

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 arbetsituation 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.¹

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

¹ Migrationsverket, statistik för 2015, läs mer här: 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.² 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

² Läs mer här: 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 var 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.³

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

³ 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

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.⁴ 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.⁵

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.⁶ 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.⁷ Ensamkommande barn ska även, genom kommunens överförmyndarnämnds försorg, förordnas en god man som ska ansvara för barnets personliga förhållanden och sköta dess angelägenheter.⁸

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

⁴ 1–3 §§ lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl.

⁵ Läs mer om Migrationsverkets olika typer av boenden för asylsökande här: www.migrationsverket.se/Andra-aktorer/Fastighetsagare-och-uthyrare/Olika-former-av-boenden.html

⁶ 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.

⁷ Se 3 § 2 st. lagen om mottagande av asylsökande m.fl.

⁸ 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.⁹ Under hösten 2015 uppstod emellertid en situation där

⁹ 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

ansvaret för att vara ankomstkommun centrerades till ett fåtal kommuner som på kort tid fick ta emot ett stort antal barn.¹⁰

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.

¹⁰ 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

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.¹¹

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.¹² 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.¹³

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

¹¹ 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.

¹² FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 6, Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, 2005, punkt 1–4.

¹³ 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.¹⁴

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.¹⁵

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.¹⁶ Migrationsverkets rapport illustrerar enligt Barnombudsmannens

¹⁴ Länsstyrelsen Stockholm, Ensakommande barn som försvinner – nulägesanalys, 2016, s. 18.

¹⁵ Migrationsverket, Analysrapport, Tematisk kvalitetsuppföljning av initial åldersregistrering, 2016, dnr 1.3.4-2016-36465.

¹⁶ 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”.¹⁷

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.¹⁸ 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.¹⁹ Förordnandet

¹⁷ 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).”

¹⁸ European Asylum Support Office, Age assessment practice in Europe, 2013.

¹⁹ 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.²⁰ Av förarbetena framgår att det är angeläget att ett ärende om förordnande av god man handläggs skyndsamt.²¹

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.²² 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.²³

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.²⁴ 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.

²⁰ 3 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.

²¹ Prop. 2004/05:136, s. 31.

²² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen, 2016, s. 18.

²³ Socialstyrelsen, Socialstyrelsens arbete med ensamkommande barn – läget januari 2016, s. 3.

²⁴ 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.²⁵

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.²⁶ 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.²⁷ 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.²⁸

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

²⁵ Socialstyrelsen, Nationell informationssatsning om frivilliga insatser för att hjälpa barn och unga – Analys och plan för fortsatt arbete, 2016, s. 15.

²⁶ A.a., s. 18.

²⁷ Forte, Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – Röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt, s. 26.

²⁸ 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.²⁹

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.³⁰ 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.³¹ I sina rekommendationer uppmanar FN:s barnrättskommitté Sverige att säkerställa att en god man bör utses inom 24 timmar efter barnets ankomst.³²

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

²⁹ Prop. 2004/05:136, s. 29 f.

³⁰ Läs mer om vad som faller inom den gode mannens uppdrag här: <https://skl.se/integrationsocialomsorg/socialomsorg/barnochunga/placeradebarnochunga/ensamkommandebarnochunga/overformyndaregodman/godman.3609.html>

³¹ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 6, Behandlingen av ensamkommande barn och barn som har skilts från föräldrarna utanför ursprungslandet, 2005, punkt. 25.

³² 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 ansökningssamtalen med barn i familj prioriterades bort. Föräldrar fick infor-

mation i grupp på respektive språk, men barnen träffade inte handläggare på mottagningsenheterna överhuvudtaget.³³

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.³⁴ 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 flyktigmottagandet, 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.³⁵ Barnombudsmannen menar dock att de insatser

³³ Forte, Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – Röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt, s. 17.

³⁴ Prop. 2004/05:136, s. 29.

³⁵ 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.³⁶ 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.³⁷

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.³⁸ Ett landsting ska också erbjuda alla asylsökande, såväl barn som vuxna, en hälsoundersökning sedan den asylsökande etablerat boende inom landstinget.³⁹

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.

³⁶ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 6, Behandlingen av ensamkommande barn och barn som skiljts från sina föräldrar utanför ursprungslandet, 2005, punkt 48.

³⁷ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 13 om barnets rätt till frihet från våld, punkt 52.

³⁸ 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.

³⁹ 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, hemskheter 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.⁴⁰ Även Forte resonerar kring fördröjningseffekter vad gäller landstingens möjlighet att erbjuda hälsoundersökningar.⁴¹

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.⁴² 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.⁴³

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.⁴⁴

Ytterligare en problematik som uppmärksammas som en av de viktigaste utmaningarna i arbetet med att genomföra hälsoundersökningar var att undersökningarnas innehåll varierade mellan olika landsting.⁴⁵ Flera aktörer har därutöver framhållit att det gjordes

⁴⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Rapportering avseende MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen, 2016, s. 14.

⁴¹ Forte, Nyanlända barn och den svenska mottagningsstrukturen – röster om hösten 2015 och en kunskapsöversikt, 2016, s. 37.

⁴² Socialdepartementet, Regeringsbeslut om medel till Sveriges kommuner och landsting för genomförandet av förstudie om att möta ohälsan hos nyanlända och asylsökande (S2015/06414/FS).

⁴³ Socialdepartementet, Uppdrag om stöd till genomförandet av hälsoundersökningar (S2015/07981/FS).

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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.⁴⁶ 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.⁴⁷ Sammanfattningsvis bedömer SKL att kvaliteten beträffande psykisk hälsa i hälsoundersökningen behöver höjas genom strukturerad screening av psykisk ohälsa.⁴⁸

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.⁴⁹ 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.⁵⁰ 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.⁵¹

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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Sveriges kommuner och landsting, Slutrapport förstudie, Positiv hälsoutveckling för nyanlända och asylsökande, 2016, s. 20.

⁴⁸ A.a., s. 18.

⁴⁹ Socialstyrelsen, Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända – Slutrapport 2016, s. 63.

⁵⁰ A.a., s. 29.

⁵¹ 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.⁵² 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.

⁵² 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.⁵³ 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.

⁵³ 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.⁵⁴

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 flyktingmottagandet. Socialstyrelsen konstaterar i en rapport att personal på asylboenden i många fall har bristande kunskaper om vården och att landstingen

⁵⁴ 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/

ser en utmaning i att sprida information till boendepersonal.⁵⁵ 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.⁵⁶ 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.⁵⁷

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-

⁵⁵ Socialstyrelsen, Hälso- och sjukvård och tandvård till asylsökande och nyanlända – Slutrapport 2016, s. 46.

⁵⁶ Sveriges kommuner och landsting, Slutrapport förstudie, Positiv hälsoutveckling för nyanlända och asylsökande, 2016, s. 19.

⁵⁷ 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.⁵⁸ 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.⁵⁹ Länsstyrelserna rapporterade att det i kommunerna rådde 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.⁶⁰ 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.⁶¹

Kommuner rapporterade att det rådde 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.⁶² 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.⁶³

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.⁶⁴ Mot bakgrund av de iakttagelser Barn-

⁵⁸ 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.

⁵⁹ 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.

⁶⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Nationell lägesbild med anledning av flyktingsituationen, vecka 45 och 50, 2015.

⁶¹ A.a., vecka 48.

⁶² A.a., vecka 46.

⁶³ A.a., vecka 49 och 50.

⁶⁴ 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.⁶⁵ 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.⁶⁶ 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.⁶⁷

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.⁶⁸ Enligt MSB förelåg risk för friktion mellan kommunal och statlig nivå om inte kommunernas behov av stöd fortsatt togs i beaktande.⁶⁹

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

⁶⁵ Skrivelse från Barnombudsmannen med dnr 3.5.1:0734/15.

⁶⁶ Beslut från IVO med dnr 8.2-33774/2015-3.

⁶⁷ Inspektionen för vård och omsorg, Skrivelse ställd till Socialdepartementet (dnr 10.4-38110/2015), 2015-12-15.

⁶⁸ A.a., vecka 45.

⁶⁹ 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 ankomstskeppet 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.⁷⁰ 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.⁷¹ För ungdomar menar kommittén att flyktingskapet är något som allvarligt kan hämma deras hälsa och utveckling.⁷²

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-

⁷⁰ 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.

⁷¹ Allmän kommentar nr 7, Genomförandet av barnets rättigheter under tidig barndom, 2005, punkt 36.

⁷² 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.⁷³

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.⁷⁴ 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.⁷⁵

Enligt FN:s barnrättskommitté löper barn i flyktingsituationer särskild stor risk att utsättas för olika former av våld och övergrepp.⁷⁶ 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.⁷⁷ 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.⁷⁸ 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

⁷³ UNHCR, Refugee Children: Guidelines on Protection and Care, 1994, Chapter 4: Psychosocial Well-being.

⁷⁴ FN:s barnrättskommitté, Allmän kommentar nr 13, Barnets rätt till frihet från alla former av våld, 2011, punkt 19–22.

⁷⁵ A.a., punkt 19.

⁷⁶ A.a., punkt 72.

⁷⁷ A.a., punkt 34.

⁷⁸ 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.⁷⁹

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

⁷⁹ 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

1	Uppdrag och genomförande.....	523
2	Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter.....	531
3	Förutsättningar för länsstyrelsernas arbete.....	548
4	Länsstyrelsernas beredskap.....	557
5	Länsstyrelsernas organisering av arbetet.....	563
6	Insatser och sakfrågor.....	571
7	Slutsatser och lärdomar.....	585
	Referenser.....	598
	Bilaga 1.....	600
	Bilaga 2.....	602

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 2015.¹ 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

¹ 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.² Undersökningens målgrupp var beredskapsdirektörer eller motsvarande funktion vid länsstyrelserna. Enkäten har besvarats av samtliga 21 länsstyrelser.

² 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.³

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.⁴

Asylsökande är en utlänning som har ansökt om uppehållstillstånd i Sverige som flyktning eller annan skyddsbehövande.⁵

Flyktning 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.⁶

Geografiskt områdesansvar innebär att det inom ett geografiskt definierat område finns en aktör som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av tvärssektoriella åtgärder gällande krisberedskap.⁷

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.⁸

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

³ Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 88.

⁴ Migrationsverket, www.migrationsverket.se.

⁵ Lag (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. 1 §.

⁶ Utlänningslagen (2005:716) 4 kap. 1 §.

⁷ Prop. 2011/12:1 *Budgetproposition*, UO 6, s. 75.

⁸ 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.⁹

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.¹⁰

Krishantering avser den mer omedelbara och operativa hanteringen av en händelse eller störning som inträffat i samhället.¹¹

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.¹²

Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt ska fungera på samma sätt vid en kris som under normala förhållanden.¹³

Lägesbild är en sammanställning av uppgifter för att få en bild över vad som har hänt, händer eller kommer att hända.¹⁴

Migrant är en person som flyttar permanent eller tillfälligt. Det kan avse både utvandring och invandring.¹⁵

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.¹⁶

⁹ Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, s. 77.

¹⁰ Förordningen (2006:942) om krisberedskap och höjd beredskap 4 §.

¹¹ Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 88.

¹² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 200.

¹³ Prop. 2013/14:144 *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*, s. 150.

¹⁴ Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 88.

¹⁵ Migrationsverket (2014), *Fakta om Migration*.

¹⁶ Migrationsverket, www.migrationsverket.se.

Närhetsprincipen innebär att kriser ska hanteras där de inträffar och av dem som är närmast berörda.¹⁷

Samhällsstörning avser de företeelser och händelser som hotar och ger skadeverkningar på det som ska skyddas i samhället.¹⁸

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.¹⁹ 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.²⁰

Samverkan avser den dialog och det samarbete som sker mellan självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål.²¹ Syftet med samverkan är att åstadkomma inriktning och samordning av tillgängliga resurser.²²

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.²³

Överenskommelser om mottagande tecknas mellan kommuner och länsstyrelserna om mottagande av asylsökande,²⁴ och mellan Migrationsverket och kommuner om mottagande av ensamkommande barn. Även i det senare fallet förhandlar länsstyrelserna med kommunerna.²⁵

¹⁷ Prop. 2013/14:144 *Lag om sprängämnesprekursorer och redovisning av krisberedskapens utveckling*, s. 150.

¹⁸ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 201 ff.

¹⁹ Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 89.

²⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 20.

²¹ Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 89.

²² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 20.

²³ Utlänningslagen 2 kap. 4 § och 5 kap. 1 §

²⁴ Detta uppdrag hade länsstyrelserna dock inte under hösten 2015.

²⁵ Migrationsverket, 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).²⁶

²⁶ 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.²⁷ 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.²⁸

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.²⁹ 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.³⁰

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.³¹ 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.

²⁷ Länsstyrelseinstruktionen 52 §.

²⁸ Deschamps-Berger, J. och Sandberg, D. (2016), *Förutsättningar för krisberedskap i Sverige*, Crismart, s. 21.

²⁹ Krisberedskapsförordningen 1 §. Krisberedskapsförordningen omfattar med några undantag alla myndigheter under regeringen.

³⁰ Länsstyrelseinstruktionen 54 §.

³¹ 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.³²

Dessutom har länsstyrelserna tillsammans med ett antal andra angivna myndigheter, så kallade bevakningsansvariga myndigheter, ett särskilt ansvar för krisberedskapen.³³ 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.³⁴

Enligt *ansvarsprincipen* har den aktör som har ett ansvar för en verksamhet under normala förhållanden motsvarande ansvar även vid en kris.³⁵ 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.³⁶

³² Krisberedskapsförordningen 9 §.

³³ Krisberedskapsförordningen 11 §.

³⁴ Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*, s. 77.

³⁵ Skr. 2009/10:124 *Samhällets krisberedskap – stärkt samverkan för ökad säkerhet*, s. 88.

³⁶ 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.³⁷ Vid en kris ska länsstyrelsen ha förmåga att omgående kunna upp-
rätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och infor-
mation.³⁸ 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.³⁹

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*.⁴⁰ 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-

³⁷ Länsstyrelseinstruktionen 53 §.

³⁸ Länsstyrelseinstruktionen 53 §.

³⁹ Krisberedskapsförordningen § 7.

⁴⁰ 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.⁴¹ Enligt MSB är syftet med begreppet att skapa förutsättningar för aktörsgemensam 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.⁴²

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 proaktivt⁴³ 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.⁴⁴

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.⁴⁵

⁴¹ 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*.

⁴² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 21.

⁴³ 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.

⁴⁴ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, s. 172.

⁴⁵ 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.⁴⁶

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-

⁴⁶ 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.⁴⁷

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 stödande roll genom att tillhandahålla stödande 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 *skynndsamma 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.⁴⁸

⁴⁷ I kapitel 6 redogör vi för vilka länsstyrelsernas aktiviteter och vilka sakfrågor de arbetade med.

⁴⁸ 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 "sambhällsstörning", 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.⁴⁹ 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*.

⁴⁹ 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.⁵⁰

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.⁵¹

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.⁵²

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-

⁵⁰ Länsstyrelsen Västernorrland (2016), *Utvärdering av internt arbete under flyktingsituationen*, s. 6.

⁵¹ SOU (2005:104), *Sverige och tsunamin – granskning och förslag*. Huvudrapport från 2005 års katastrofkommission, s. 300–301.

⁵² 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.⁵³ Även i länsstyrelsens egen uppföljning framför externa aktörer att länsstyrelsen hade kunnat ta ett tydligare ansvar för samordning på strategisk nivå och för informationsamordning.⁵⁴

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.⁵⁵ 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

⁵³ 4C Strategies AB, *Utvärdering av Malmö stads krishantering med anledning av situationen med människor på flykt*, 25 april 2016, s. 2, 29.

⁵⁴ Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Flyktingsituationen hösten 2015 och våren 2015. Intern uppföljning av Länsstyrelsen Skånes insatser och förmåga*. Utkast.

⁵⁵ 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.⁵⁶ Länsstyrelsen framhåller även att man tog initiativ till att stärka Migrationsverket genom att landshövdingen gick ut med ett upprop 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.⁵⁷ 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.⁵⁸

⁵⁶ Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 215.

⁵⁷ Asp, V. m.fl. (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, Crismart, s. 138–140.

⁵⁸ 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.⁵⁹

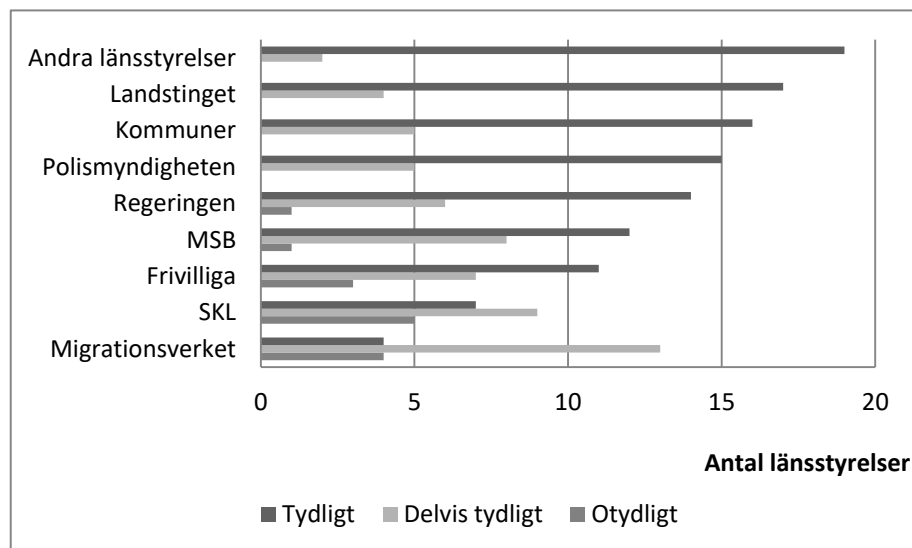
2.3 Ansvar i förhållande till andra aktörer

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.

⁵⁹ 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 boendelokaler 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.⁶⁰ I länsstyrelsernas enkätsvar till MSB uppgav till exempel 9 av 21 länsstyrelser i december 2015 att de hade en frivilligsamordning. Vissa länsstyrelser

⁶⁰ 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.⁶¹

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.⁶²

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.⁶³

⁶¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 22.

⁶² Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 26 f.

⁶³ 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.⁶⁴ 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.

⁶⁴ 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 krisberedskapsystemet 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.⁶⁵ 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.⁶⁶

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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

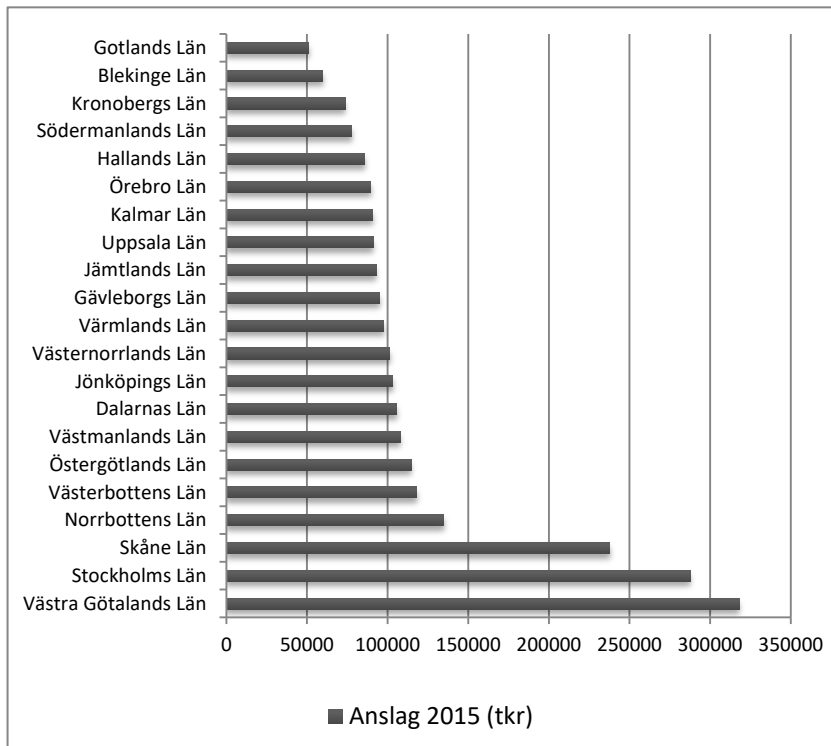
Varierande storlek på länen ger olika förutsättningar för länsstyrelserna

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.⁶⁷

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.

⁶⁷ 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.⁶⁸ Enligt

⁶⁸ 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.⁶⁹

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.⁷⁰ Storstadsregionerna och kärnkraftslänen har ofta större resurser än övriga länsstyrelser.⁷¹

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.⁷² 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).⁷³ Dessa län hade också flest

⁶⁹ Riksrevisionen (2015:18), *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*, s. 10.

⁷⁰ Riksrevisionen (2015:18), *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*, s. 45 f.

⁷¹ Asp, V. m.fl. (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, Crismart, s. 125.

⁷² 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.

⁷³ Se noten ovan angående verksamhetskostnader.

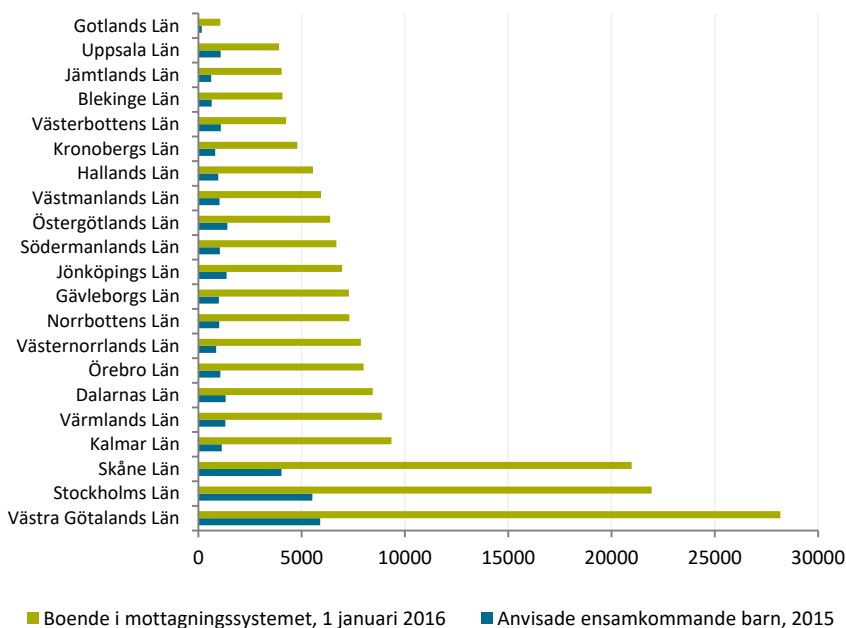
asylsökande boende inom länet och tog emot flest anvisade ensamkommande barn under 2015.

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.⁷⁴ 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-

⁷⁴ 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

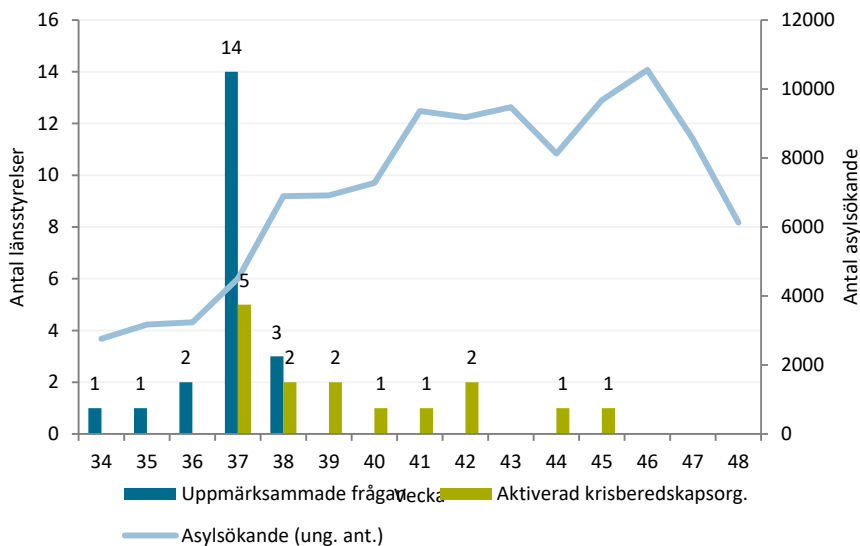
Länsstyrelsens ansvar inom krisberedskapen bygger på dess arbete med omvärldsbevakning. Företrädare för två av de länsstyrelser som var allra mest berörda, Skåne respektive Västra Götaland, uppger i våra intervjuer att de redan under sommaren 2015 noterade att migrantströmmarna började förändras. I Skåne 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.⁷⁵

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

⁷⁵ 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.⁷⁶ 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

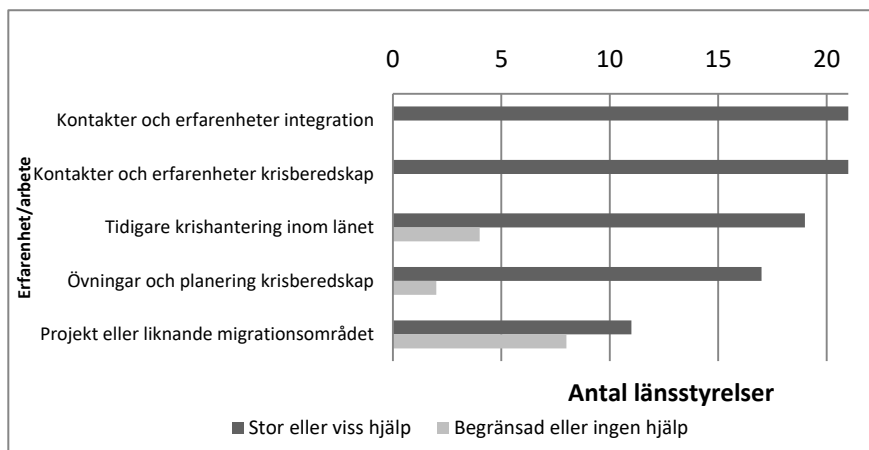
Länsstyrelserna har fått ange vad i deras tidigare arbete som var till hjälp för dem i hanteringen av situationen med människor på flykt (se figur 5).

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

⁷⁶ 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.⁷⁷ 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.

⁷⁷ 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.⁷⁸

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.

⁷⁸ 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 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.

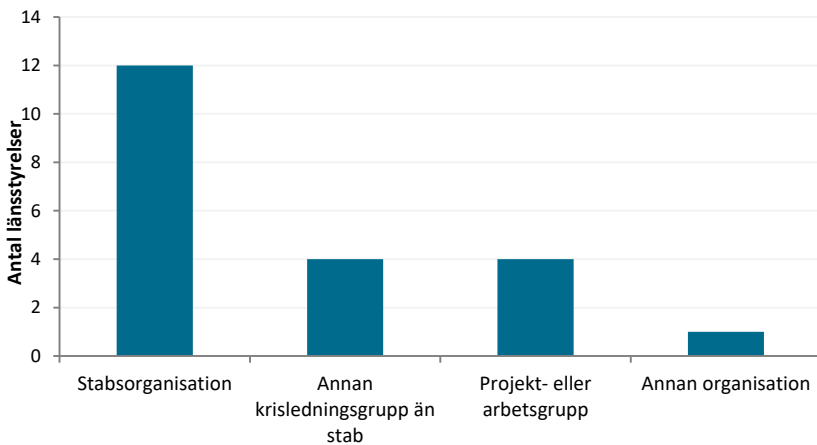
Länsstyrelserna valde delvis olika organisatoriska lösningar för att hantera situationens tvärssektoriella karaktär.

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.⁷⁹

⁷⁹ Om stabsarbete vid kriser, se t.ex. MSB:s webbplats, 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.⁸⁰

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

⁸⁰ 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 (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.⁸¹ 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

⁸¹ 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.⁸² 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.⁸³ 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

⁸² Det regionala rådet är den strategiska nivån i samverkansstrukturen, där de samverkande aktörernas högsta politiska beslutsfattare ingår, se www.samverkanstockholmsregionen.se.

⁸³ 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.⁸⁴ 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 begreppsanvändning 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).

⁸⁴ Länstidningen Östersund (2015), *Därför arbetar länsstyrelsen i stabsläge*, artikel publicerad 2015-10-24, tillgänglig på 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 tvärspektoriell 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

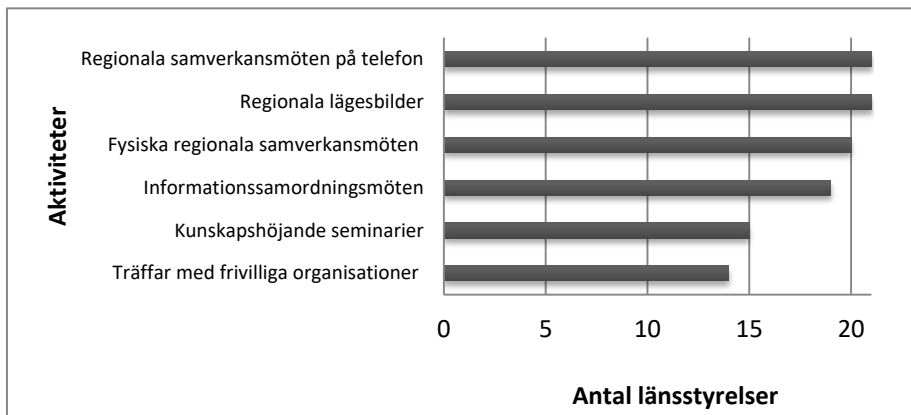
I detta kapitel redogör vi för länsstyrelsernas insatser med anledning av situationen med människor på flykt. Vi redovisar först de aktiviteter och arbetsuppgifter som länsstyrelserna genomförde inom ramen för sitt geografiska områdesansvar. Därefter redogör vi för deras konkreta åtgärder och de sakområden 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



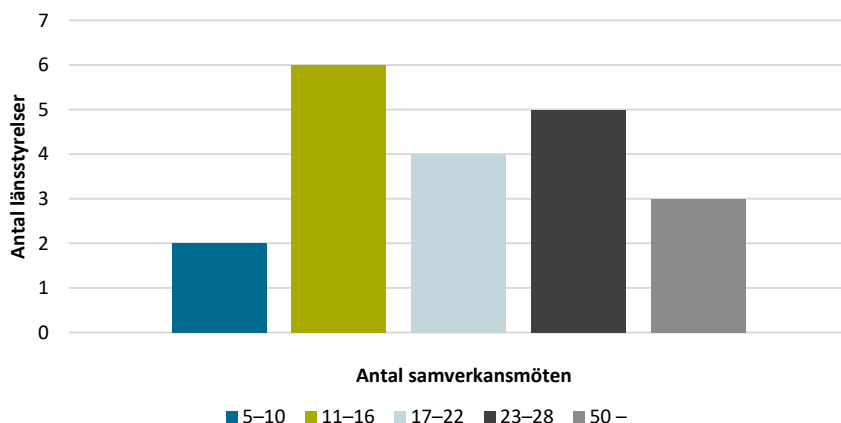
Källa: Statskontorets enkät till länsstyrelserna.

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 informationsövervakning.

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.⁸⁵

Enligt en del kommuner handlade dock samverkansmötena mer om att informera än om att fånga upp kommunernas synpunkter.⁸⁶ 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.

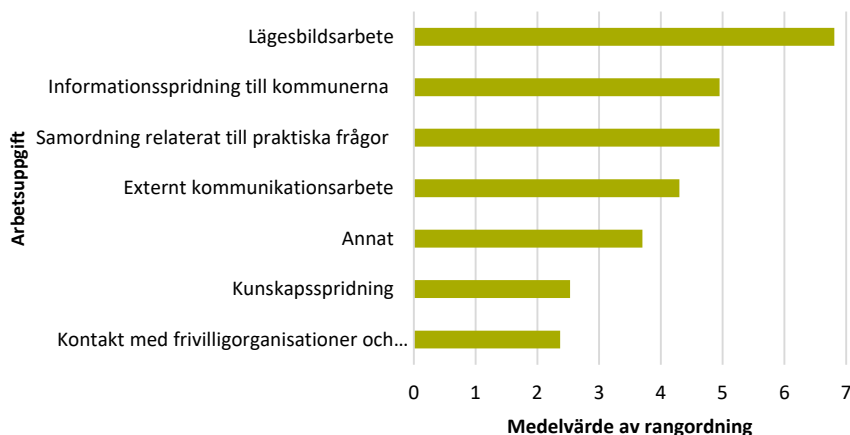
Lägesbilsarbete upptog mest tid

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.

⁸⁵ Se t.ex. Länsstyrelsen Örebro län (2016), *Utvärdering av krisberedskapsarbetet i länet under flyktingsituationen*; Länsstyrelsen Norrbotten (2016), *Regional utvärdering av samverkan under flyktingsituationen*.

⁸⁶ 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 lägesbilsarbetet varierar

Fritextssvaren i Statskontorets enkät och länsstyrelsernas interna uppföljningar visar att länsstyrelserna har olika syn på lägesbilsarbetet. 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 lägesbild.⁸⁷ Länsstyrelsen i Örebro läns interna

⁸⁷ Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2016), *Projekt Flykting 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.⁸⁸

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-

⁸⁸ 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.⁸⁹ 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

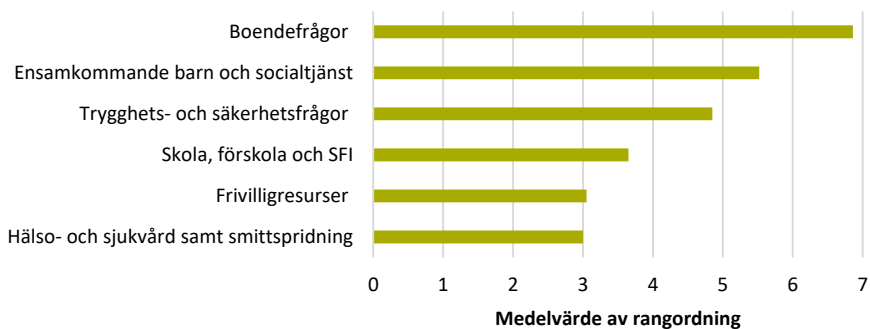
Många av de sakfrågor som länsstyrelserna hanterade under situationen med människor på flykt handlade om boende och kommunernas förmåga att ta emot ensamkommande barn. I detta avsnitt redogör vi för vilka konkreta åtgärder som länsstyrelserna vidtog och vilka sakfrågor som upptog mest tid av länsstyrelsernas arbete.

⁸⁹ 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.⁹⁰ Länsstyrelsen i Skåne län genomförde samverkansmöten som fokuserade på plan- och byggfrågor.⁹¹ Länsstyrelsen i

⁹⁰ Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2016), *Projekt Flykting Västra Götaland. Oktober 2015 - februari 2016. Beskrivning och erfarenheter.*

⁹¹ 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.⁹²

Flera länsstyrelser nämner att kommunernas förutsättningar var en av de främsta utmaningarna i det egna arbetet.⁹³ 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.⁹⁴

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.

⁹² Länsstyrelsen i Stockholms län (2016), *Årsredovisning för 2015*, s. 154.

⁹³ 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.

⁹⁴ 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.⁹⁵

En annan fråga var hur transporter av ensamresande barn skulle ordnas på ett säkert sätt. Ingen myndighet hade ett tydligt ansvar för detta.⁹⁶ 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.⁹⁷

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.⁹⁸ 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.

⁹⁵ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 17 f.

⁹⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 19.

⁹⁷ Länsstyrelsen i Stockholms län (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 157.

⁹⁸ 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.⁹⁹

Enligt MSB var det få länsstyrelser som i början av hösten hade tillsatt en frivilligsamordnare eller bjudit in frivilliga till samverkansmöten.¹⁰⁰ 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.¹⁰¹

6.3 Samarbete och kontakter med andra aktörer

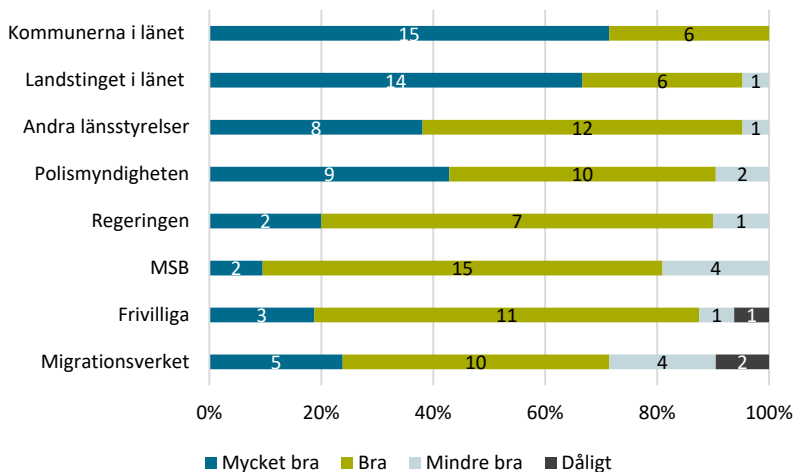
Länsstyrelserna anser i huvudsak att samarbetet har fungerat bra med de berörda aktörerna. Det framgår av figur 11 som visar länsstyrelsernas uppfattning om samarbetet och kontakterna med andra aktörer. Mest nöjda är länsstyrelserna med samarbetet och kontakterna med kommunerna i länet; enligt 15 länsstyrelser fungerade samarbetet mycket bra. Kommunerna var också de aktörer som länsstyrelserna hade mest kontakt med under situationen med människor på flykt.

⁹⁹ Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Flyktingsituationen hösten 2015 och våren 2015. Intern uppföljning av Länsstyrelsen Skånes insatser och förmåga*. Utkast.

¹⁰⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 22

¹⁰¹ 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.¹⁰²

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

¹⁰² 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 (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

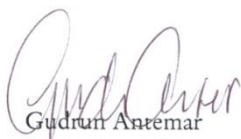
Besöksadress
Karlavägen 100A

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]