen, och då var förväntningarna att någon annan statlig aktör skulle bidra med ledning för att samordna och inrikta aktörerna i länet. Resonemanget kan kopplas till länsstyrelsernas övergripande uppdrag enligt instruktionen 2 § att ”utifrån ett statligt helhetsperspektiv arbeta sektorsövergripande och inom myndighetens ansvarsområde samordna olika samhällsintressen och statliga myndigheters insatser”. Länsstyrelsen å andra sidan

höll fast vid ansvarsprincipen och vid att mottagandet inte var en regional fråga utan något som skulle hanteras av Migrationsverket och de berörda kommunerna.

I exempelvis Stockholms län definierade länsstyrelsen sin roll som att man skulle samordna statens agerande i länet och utsåg en regional koordinator för ändamålet. Länsstyrelsen i Skåne län å andra sidan tolkade sin roll utifrån att situationen inte räknades som en kris och att man inte hade något direkt uppdrag att arbeta med mottagande av migranter.

Denna snäva tolkning innebar att framför allt kommunerna Trelleborg och Malmö stad ställdes inför omfattande utmaningar och behövde koordinera olika aktörers insatser. Både Migrationsverkets och polisens region Syd beskriver dock länsstyrelsen som passiv och frånvarande i arbetet med att hantera den akuta situationen. Kringliggande län i samma regioner beskrivs som mer aktiva i samordningen och mer inriktande i sitt arbete.

Statskontorets bedömning är att den tolkning som Länsstyrelsen i Skåne län gjorde av sitt ansvar ledde till ett mindre aktivt förhållningssätt i arbetet med att samordna länets aktörer. Länsstyrelsen tog inte på sig rollen som den ledande statliga aktören i länet, vilket andra aktörer hade förväntat sig.

### *Oklar ansvarsfördelning mellan länsstyrelserna och Migrationsverket*

Statskontorets bedömning är att den regionala samordningen försenades och försvårades av oklarheter i ansvarsfördelningen mellan länsstyrelserna och Migrationsverket, och på grund av att myndigheten internt inte var samordnad mellan nationell och regional nivå.

Det tolkningsutrymme som fanns mellan länsstyrelserna under situationen beror delvis på att Migrationsverket inte tidigare varit en aktör inom krisberedskapen. Därmed var det oklart hur det geografiska områdesansvaret skulle avgränsas i förhållande till Migrationsverkets ansvar att klara av sitt eget uppdrag.

Oklarheter i förhållande till Migrationsverket är även en av länsstyrelsernas främsta utmaningar. Då avser länsstyrelserna dels att myndigheten inte ingick i krisberedskapsförordningen, dels att den nationella och regionala nivån inom Migrationsverket inte alltid var samordnade och gav samma budskap. Dessa oklarheter fick enligt

länsstyrelserna konsekvenser i form av långsam eller bristfällig kommunikation och innebar att frågor föll mellan stolarna eller tappades bort.

Länsstyrelsens roll var inte heller klar för medarbetarna inom Migrationsverkets region Syd. De hade förväntat sig att länsstyrelsen skulle ta en mer operativ roll utifrån det geografiska områdesansvaret.

### *Länsstyrelserna hade velat ha en tydligare nationell inriktning*

Statskontorets bedömning är att länsstyrelsernas arbete och samverkan med framför allt Migrationsverket skulle ha kunnat underlättas genom en tidigare och tydligare nationell inriktning av arbetet.

Många länsstyrelser uppger att den nationella inriktningen från MSB och regeringen inte var tillräcklig, och enligt länsstyrelserna var detta en av de främsta utmaningarna. Ett tidigare agerande på nationell nivå hade enligt länsstyrelserna kunnat bidra till mindre begreppsförvirring och till att reda ut oklarheterna i ansvar mellan Migrationsverket och övriga aktörer. I frånvaro av en tydlig inriktning fick varje länsstyrelse ett förhållandevis stort utrymme att själv tolka situationen.

Många länsstyrelser uppger även att koordineringen av nationella uppdrag och initiativ var bristfällig. Flera tar upp inventeringen av boenden som anses ha genomförts för snabbt och med oklart syfte, samtidigt som den tog mycket tid i anspråk för länsstyrelsen och kommunerna i länet. Resultatet av inventeringen blev därmed svårt att använda och länsstyrelserna anger även att återkopplingen från MSB och Migrationsverket var bristfällig.

### **Länsstyrelsernas olika tolkningar av ansvaret ledde till delvis olika aktiviteter och åtgärder**

Statskontorets slutsats är att samtliga länsstyrelser genomförde de åtgärder som uttryckligen ingår i det geografiska områdesansvaret och i de uppdrag som länsstyrelserna fick från regeringen eller via MSB. Däremot varierar det vilka aktiviteter och åtgärder länsstyrelserna genomförde liksom hur aktiva de var i arbetet med olika

sakfrågor. Det märks särskilt vad gäller koordinering av frivilligresurser och boenden, vilket vi återkommer till nedan.

Enligt det geografiska områdesansvaret ska länsstyrelserna samverka med regionala aktörer för att åstadkomma en god krishanteringsförmåga i länet. Statskontorets enkät visar att länsstyrelserna ägnade mest tid åt regionala samverkansmöten samt åt att upprätta och analysera regionala lägesbilder. Detta är även grundstenarna i metodiken för arbete vid kriser eller samhällsstörningar.

### *Samverkan inom länet fungerade överlag bra*

Statskontorets bedömning är att länsstyrelsernas samverkan med andra aktörer överlag fungerade bra. Samverkan med kommunerna var mest frekvent förekommande och även mest välfungerande. Samarbete med Migrationsverket förekom näst mest frekvent, men här har nästan en tredjedel av länsstyrelserna angett att samarbetet fungerade mindre bra eller dåligt. Enligt många länsstyrelser beror det på att Migrationsverket saknade rutiner för att arbeta med de verktyg som finns inom krisberedskapen och på att myndigheten inte var samordnad internt mellan regional och nationell nivå. Några länsstyrelser, bland annat Västra Götaland, nämner att de initialt inte visste hur man skulle samarbeta och att fysiska möten med nyckelaktörer var en framgångsfaktor för att överbrygga olikheterna.

Statskontoret konstaterar att den strategiska samverkan inom länen har hanterats på liknande sätt med något eller flera möten mellan länsledningen och företrädare för myndigheter, kommuner och andra berörda. I Stockholms län var det landshövdingen som ledde chefsgruppen i det regionalt inriktade forumet inom Samverkan Stockholmsregionen, med återkommande möten under hela hösten. I Skåne län tog landshövdingen i början av hösten initiativ till ett så kallat högnivåmöte med företrädare för Migrationsverket och polisen i länet. Liknande möten ägde dock inte rum i Skåne län senare under hösten.

*Boendefrågor var den sakfråga som tog mest tid*

Enligt länsstyrelserna var frågan om boenden för asylsökande och ensamkommande barn den sakfråga som tog mest tid. Många länsstyrelser gjorde boendeinventeringar på eget initiativ eller enligt det nationella uppdraget, höll informationsmöten om regelverk kring olika typer av boenden eller byggregler samt initierade möten och dialoger med kommuner för att få fram ytterligare boendeplatser.

I Stockholms län tog länsstyrelsen initiativ till koordinering av transporter av ensamkommande barn vidare till mottagningskommunerna. Liknande behov fanns även i andra län, och enligt företrädare för Migrationsverket, polisen och andra länsstyrelser fanns ett stort behov av samordning gällande boende, transporter och annan logistik i Skåne län. De resurser som fanns skulle ha kunnat utnyttjas på ett bättre sätt om olika aktörer hade samverkat bättre med varandra, vilket länsstyrelsen hade kunnat bidra till.

*Länsstyrelserna är kritiska till den nationella hanteringen av boendefrågan*

Statskontoret konstaterar att flera länsstyrelser är kritiska till det nationella uppdraget till länsstyrelserna om att inventera boendeplatser. De ifrågasätter nyttan av boendeinventeringen eftersom arbetet utfördes alltför osystematiskt och forcerat för att kunna ge ett användbart resultat. Migrationsverket tog enligt flera länsstyrelser inte heller hand om de inventeringar och erbjudanden från kommunerna som länsstyrelserna medverkade till att ta fram även i andra sammanhang.

*Oklart hur koordinering av frivilligresurser skulle gå till*

Statskontoret konstaterar att det var oklart vem som skulle ansvara för att koordinera frivilligresurser och att vissa länsstyrelser tog ansvar för detta och andra inte.

Flera länsstyrelser nämner att man identifierade koordinering av frivilligresurser som en uppgift där ansvarsförhållandena var oklara. De flesta såg det inte som en uppgift inom länsstyrelsens samord-



ningsuppdrag, men uppfattade att det fanns ett sådant behov. Länsstyrelsen i Stockholms län tog på sig uppgiften att koordinera frivilligresurser, bland annat på Centralstationen. I Göteborg och Malmö hanterades frivilligresurser av kommunerna och länsstyrelserna deltog inte i arbetet.

### *Kritik mot samordningen i Skåne län*

Statskontorets bedömning är att samordningen och inriktningen av olika aktörers insatser fungerade sämre i Skåne län än i Västra Götalands och Stockholms län. Polisen i Skåne deltog inte i länsstyrelsens dagliga samverkanskonferenser innan beslutet om gränskontroller fattades, utan löste i första hand sin samordning med kommunerna och Migrationsverket bilateralt. Både polisen och Migrationsverkets regionala företrädare i Skåne uppfattade att länsstyrelsens samverkanskonferenser inte ledde till konkreta resultat och att länsstyrelsen inte hade initiativet i hanteringen av situationen.

Enligt MSB:s *Gemensamma grunder för samverkan och ledning* är syftet med samverkan att genom dialog komma överens om hur det fortsatta arbetet ska samordnas och inriktas. Statskontoret konstaterar att flera av de centrala aktörerna anser att samverkan i Skåne län inte ledde fram till de överenskommelser som var nödvändiga för att få en aktörsgemensam samordning och inriktning.

Även kommunerna är kritiska till hur länsstyrelsen förmedlade lägesbilden i länet på nationell nivå. Enligt SKL och flera kommuner framgick det inte av länsstyrelsens avrapporteringar hur kritiskt läget var i Trelleborg och Malmö stad.

### *Resurserna avgjorde inte vad man gjorde*

Statskontoret bedömning är att länsstyrelsernas resurser var av underordnad betydelse för valet av åtgärder. Ett tydligt resultat är att länsstyrelserna inte avstod från att genomföra de insatser man såg behov av även om man inledningsvis inte visste hur alla åtgärder skulle finansieras.

Många länsstyrelser ser dock att den ordinarie verksamheten trängdes undan som en följd av de interna omprioriteringar som var

nödvändiga. En annan utmaning var att arbeta uthålligt under en så lång tid.

## 7.2 Lärdomar inför framtiden

### Länets krisberedskapsstrukturer fungerar för denna typ av händelser

Enligt Statskontoret är en lärdom av det inträffade att länets krisberedskapsorganisation generellt sett kan hantera denna typ av komplexa händelser. Krisberedskapsorganisationen är ett väl beprövat arbetssätt som passar för att arbeta i en snabb operativ rytm med frågor som kräver att flera aktörer samverkar. Länsstyrelserna hade inte planerat för ett scenario med kraftigt ökade migrantströmmar men trots det kunde samtliga på ett eller annat sätt integrera frågan i krisberedskapsstrukturerna.

Flera länsstyrelser menar också att man fått tillfälle att utveckla krisberedskapen. En angränsande lärdom som flera länsstyrelser lyfter är vikten av att använda de nätverk som finns i länet både inom krisberedskapen och inom integrationsuppdragen.

### Länsstyrelsen ska vara beredd att ta en central roll även om det inte är en kris

En annan lärdom enligt Statskontoret är att länsstyrelsen ska vara beredd att ta en ledande roll i länet även vid händelser som inte ryms inom definitionen av en kris. I egenskap av statens regionala företrädare bör länsstyrelsen vara beredd på att ta en central roll att samordna och inrikta insatserna vid både kriser och andra samhällsstörande händelser inom alla samhällsområden.

Länsstyrelsernas uppdrag inom krisberedskapen bör genomsyra hela organisationen. Erfarenheterna från denna situation visar att man också kan behöva involvera resurser och kompetens från andra delar av länsstyrelsens organisation. De nätverk som byggts upp genom länsstyrelsernas uppdrag inom integrationsområdet visade sig vara nödvändiga för samordningen under händelsen. Dessutom är bemanningen av en krisledningsstab eller liknande resurskrä-

vande. Vid en utdragen händelse bör medarbetare från alla delar av länsstyrelsen kunna komma ifråga för hanteringen.

Händelsen under hösten 2015 visar även att begreppet kris inte gav någon vägledning för länsstyrelserna i den uppkomna situationen. En erfarenhet i det här fallet är att begreppet samhällsstörning bättre fångade händelsen (det vill säga en händelse med en långsam utveckling och oklar geografisk utbredning som är orsakad av sociala faktorer snarare än en olycka eller naturkatastrof). Begreppet samhällsstörning omfattar både kriser och mindre allvarliga händelser som kräver samordning och inriktning. I det här fallet var situationen var så pass komplex att länsstyrelserna behövde ta en aktiv roll i att samordna och inrikta arbetet inom länet.

För att ha en beredskap för nya eller komplexa händelser är det viktigt att höja medvetenheten inom hela organisationen om länsstyrelsens roll vid samhällsstörande händelser och kriser. Personal som arbetar med krisberedskapsfrågor behöver även en bred förståelse för vad en kris kan vara och vilka resurser som kan krävas för att hantera händelsen. Förhoppningsvis kan detta bidra till att länsstyrelserna framöver kan få en krisledningsorganisation på plats både snabbare och med mindre inledande diskussioner.

### **Det är viktigt att inledningsvis tydliggöra roller och ansvar**

Enligt Statskontoret är ytterligare en lärdom att den nationella nivån tidigt bör överväga att ange inriktningen för arbetet och tydliggöra rollfördelningen för regionala och lokala aktörer. Det gäller inte minst i förhållande till aktörer som inte tidigare varit en del av krisberedskapsorganisationen.

Länsstyrelserna har olika förutsättningar och berördes under hösten 2015 i olika utsträckning av mottagandet av människor på flykt. Det fanns dock flera frågor där ett tidigt agerande från regeringen eller MSB skulle ha kunnat underlätta för ett aktörsgemensamt agerande. Det gäller framför allt Migrationsverkets ansvar i förhållande till andra aktörer och ansvaret för att koordinera frivilligresurser samt arbetet med att ta fram gemensamma definitioner av begrepp inom krisberedskaps- och migrationsområdet, exempelvis för olika boenden.

Situationen hösten 2015 var en ny typ av händelse för länsstyrelserna och andra berörda aktörer. Den involverade även aktörer som inte tidigare varit en del av krisberedskapen. Det hade sannolikt underlättat för länsstyrelserna om den nationella nivån – i detta fall regeringen eller MSB – tidigt hade tydliggjort länsstyrelsernas ansvar och uppgifter i förhållande till framför allt Migrationsverket. Detta hade även minskat utrymmet för länsstyrelserna att göra olika tolkningar av sitt ansvar.

Flera länsstyrelser anser också att vikten av tydliga roller och ansvar är en av de viktigaste lärdomarna.

## Referenser

- 4C Strategies AB (2016), *Utvärdering av Malmö stads krishantering med anledning av situationen med människor på flykt*. Rapport 2016-04-25.
- Asp, V. m.fl. (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*. Crismart.
- Deschamps-Berger, J. och Sandberg, D. (2016), *Förutsättningar för krisberedskap i Sverige*. Crismart.
- Länsstyrelsen i Kronobergs län (2015), *Flyktingsituationen från Kronobergs ögon*.
- Länsstyrelsen i Kronobergs län (2016), *Flyktingsituationen i Kronobergs län – ur länsstyrelsens perspektiv*.
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2016), *Projekt flykting Västra Götaland. Oktober 2015 – februari 2016. Beskrivning och erfarenheter*. Rapport 2016:12.
- Länsstyrelsen i Norrbottens län (2016), *Regional utvärdering av samverkan under flyktingsituationen*. Dnr 457-9081-2016.
- Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Flyktingsituationen hösten 2015 och våren 2015. Intern uppföljning av Länsstyrelsen Skånes insatser och förmåga*. Utkast.
- Länsstyrelsen i Västernorrlands län (2016), *Utvärdering av internt arbete under flyktingsituationen*. Rapport 2016-04-28, dnr 457-3544-16.
- Länsstyrelsen i Örebro län (2016), *Utvärdering av krisberedskapsarbetet i länet under flyktingsituationen*, rapport.
- Länsstyrelsernas risk- och sårbarhetsanalyser för 2014 och 2015.
- Länsstyrelsernas årsredovisningar för 2015.

- Länstidningen Östersund (2015), *Därför arbetar länsstyrelsen i stabsläge*, artikel publicerad 2015-10-24, tillgänglig på [www.ltz.se](http://www.ltz.se) (läst 2016-11-02).
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2011), *Länsstyrelsens samordningsansvar – ett koncept för samordning och inriktning vid stora olyckor och kriser*, 1 juni.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, PM 15 maj.
- Proposition 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*.
- Proposition 2011/12:1 *Budgetproposition för 2012*.
- Proposition 2013/14/144 *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*.
- Riksrevisionen (2015), *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*. Rapport 2015:18.
- Regeringens skrivelse 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*.
- Regleringsbrev för budgetår 2015 avseende länsstyrelserna*.
- Samverkan Stockholmsregionen (2015), *Underlag till Gemensam regional inriktning inom Samverkan Stockholmsregionen. Inriktning och samordning av insatser med anledning av ökade migrationsströmmar till Stockholmsregionen hösten 2015*. Dokument daterat 2015-10-12.
- SOU 2005:104, *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. Huvudrapport från 2005 års katastrofkommission.
- Statskontoret (2010), *Statens regionala företrädare – trender och scenarier* (Om offentlig sektor).

# Bilaga 1



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

2016-09-05

Utredningen om utvärdering av hanteringen av  
flyktingsituationen i Sverige 2015

Ju 2016:15



## Överenskommelse om uppdrag till Statskontoret

Enligt förordningen (2007:827) med instruktion för Statskontoret har myndigheten till uppgift att efter överenskommelse bistå Regeringskansliet och statliga kommittéer med metod- och utredningsstöd.

Utredningen om utvärdering av hanteringen av flyktingsituationen i Sverige 2015 (Ju 2016:15) lämnar enligt denna överenskommelse ett utredningsuppdrag till Statskontoret.

Uppdraget innebär att Statskontoret ska kartlägga och analysera länsstyrelsernas ansvar, beredskap och åtgärder under flyktingsituationen andra halvåret 2015. I uppdraget ingår bland annat att redovisa och analysera

- vilket ansvar och vilka uppgifter länsstyrelserna hade under den rådande situationen,
- vilken beredskap länsstyrelserna hade och vilka åtgärder och insatser de vidtog med anledning av den uppkomna situationen,
- eventuella utmaningar och otydligheter i länsstyrelsernas roll och ansvar, och hur dessa påverkade hanteringen i flyktingmottagandet.

Statskontoret ska i sin analys uppmärksamma länsstyrelsernas arbete med samordning av offentliga insatser och olika informationsinsatser samt bland annat boendefrågor och mottagandet av ensamkommande barn. Statskontorets arbete ska kunna användas för att dra lärdomar inför en eventuell liknande situation.

Statskontoret ska vid behov inhämta synpunkter från aktörer som berörts av länsstyrelsernas arbete under flyktingsituationen.

Postadress  
103 33 Stockholm

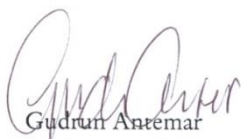
Besöksadress  
Karlavägen 100A

Telefonväxel  
08-405 10 00

Statskontoret ska löpande informera Utredningen om utvärdering av hanteringen av flyktingsituationen i Sverige 2015 om hur arbetet med uppdraget fortlöper.

Resultaten föredras muntligt för Utredningen senast den 25 november 2016. En tryckfärdig promemoria ska överlämnas till Utredningen i god tid inför formgivningen och tryckningen av utredningsbetänkandet. Efter publiceringen av utredningsbetänkandet kan Statskontoret publicera resultaten på sin webbplats.

Denna överenskommelse om uppdrag har upprättats i två likalydande exemplar, varav parterna tagit var sitt.



Gudrun Anremer  
Särskild utredare  
Ju 2015:16



Ingvar Mattson  
Generaldirektör  
Statskontoret



## Bilaga 2

### Enkätfrågor till länsstyrelserna

1. Vänligen ange vilken länsstyrelse enkätsvaret avser.

2. Ange kort på en övergripande nivå vilket ansvar länsstyrelsen hade (t.ex. utifrån gällande författningar) i relation till flyktingsituationen och vilka de främsta uppgifterna var.

3. Uppfattar ni att länsstyrelsens ansvar och uppgifter (bland annat med utgångspunkt i det geografiska områdesansvaret) relaterat till flyktingsituationen var tydligt i förhållande till nedanstående aktörer?

(Ja, Delvis, Nej)

- Kommunerna i länet
- Landstinget i länet
- Migrationsverket
- MSB
- Andra länsstyrelser
- Regeringen
- Polismyndigheten
- SKL
- Frivilliga enskilda och organisationer

*Om svaret är Delvis eller Nej på något av alternativen, ange vad som inte var tydligt i ansvarsfördelningen.*

*4. Förekom det att ni genomförde åtgärder trots att ni inte visste eller var osäkra på om de låg inom länsstyrelsens ansvar utifrån gällande regelverk och uppdrag? Om Ja, ange vad.*

- Ja
- Nej

*5. Förekom det att ni såg behov av att genomföra åtgärder som skulle ha kunnat bidra till en bättre hantering ur ett helhetsperspektiv, men där ni avstod från att göra detta eftersom detta inte låg inom länsstyrelsens ansvar enligt gällande regelverk och uppdrag? Om Ja, ange vad och vad ni eventuellt gjorde i stället.*

- Ja
- Nej

*6. När uppmärksammade länsstyrelsen för första gången att inströmningen av asylsökande skulle kunna vara en fråga som kunde kräva särskilda insatser? Ange datum.*

*7. Aktiverades länsstyrelsens krisberedskapsorganisation? Om Ja, ange vilket datum.*

- Ja
- Nej

*8. Hur organiserades länsstyrelsens arbete med flyktingsituationen under hösten 2015?*

- Ingen särskild organisation/ordinarie strukturer (ange vilka strukturer)

- Stabsorganisation (ange sammansättning)
- Annan krisledningsgrupp än stab (ange sammansättning)
- Projektgrupp eller arbetsgrupp (ange sammansättning)
- Annan (ange sammansättning)

*9. I vilken utsträckning var följande till hjälp för länsstyrelsen i arbetet under flyktingsituationen hösten 2015?*

(Stor hjälp, Viss hjälp, Begränsad hjälp, Ingen hjälp)

- Upparbetade kontaktvägar och erfarenheter inom länsstyrelsens integrationsuppdrag
- Upparbetade kontaktvägar och erfarenheter inom krisberedskapsarbetet
- Övningar och planering inom krisberedskapsarbetet
- Erfarenheter av tidigare krishantering inom länet
- Erfarenheter av tidigare projekt eller liknande inom migrationsområdet

*10. Hur ofta förekom olika former av samarbete och kontakter med följande aktörer?*

(Dagligen, Några gånger per vecka, En gång per vecka, Mer sällan än en gång per vecka, Inte alls)

- Kommunerna i länet
- Landstinget i länet
- Migrationsverket
- MSB
- Andra länsstyrelser
- Regeringen
- Polismyndigheten

- SKL
- Frivilliga enskilda och organisationer

*11. Hur väl uppfattar ni att samarbetet och kontakterna fungerade med följande aktörer?*

(Mycket bra, Bra, Mindre bra, Dåligt, Vet ej)

- Kommunerna i länet
- Landstinget i länet
- Migrationsverket
- MSB
- Andra länsstyrelser
- Regeringen
- Polismyndigheten
- SKL
- Frivilliga enskilda och organisationer

*12. Hur stor personalresurs (omräknat till årsarbetskrafter) uppskattar ni att ni använde för hanteringen av flyktingsituationen vid länsstyrelsen under hösten 2015? Ange antal årsarbetskrafter.*

*13. Hur stor kostnad uppskattar ni att hanteringen av flyktingsituationen medförde för länsstyrelsen? Ange belopp i kronor.*

*14. Hur finansierade länsstyrelsen de kostnader som hanteringen av flyktingsituationen medförde (t.ex. från vilka anslag)?*

15. Förekom det att ni genomförde åtgärder trots att ni inte visste eller var osäkra på vilken aktör som skulle stå för kostnaderna? Om Ja, ange vad.

- Ja
- Nej

16. Förekom det att ni såg behov av att genomföra åtgärder som skulle ha kunnat bidra till en bättre hantering ur ett helhetsperspektiv, men där ni avstod från att göra detta eftersom det var oklart hur kostnaderna skulle fördelas? Om Ja, ange vad och vad ni i eventuellt gjorde i stället.

- Ja
- Nej

17. Anser ni att de avsatta resurserna motsvarade länsstyrelsens ansvar och uppgifter i relation till flyktingsituationen, utifrån gällande författningar och uppdrag?

- Ja, resurserna var tillräckliga
- Delvis, men ibland räckte inte resurserna till
- Nej, resurserna var otillräckliga

18. Vilka arbetsuppgifter bedömer ni upptog mest tid? Rangordna alternativen utifrån det som upptog mest tid.

- Lägesbildsarbete (informationsinhämtning och sammanställning)
- Informationsspridning till kommunerna (t.ex. nyhetsbrev och att svara på frågor)
- Externt kommunikationsarbete inklusive stöd i detta till kommunerna
- Kunskapspridning (t.ex. konferenser och workshops)

- Samordning relaterat till praktiska frågor (t.ex. boendeplatser och socialtjänstfrågor)
- Kontakter med frivilligorganisationer och enskilda frivilliga
- Annat (ange vad i kommentarsfältet nedan om alternativet rangordnas före något av de övriga alternativen)

*19. Vilka sakfrågor bedömer ni upptog mest tid? Rangordna alternativen utifrån det som upptog mest tid.*

- Boendefrågor
- Frivilligresurser
- Ensamkommande barn och socialtjänst
- Skola, förskola och SFI
- Hälso- och sjukvård samt smittspridning
- Trygghets- och säkerhetsfrågor
- Annat (ange vad i kommentarsfältet nedan om alternativet rangordnas före något av de övriga alternativen)

*20. Vilka konkreta aktiviteter genomförde länsstyrelsen under andra halvåret 2015 med anledning av flyktingsituationen?*

- Fysiska regionala samverkansmöten (ange antal)
- Regionala samverkansmöten på telefon (ange antal)
- Kunskaphöjande seminarier, workshops och liknande (ange antal)
- Regionala lägesbilder (ange antal)
- Informationssamordningsmöten (ange antal)
- Träffar med frivilliga organisationer och enskilda, t.ex. informationsmöten, seminarier och samordningsmöten (ange antal)
- Annan aktivitet som var frekvent förekommande (ange vad och antal)

*21. Ange kort vad i ert eget arbete som ni uppfattar fungerade väl i relation till flyktingsituationen under hösten 2015.*

*22. Ange kort vilka utmaningar ni såg i ert eget arbete i relation till flyktingsituationen under hösten 2015.*

*23. Vilka anser ni vara de främsta lärdomarna inför framtiden avseende ert eget arbete med att hantera flyktingsituationen – både positiva och negativa?*

# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Kronologisk förteckning

---

1. För Sveriges landsbygder  
– en sammanhållen politik för  
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare.  
Fi.
4. För en god och jämlik hälsa.  
En utveckling av det  
folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en  
globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och  
domstolens beslutsunderlag  
i brottmål – en bättre hantering av  
stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.  
Kärnavfallet – en fråga i ständigt  
förändring. M.
9. Det handlar om oss.  
– unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed  
och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt.  
Sverige hösten 2015. Ju.



# Statens offentliga utredningar 2017

---

## Systematisk förteckning

---

### **Finansdepartementet**

Karens för statsråd och statssekreterare. [3]

Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]

### **Justitiedepartementet**

Se barnet! [6]

Straffprocessens ramar och domstolens

beslutsunderlag i brottmål

– en bättre hantering av stora mål. [7]

Att ta emot människor på flykt.

Sverige hösten 2015. [12]

### **Miljö- och energidepartementet**

Kraftsamling för framtidens energi. [2]

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017.

Kärnavfallet – en fråga i ständig

förändring. [8]

### **Näringsdepartementet**

För Sveriges landsbygder

– en sammanhållen politik för

arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

### **Socialdepartementet**

För en god och jämlik hälsa.

En utveckling av det

folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad

värld. Del 1 och 2. [5]

### **Utbildningsdepartementet**

Det handlar om oss.

– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed

och hantera oredlighet i forskning. [10]