



Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen

Förord

Det stora antalet asylsökande och andra skyddsbehövande som kom till Sverige under hösten 2015 ställde svenska myndigheter, kommuner och andra aktörer inför en rad utmaningar. För MSB stod det i ett tidigt skede klart, mot bakgrund av händelsens komplexitet och geografiska spridning över hela landet, att det behövdes dialog och utbyte mellan aktörerna. Regeringens uppdrag till MSB den 1 oktober 2015 att samordna ansvariga aktörers hantering tydliggjorde det uppdrag vi har i vår instruktion och gav ytterligare kraft åt vårt arbete. Det var positivt, särskilt som hanteringen kom att involvera personer och myndigheter som normalt inte arbetar med krisberedskapsfrågor. I den pressade situation som många befann sig i blev det för MSB kanske viktigare än någonsin att skapa en överblick, identifiera gap och stärka samordningen i hanteringen.

Jag skulle mot denna bakgrund särskilt vilja lyfta fram tre erfarenheter från hanteringen av flyktingsituationen.

- Vi vet aldrig på förhand vilken typ av händelse som ska inträffa, eller vilka verksamheter som kan bli berörda av en kris. Grundläggande förståelse för vilka aktörer som agerar vid en händelse och deras respektive roller behöver därför spridas och förankras bredare inom olika samhällssektorer.
- Förståelsen för behovet av samverkan vid händelser måste öka. Alla aktörer måste avsätta tid och resurser för ömsesidigt utbyte om vi ska kunna nå samordning och ett effektivt resursutnyttjande.
- MSB måste bli bättre på att förankra myndighetens uppdrag brett inom samhällets alla sektorer och på alla nivåer. Det är viktigt att andra aktörer vet vilket stöd som MSB kan ge i situationer där resurser och kapacitet inte räcker till och där det behöver vidtas åtgärder som ligger utanför aktörernas ordinarie ansvar.

Tillsammans med mina kolleger har jag som myndighetschef en viktig uppgift att stärka samhällets krisberedskap genom att ta tillvara dessa erfarenheter inför nästa oförutsedda och komplexa händelse.

Helena Lindberg
Generaldirektör

Sammanfattning

Hösten 2015 kom ett stort antal asylsökande och andra skyddsbehövande till Sverige vilket skapade utmaningar i samhället på såväl nationell som regional och lokal nivå. Sett till resurser och vana av att arbeta operativt inom krisberedskap var det inte alltid de aktörer som var bäst rustade som belastades mest, vilket medförde att vikten av samordning ökade.

Den 1 oktober 2015 uppdrog regeringen till MSB att, utan att det påverkade ansvarsprincipen, på nationell nivå *samordna ansvariga aktörers hantering* av den situation som hade uppstått. I uppdraget ingick bland annat att ta fram nationella lägesbilder, som skulle innehålla information om områden där behov av åtgärder hade identifierats av ansvariga aktörer, men där tillräckliga åtgärder inte hade vidtagits.

I föreliggande rapport till regeringen beskriver MSB myndighetens arbete för att åstadkomma samordning utifrån regeringsuppdraget – vad som fungerade väl men också de utmaningar som MSB och andra aktörer ställdes inför. Utifrån resultatet drar MSB följande slutsatser:

- MSB:s samordnande roll bör förankras brett på samtliga nivåer och i samtliga samhällssektorer.
- Kunskap om krisberedskap måste finnas hos alla aktörer som kan bli berörda så att den organisatoriska strukturen eller enskilda individers kunskaper inte avgör hur väl en händelse hanteras.
- Det krävs en gemensam syn på det geografiska områdesansvaret och förståelse för hur MSB genom sitt samordningsuppdrag kan avlasta och stödja den regionala nivån.
- Det finns behov av metodstöd (bl.a. avseende stabsarbete) hos olika aktörer, även sådana aktörer som har ett uttalat ansvar för extraordinära händelser och krisberedskap.
- Förmågan att ta emot stöd och planera inför detta måste stärkas hos aktörerna för att undvika en situation där läget blir så ansträngt att tröskeln att sätta in nya resurser blir för hög.
- Aktörernas förståelse för behovet av samverkan måste öka och resurser avsättas för att möjliggöra detta.

MSB har nu en viktig uppgift i att tillsammans med aktörerna i krisberedskapssystemet driva utvecklingen framåt inom dessa områden.

Innehållsförteckning

Förord	2
Sammanfattning	3
1. Inledning	5
2. MSB:s genomförande av uppdraget	6
2.1 MSB:s samordnande roll.....	7
<i>Nationell samlad lägesbild och lägesrapportering</i>	7
<i>Samverkansaktiviteter</i>	8
<i>Samordning av information till allmänheten och aktörer</i>	9
2.2 MSB:s resurstöd.....	10
2.3 Avslutande bedömning.....	12
3 Utmaningar i samverkan	12
3.1 Tematiska områden.....	12
<i>Boende</i>	12
<i>Hälso- och sjukvård</i>	14
<i>Ensamkommande barn och socialtjänst</i>	17
<i>Skola, förskola och SFI (svenska för invandrare)</i>	19
<i>Frivilligresurser</i>	21
<i>Trygghet och säkerhet</i>	23
3.2 Avslutande bedömning.....	24
4 Slutsatser	25

1. Inledning

Den 1 oktober 2015 uppdrog regeringen till MSB att, utan att det påverkade ansvarsprincipen, *på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering* av den situation som hade uppstått till följd av att ett stort antal flyktingar och andra skyddsbehövande anlät till Sverige.¹ I uppdraget ingick bland annat att ta fram nationella lägesbilder, som skulle innehålla information om områden där behov av åtgärder hade identifierats av ansvariga aktörer, men där tillräckliga åtgärder inte hade vidtagits. Uppdraget förlängdes sedan till den 31 mars 2016. Den 9 oktober fick MSB ett annat regeringsuppdrag kopplat till resurstöd som innebar att MSB skulle vidta åtgärder för att upprätta tillfälliga asylboenden.²

Syfte och genomförande

Syftet med föreliggande rapportering till regeringen är att beskriva MSB:s arbete för att åstadkomma samordning av den aktörsgemensamma hanteringen³ av flyktingsituationen utifrån regeringsuppdraget av den 1 oktober 2015. Fokus ligger på att beskriva vad som fungerat väl ur MSB:s perspektiv, men också vilka utmaningarna varit samt att utifrån detta presentera slutsatser avseende vilka utvecklingsmöjligheter MSB ser. I förlängningen är tanken att rapporten ska kunna utgöra ett underlag för att diskutera behov av åtgärder som kan bidra till en effektivare hantering och stärka samordning vid komplexa händelser.

Beskrivningen av MSB:s genomförande av uppdraget och bedömningarna i denna rapport baseras på såväl intern som extern dokumentation. Källorna består i huvudsak av lägesrapportering och dokumentation från arbetsmöten, samverkanskonferenser och bilaterala kontakter med aktörerna.

Utöver denna beskrivande rapport så pågår under våren 2016 en utvärderande erfarenhetsåterföringsprocess vid MSB. Regeringen har också meddelat att en oberoende utredning ska granska regeringens och myndigheternas hantering av flyktingsituationen.

Disposition

Efter inledningen beskrivs i avsnitt 2 MSB:s genomförande av regeringsuppdraget av den 1 oktober 2015 genom olika lägesbilds-, informationssamordnings- och samverkansaktiviteter. Även om detta regeringsuppdrag handlade om MSB:s samordnande och inriktande roll så nämns ändå MSB:s omfattande resurstöd för att ge en helhetsbild av MSB:s roll under flyktingsituationen. Därefter redovisas i avsnitt 3 de utmaningar som

¹ Fortsättningsvis refereras för enkelhetens skull till den situation som uppdraget tar sikte på som "flyktingsituationen", även om detta i en strikt juridisk mening är en alltför snäv beteckning.

² Ju2015/07321/SSK, Ju2015/07558/SSK. För regeringsuppdragen i sin helhet, se bilaga 1 och 2.

³ Med aktörsgemensam åsyftas "över organisationsgränser", i kontrast till aktörsintern. Något blir aktörsgemensamt när flera aktörer ska verka tillsammans. Se även *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, MSB, 2014.

identifierats inom ramen för samverkan avseende aktörsgemensamma frågor utifrån de tematiska områden som det operativa arbetet följde: boende, hälso- och sjukvård, ensamkommande barn och socialtjänst, skola, frivilligresurser samt trygghet och säkerhet. Slutligen presenteras i avsnitt 4 MSB:s slutsatser i form av utvecklingsområden för att främja samordning och inriktning i aktörsgemensamma frågor.

2. MSB:s genomförande av uppdraget

MSB tog fram sin första nationella lägesbild den 9 september 2015 och genomförde sin första samverkanskonferens den 10 september. Den 23 september inrättade MSB särskild organisation. Denna syftade till att *under en tidsbegränsad period* skapa förutsättningar för att med uthållighet kunna hantera en händelse som är så omfattande att myndighetens resurser måste organiseras och ledas på ett särskilt sätt.⁴ Den 1 oktober 2015 fick MSB uppdraget från regeringen att samordna hanteringen av flyktingsituationen. Den särskilda organisationen utvecklades fredagen den 29 januari 2016.

MSB:s övergripande fokus i arbetet med flyktingsituationen låg på att skapa förutsättningar för samordning och inriktning i den aktörsgemensamma hanteringen av händelsen. Utöver detta hade MSB till uppgift att stödja aktörerna med förstärkningsresurser och metodstöd.

Organisatoriskt leddes MSB:s operativa arbete för att åstadkomma samordning och inriktning av den operativa chef som pekats ut inom ramen för den särskilda organisationen. Arbetet organiserades i olika funktioner där de mest framträdande var Analys-, TiB-, Samordnings-, Informationssamordnings- och Rättsfunktionen. I arbetet involverades även funktioner avseende insatser, kommunikation, räddningstjänststöd, den enskildes säkerhet samt Krisinformation.se (den myndighetsgemensamma plattformen för information till allmänheten).

Funktionerna samarbetade i tematiska områden som utkristalliserade sig allteftersom det blev uppenbart inom vilka frågeområden som de största aktörsgemensamma utmaningarna låg. De huvudsakliga tematiska områdena var:

- Boende
- Hälso- och sjukvård
- Ensamkommande barn och socialtjänst
- Skola, förskola, SFI
- Frivilligresurser
- Trygghet och säkerhet

⁴ MSB, 2014, *Rutin för Särskild organisation*, dnr 2014- 1676.

2.1 MSB:s samordnande roll

MSB:s samordnande roll bestod huvudsakligen i aktiviteter kopplade till nationell samlad lägesbild och lägesrapportering, samverkanskonferenser och dialogmöten samt informationssamordning. Nedan beskrivs dessa aktiviteter.

Nationell samlad lägesbild och lägesrapportering

I regeringsuppdraget ingick att ta fram nationella samlade lägesbilder som skulle innehålla information om områden där behov av åtgärder hade identifierats av de ansvariga aktörerna, men där tillräckliga åtgärder inte hade vidtagits. MSB skulle även identifiera och rapportera övriga förhållanden som regeringen behövde ha kännedom om för att kunna bedöma behovet av åtgärder från regeringens sida.

Den samlade lägesbilden riktade sig till operativa aktörer på central och regional nivå och utgjorde en betydande del av MSB:s rapportering till regeringen. Utformningen av lägesbilden justerades kontinuerligt för att möta behov av information och tydliggöranden. Lägesbilden spreds till berörda aktörer via mail, i WIS⁵ och vid samverkanskonferenser. Sammantaget tog MSB fram 17 nationella samlade lägesbilder avseende flyktingsituationen från den 9 september 2015 till den 19 januari 2016.

Underlag till lägesbilden utgjordes av lägesrapportering och information från länsstyrelserna, Migrationsverket, Sveriges kommuner och landsting (SKL), Polismyndigheten/Nationella operativa avdelningen (NOA), Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, Skolverket, Inspektionen för vård och omsorg (IVO), Barnombudsmannen m.fl. Delar av rapporteringen utgick från att MSB genom hemställan begärde in lägesrapportering från Socialstyrelsen (24 september 2015 och 1 december 2015 till 17 mars 2016), Folkhälsomyndigheten (24 september 2015) och länsstyrelserna (2 oktober 2015 till 10 mars 2016)⁶.

MSB:s lägesrapportering till regeringen genomfördes skriftligt och muntligt enligt en rytm som justerades efter önskemål från Justitiedepartementet. Mellan den 18 september och den 9 november 2015 skickades daglig skriftlig rapportering (utöver lägesbilderna). Från den 20 januari 2016 till och med den 31 mars 2016 togs tre lägesrapporter och en bedömning fram. Utöver den skriftliga rapporteringen hade MSB veckovis muntlig rapportering till Justitiedepartementet, Enheten för samordning av samhällets krisberedskap. Mellan den 6 oktober 2015 och den 28 januari 2016 rapporterade också MSB:s generaldirektör en gång i veckan till statssekreterare på Justitiedepartementet.

⁵ WIS är ett nationellt webbaserat informationssystem framtaget för att underlätta informationsdelning mellan aktörerna i det svenska krishanteringssystemet före, under och efter en kris.

⁶ Rapporteringen skedde varannan vecka fr.o.m. den 27 oktober 2015 fram till årsskiftet och därefter månadsvis t.o.m. mars 2016.

Samverkansaktiviteter

Under flyktingsituationen använde sig MSB av en rad olika samverkansaktiviteter för att åstadkomma aktörs gemensam samordning och inriktning. Dessa inkluderade bilaterala möten och dialoger, arbetsmöten, informationssamordningskonferenser och samverkanskonferenser där berörda myndigheter och andra aktörer hjälptes åt att skapa en lägesbild och underlag för beslut samt att identifiera behov av åtgärder och diskutera resursfördelning.

Flexibla samverkanslösningar utvecklades också där behov fanns av mer djupgående arbete med specifika frågeställningar. Ett flertal konferenser och möten hölls på telefon eller via videolänk, men möten hölls också fysiskt på plats mellan berörda aktörer. Under hanteringen av flyktingsituationen, från den 10 september 2015 till den 31 mars 2016 genomförde MSB 64 större samverkansaktiviteter i form av samverkanskonferenser och arbetsmöten.⁷

För att möta behovet av en nationell samlad lägesbild som ingick i regeringsuppdraget genomförde MSB från den 10 september 2015 nationella samverkanskonferenser med fokus på lägesbild flera gånger i veckan. Efter den 19 oktober 2015 skedde en övergång till veckovisa samverkanskonferenser på måndagar. Sammanlagt 82 aktörer var inbjudna till dessa samverkanskonferenser: nationella myndigheter, länsstyrelser, frivilligorganisationer, trossamfund och företag.⁸ Stående agendapunkter för att delge information innehade bland andra Länsstyrelserna i Skåne, Stockholm, Västra Götaland och Norrbotten samt Migrationsverket, Polismyndigheten, Socialstyrelsen, Skolverket, Boverket, SKL och MSB. Mellan den 19 oktober och den 14 december 2015 deltog i genomsnitt 68 aktörer på samverkanskonferenserna, vilket motsvarar en deltagandegrad av 83 % av de inbjudna aktörerna. Under våren 2016 fortsatte dessa nationella samverkanskonferenser varannan vecka utifrån ett uttalat behov hos aktörerna och med ett fortsatt högt deltagande.

För att underlätta samverkan och för att få en bild av behov och aktuella frågeställningar, hade MSB också en funktion med samverkanspersoner på plats på Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping från den 1 oktober 2015. Samverkanspersonerna representerade MSB och underlättade arbetet mellan staberna på Migrationsverket och MSB. Samverkanspersonerna kunde därutöver stödja Migrationsverket med kunskap om andra aktörers ansvarsområden. Sammantaget innebar detta att samverkanspersonerna behövde ha goda kunskaper om MSB, MSB:s operativa arbete i särskild organisation, om stabsarbete och krisberedskapssystemet i stort. Samverkanspersoner från MSB fanns också tidvis på plats på Länsstyrelsen i Skåne.

⁷ Detta inkluderar inte samverkansaktiviteter kopplat till informationssamordning som redovisas separat nedan.

⁸ För exempel på inbjudan till samverkanskonferens inklusive deltagare, se bilaga 3.

Samordning av information till allmänheten och aktörer

Information till allmänheten

En stor del av de synpunkter, kommentarer och frågor som har inkommit till myndigheter från allmänheten under flyktingsituationen har fokuserat på synen på flyktingar och Sveriges flyktingpolitik generellt. Detta har också präglat kommunikationen i sociala medier.

MSB:s informationssamordning och den myndighetsgemensamma plattformen Krisinformation.se arbetade under hösten 2015 med att samordnad kommunikation skulle vara en del i myndigheternas hantering av flyktingsituationen för att möta de behov av svar som fanns hos allmänheten, och säkerställa samsyn mellan berörda aktörer.

Tillsammans med berörda aktörer drev och koordinerade MSB arbetet med att i ett kommunikatörsnätverk ta fram cirka 150 samordnade frågor och svar till allmänheten kopplat till flyktingsituationen. Målsättningen var att snabbt ge svar på allmänhetens frågor och att beskriva ansvariga myndigheters åtgärder för att hantera situationen. Särskilda sidor fanns tillgängliga på Krisinformation.se och allmänheten hade också möjlighet att ställa frågor om händelsen till redaktionen för Krisinformation.se via Facebook och Twitter.

Mellan den 11 september 2015 och den 13 januari 2016 genomförde MSB 16 konferenser med fokus på kommunikation kring områdena boende, säkerhet/trygghet, ensamkommande barn, gränskontroller, hälso- och sjukvård, samt skola. Mellan mötena fördes en kontinuerlig dialog med berörda aktörer kring olika kommunikationsfrågor som behövde hanteras. Totalt var 29 aktörer involverade i informationssamordningen under händelsen.

Information till aktörerna

När det gäller kommunikation och samordning av information i denna händelse fanns det inledningsvis framförallt ett stort behov hos aktörerna av att få tillgång till information om andra aktörers arbete för att tydliggöra roller, ansvar och juridiska frågor. För att underlätta för inblandade aktörer att snabbt hitta information om pågående och planerade aktiviteter hos andra aktörer skapades en samlingsida med länkar till aktuell info. Sidan, www.krisinformation.se/samladinfo, uppdaterades dagligen för att innehålla så relevant information som möjligt.⁹

Krisinformation.se gjorde också dagliga omvärldsbevakningar kopplat till flyktingsituationen samt sammanställde och publicerade en mediebild utifrån vad som rapporterades i medier och sociala medier samt från myndigheter och

⁹ Under våren 2016 avtog behovet av informationen hos aktörerna, och MSB beslutade därför i samband med regeringsuppdragets slut den 31 mars 2016 att behålla hemsidan i en förenklad version med hänvisning till andra aktörers hemsidor. Denna hemsida kan dock skalas upp igen om behovet återuppstår.

andra aktörer. Denna mediebild kunde därmed användas av berörda myndigheter i deras kommunikationsarbete och krishantering.

2.2 MSB:s resurstöd

Under flyktingsituationen bidrog MSB även med resurser i form av personal och materiel. På förfrågan från Migrationsverket uppförde MSB i början av december temporärt ett tältboende i Revinge som under en kortare tid gav möjlighet att få tak över huvudet för drygt 200 personer i väntan på att slussas vidare till asylboenden. Tältboendet avvecklades i samband med att kontraktet löpte ut den 24 januari 2016. Dock finns bygglov för att uppföra tältboende senare, om behovet uppstår igen.

MSB använde också sina egna lokaler för kursverksamhet för att erbjuda olika boenden för asylsökande. Vid MSB:s internat i Revinge erbjöds, efter förfrågan från Malmö stad, boende för 50 ensamkommande barn från början av oktober 2015 till och med januari 2016. Vid MSB:s internat på Sandö etablerades från den 14 november 2015 evakueringsboenden för 113 personer i klassrum. Detta evakueringsboende avvecklades den 1 december samma år. MSB Sandö slöt därefter ett treårigt avtal med Migrationsverket avseende ett så kallat ABK-boende (boende i korridor, inklusive mat och lokalvård) i de hotellfastigheter som stod tomma på MSB:s område. Beläggningen har sedan december varit ungefär 160 personer i detta boende. 10 personer på MSB har avsatts och nyanstälts för att administrera denna verksamhet. MSB Sandö har utöver detta fått förfrågan att utöka med ytterligare 50-60 platser. Om det blir aktuellt kommer ytterligare två fastigheter på ön att iordningställas för asylboende. Kramfors kommun planerar dessutom att starta skolundervisning för nyanlända i de av Migrationsverket hyrda lokalerna på Sandö.

Genom regeringsuppdraget av den 9 oktober 2015 uppdrogs MSB att i samverkan med Fortifikationsverket stödja Migrationsverket att uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden i tält. MSB undersökte därför förutsättningarna för detta, bland annat genom en markinventering i kommunerna. Migrationsverket inkom den 19 oktober 2015 med en specifik begäran om 110 000 platser¹⁰. Migrationsverket drog emellertid tillbaka sin begäran den 13 januari 2016¹¹, då myndigheten bedömde att mer varaktiga boenden än tält skulle prioriteras. Därmed bedömde MSB att uppdraget var avslutat. För att säkra beredskapen för framtida insatser slutförde dock MSB markinventeringen den 19 februari 2016. Totalt svarade 178 kommuner och 57 markområden identifierades som byggbar mark.

MSB gav stöd till Malmö stad med nio logistikere med koordineringsprofil vid uppstarten av ankomstcentralen vid Malmö Centralstation så att verksamhet kunde bedrivas dygnet runt. MSB monterade även väntrumstält utanför

¹⁰ Migrationsverket, dnr 1.3.4-2015-64174.

¹¹ Migrationsverket, dnr 1.3.3-2016-2928.

Migrationsverkets anläggningar i Stockholm, Göteborg, Malmö, Hedemora, Lindesberg, Flen, Norrköping och Östersund. Vidare gavs stöd till Migrationsverket med logistiker för att kartlägga processerna för registreringen av ankomna flyktingar och för att hjälpa till att effektivisera verksamheten i Trelleborg och Malmö. Ett koncept utvecklades för en flexibel ankomstcentral med kapacitet för registrering av ca 2000 personer per dygn. Detta gjordes i samarbete med polisen och Malmö stad. Därutöver stöttades Migrationsverket i Uppsala (region mitt) med ett logistikteam som gjorde behovsbedömningar på samtliga lokalkontor och anläggningar i regionen och gav rekommendationer till regionsledningen.

MSB gav stöd inom samverkan och ledning till Migrationsverket från oktober 2015 till januari 2016, kopplat till etableringen av den operativa ledningen. Stödet bestod i metodstöd inom samverkan och ledning, kriskommunikatörer, logistiker och HR-expert. Totalt var ca ett trettiotal personer engagerade i MSB:s stöd, vid staberna i regionerna Stockholm, Syd, Väst, Mitt och vid huvudkontoret i Norrköping. Metodstödet innefattade råd för att utveckla Migrationsverkets operativa ledning och innebar praktiskt att förmedla expertis, medverka i processutveckling, fungera som bollplank samt ta initiativ till att föreslå mandat, organisation, roller, funktioner och rutiner utifrån MSB:s expertis. MSB:s metodstöd var dock formellt sett inte en del av staberna. Övrigt stöd till Migrationsverkets staber eller ordinarie organisation gavs inom ramen för respektive expertisområde.

Till Trelleborgs kommun gavs metodstöd i form av en personresurs som bland annat hade till uppgift att utveckla samverkan mellan aktörer (samordnad registrering med Migrationsverket), skapa förbättrad lägesbild, föreslå långsiktig strategi för ökad uthållighet för kommunens medarbetare och undvika undanträngningseffekter, samt genomföra omfallsplanering. Metodstödet till Trelleborgs kommun varade från den 10 november 2015 till den 18 december 2015.

MSB och Sveriges kommuner och landsting (SKL) stöttade också Malmö stad i arbetet med att hitta nya ankomstkommuner för ensamkommande flyktingbarn, då kommunen behövde avlastning. Norrköping, Örebro, Skellefteå och Gävle identifierades som nya ankomstkommuner och MSB stöttade med finansiering av busstransporterna dit för ensamkommande barn.

MSB stöttade också Migrationsverkets huvudkontor i Norrköping med en expert för att samordna resurser från frivilligorganisationer från den 19 oktober 2015 till och med januari 2016. Vidare stöttades med två personresurser för boendesamordning från oktober 2015 till april 2016 och Migrationsverket centralt stöttades med en personresurs inom HR-stöd för samordning av personresurser inom myndigheten från oktober 2015 till januari 2016.

2.3 Avslutande bedömning

MSB eftersträvade under händelsen ett flexibelt och proaktivt angreppssätt.¹² I kombination med den ökade efterfrågan av stöd från aktörerna, skapade detta förutsättningar för MSB att ta ett större ansvar för att initiera aktiviteter och förbereda aktörerna. Vidare torde MSB:s neutrala mötesarena med tydliga mötesledare ha utgjort ett väsentligt bidrag till en samlad lägesbild och samordnade åtgärder. MSB:s samordnande roll och mandat behövde dock förklaras och förankras innan mervärdet blev tydligt för vissa aktörer.

En viktig skillnad i förhållande till tidigare händelser var att MSB i högre utsträckning kunde bidra till inriktning av hanteringen. En del i detta var att arbeta med att förbereda aktörernas deltagande utifrån samverkanskonferensernas olika syften (information, återkoppling, beslutsunderlag), samt att tydliggöra behov av åtgärder i den samlade nationella lägesbilden. Samtidigt som MSB upplevde ett ökat stöd för denna inriktande roll så var utmaningarna i att skapa en inriktning för så många aktörer i en så komplex händelse uppenbara. Ett exempel på detta var utmaningen i att utforma samverkanskonferenserna så att de för alla aktörer upplevdes tillföra ett mervärde.

Slutligen var det under händelsen tydligt att MSB har en särskild roll att spela genom att myndigheten kan förena sitt stöd till samordning med myndighetens förmåga att bistå med stödresurser (§ 7 i MSB:s instruktion). MSB har här en viktig uppgift i att stärka kopplingen mellan sin samordnande roll, där myndigheten tillsammans med övriga aktörer identifierar brister på resurser, och MSB:s roll att bistå med och mäkla förstärkningsresurser.

3 Utmaningar i samverkan

Händelsens komplexitet och geografiska spridning i kombination med att flera av de personer och myndigheter som var involverade i hanteringen normalt inte arbetade med krisberedskapsfrågor genererade en rad utmaningar. Det var uppenbart att flera av de problemställningar som aktörerna ställdes inför endast kunde hanteras genom samverkan. Nedan beskrivs hur utmaningarna hanterades inom ramen för de huvudsakliga tematiska områden som MSB utgick från i arbetet med samordning och inriktning.

3.1 Tematiska områden

Boende

I september stod det klart att mottagningssystemet var starkt utmanat och att boendesituationen inte var hållbar då efterfrågan på bostäder vida översteg

¹² Det proaktiva nätverksarbetet som MSB bedriver i vardagen är en förutsättning för effektivt operativt arbete, det möjliggör att kontaktvägar och arbetsrutiner finns på plats inför en händelse.

tillgången. Läget avseende boende kom därefter att bli en stående fråga på de nationella samverkanskonferenserna om flyktingsituationen i sin helhet. Vid dessa fanns flera aktörsgemensamma frågeställningar som behövde lyftas och klargöras för att skapa förutsättningar för vidare åtgärder.

Den 14 oktober 2015 kallade MSB därför till en första samverkanskonferens med fokus på boende. Totalt kom 18 samverkanskonferenser med fokus på boende att hållas under hösten 2015 och ytterligare tre i januari 2016 till följd av det stora behovet av information och återkoppling i olika frågor och den kontinuerliga uppkomsten av nya och komplexa utmaningar på området. Som exempel kan nämnas de i många fall oklara förutsättningarna för extraordinära lösningar vid akuta behov, såsom användandet av kommunernas evakueringsboenden (gymnastiksal, samlingshallar och motsvarande) som tillfälliga boenden för asylsökande. Bristen på boenden var sammantaget den mest framträdande frågan och denna hade i sin tur bäring på en rad andra frågor att hantera som till exempel:

- tidvis konkurrens mellan Migrationsverket och kommuner (som ansvarar för boenden för ensamkommande barn) vid upphandling av nya boenden
- ersättningsfrågor vid olika typer av boenden och olika typer av huvudmän (kommuner, näringsliv, frivilligorganisationer, trossamfund etc.)
- ersättning i försäkringsärenden med anledning av bland annat höjda premier och säkerhetsarrangemang för boenden
- bygglov och andra regler inom ramen för plan- och bygglagen (2010:900)
- tillämpning av regler för brandskydd
- oklart definierade boendebegrepp som medförde att kommuner och andra aktörer hade svårt att förstå vad som efterfrågades och vilka krav som gällde för respektive boendeform
- avsaknad av statistiska underlag över belagda platser i syfte att skapa överblick

Utifrån de utmaningar och behov av åtgärder som lyftes i den nationella samlade lägesbilden säkerställde MSB genom bilaterala kontakter att berörda aktörer uppfattat problematiken samt lyfte upp problemställningarna på agendan för samverkanskonferenserna för att möjliggöra bred återkoppling. MSB efterfrågade även inför, och därefter under konferenserna, information om vidtagna åtgärder avseende boende inom respektive organisation, identifierade problemområden samt möjliga lösningar och samverkansbehov.

Migrationsverket, SKL, Boverket samt de länsstyrelser som arbetade med boenden för asylsökande bjöds in till samtliga samverkanskonferenser i

boendefrågan. Vidare bjöds frivilligorganisationer in i den mån de arbetade med frågorna.

MSB uppfattade att samverkanskonferenserna kompletterat med bilaterala kontakter (huvudsakligen med Migrationsverket, SKL, Boverket och särskilt berörda länsstyrelser) skapade förutsättningar för aktörerna att göra lägesbedömningar och vidta åtgärder. Som exempel på detta kan nämnas att Migrationsverket som svar på diskussionerna avseende ersättningsfrågorna satte ihop ett informationspaket kring ersättningsfrågor och ansvarsfördelning avseende boende. Ett annat exempel var det webinarium som Boverket initierade för att klargöra rättsläget inom ramen för plan- och bygglagen.

MSB initierade även åtgärder och bidrog med expertis inom ramen för brandskydd och juridiska frågeställningar. Bland annat skickade MSB den 25 september 2015 ut en informationsskrivelse till länsstyrelserna avseende brandskydd. Skrivelsen behandlade särskilt möjligheterna att kompensera för brister i byggnadstekniska brandskydd. Ett annat exempel på detta var det dokument över boendebegrepp som MSB tog fram tillsammans med Migrationsverket och Länsstyrelsen i Norrbottens län för att skapa en enhetlig syn på olika former av boenden och de kriterier dessa skulle uppfylla. MSB stöttade även med juridisk expertis i ersättningsfrågor.

En problematik som MSB identifierade under hanteringen var att kyrkor, trossamfund och frivilligorganisationer trots vilja och förmåga att bereda boendeplatser inte i någon större utsträckning kunde göra det. Skälen till detta var att de måste vara med i Migrationsverkets upphandlingar för att kunna erbjuda boenden. Vid Migrationsverkets upphandlingar omfattades frivilligorganisationerna av samma regler som vinstdrivande företag men hade inte samma förutsättningar som dessa att finansiera de investeringar som krävdes för att deras boenden skulle uppfylla ställda krav. Inte heller garanterades de ersättning för sådana investeringar av Migrationsverket.

MSB tog en pådrivande roll i flera frågor inom ramen för boende, vilket flera aktörer uttryckte behov av samt stöd för. Detta var sannolikt en konsekvens av att flera av frågorna inte direkt fångades inom ramen för berörda aktörers ansvarsområden samt beroende på att upparbetade kontakter inte fanns mellan berörda aktörer avseende boendefrågor.

Hälso- och sjukvård

Under höstens flyktingsituation ökade belastningen på hälso- och sjukvården. Ett antal landsting gick mot en betydande påverkan på verksamheten och flertalet verksamheter som provtagning, laboratorier, infektionskliniker, smittskydd och traumavård, var hårt ansträngda. Många asylsökande hade ett dåligt hälsoläge, både fysiskt och psykiskt, vilket gjorde att vård i många fall prioriterades framför hälsokontroller. Detta ledde till att endast drygt hälften

av de asylsökande genomgick en hälsoundersökning under en viss period, samt ökade väntetider i vården för övriga vårdsökande. Flera landsting uppgav att de var på gränsen av sin kapacitet och behövde rekrytera mer personal, men belastningen och bristen på resurser varierade stort mellan landstingen. Sjukvårdsmottagningar som låg nära asylboenden hade tillfälliga belastningstoppar. Barn- och elevhälsan blev också överbelastad i vissa kommuner med många ensamkommande barn som behövde hälsokontroller och vaccinationer.

Den 20 oktober 2015 genomförde MSB, på begäran av Socialstyrelsen, en samverkanskonferens med fokus på landstingens hantering av flyktingsituationen, där SKL, Socialstyrelsen, Folkhälsomyndigheten, MSB och samtliga landsting deltog. I stort sett alla landsting hade vid tidpunkten för samverkanskonferensen gått upp i särskild organisation, och mindre landsting var i högre grad tungt belastade än storstadsregionerna. De mest påverkade områdena rapporterades vara primärvård, mödravård och tandvård. Flera landsting bejakade behovet av fler dylika avstämningar.

Efter dialog med Socialstyrelsen den 27 oktober 2015 identifierade MSB att ett samordnat agerande både på nationell nivå och mellan nationell och regional nivå var nödvändigt, och Socialstyrelsen avsåg att genomföra regelbundna samverkanskonferenser med landstingen/regionerna varannan eller var tredje vecka med stöd av MSB. Det fanns också behov av en nationell lägesbild för att säkerställa att berörda myndigheter hade samma uppfattning i stort och för att kunna identifiera var i landet det mest akuta behovet av stöd fanns. Aktörerna noterade att centrala myndigheter kunde stödja med information till kommuner, landsting och allmänheten om så skilda områden som hygien på boenden, information om svensk sjukvård på olika språk, möjligheter för kommuner att göra avsteg från regelverk, med mera. Aktörerna diskuterade också hur centrala myndigheter kunde stödja regionerna med fördelning och prioritering av resurser, samt undanträngningseffekter och påverkan på andra samhällsviktiga verksamheter. MSB och Socialstyrelsen noterade också flera korskopplingar av frågeställningar mellan hälso- och sjukvård, ensamkommande barn och socialtjänst. Många samverkansaktiviteter behandlade därför flera av dessa frågor samtidigt.

Under hösten 2015 hölls fyra större samverkanskonferenser med fokus på hälso- och sjukvård och socialtjänst med Socialstyrelsen, IVO, SKL, Folkhälsomyndigheten och MSB. Dessa konferenser kompletterades med arbetsmöten mellan MSB, Migrationsverket och SKL för att lösa ut utestående frågor som rörde socialtjänst och hälso- och sjukvård. Mötena blev sedan veckovisa, och MSB deltog fram till den 26 januari 2016.

Den främsta utmaningen i samverkan var de många aktörer som var berörda av händelsen, från kommuner och landsting på lokal och regional nivå, till Socialstyrelsen, IVO, Folkhälsomyndigheten, Migrationsverket med flera på

nationell nivå, och att flera frågeställningar sträckte sig över flera olika ansvarsområden. Det var därför emellanåt svårt att avgöra vilken myndighet som hade huvudansvar för en enskild fråga, och svårt för MSB att få svar från aktörerna. MSB kunde här bidra med en neutral mötesarena, förmedla kontakter, bidra till en ensad syn på problemställningarna mellan aktörerna, samt ta ansvar för att inga frågor lämnades obesvarade eller olösta.

Under hanteringen av flyktingsituationen gav MSB stöd till de berörda aktörerna på nationell och regional nivå, främst Socialstyrelsen och SKL, i att finna lösningar på olika uppkomna problemställningar. MSB var bland annat sammankallande till diskussioner om och pådrivande i hanteringen av att möjliggöra för landstingen att få kontaktuppgifter från Migrationsverket om asylsökande för att kunna kalla till hälsoundersökningar. Dessa uppgifter var belagda med sekretess och Migrationsverket hade inte befogenheter att dela kontaktuppgifterna med landstingen. MSB var pådrivande för att en hemställan till Regeringskansliet om tillägg i förordningen för sådan befogenhet togs fram av SKL, Socialstyrelsen och Folkhälsomyndigheten. Som resultat av detta fattade regeringen beslut om en förordningsändring som möjliggjorde detta torsdagen den 28 januari 2016.

På liknande sätt önskade landstingen få kontaktuppgifter till de personer som redan beviljats uppehållstillstånd (och inte längre föll under Migrationsverkets ansvarsområde) och skulle genomgå hälsoundersökningar. Socialstyrelsen ansåg sig inte ha ansvaret i frågan, och MSB inkluderade frågeställningen i den nationella lägesbilden och rapporterade detta till Justitiedepartementet. Aktörerna tog sedan frågan vidare till diskussion i Samverkansdelegationen som diskuterar frågor inom mottagning och etablering av nyanlända.¹³ Ytterligare en fråga som MSB bidrog till var att förmedla beredskapslager av sängar inklusive sängutrustning från Socialstyrelsen till regionerna.

Vid samverkanskonferensen den 4 november 2015 som hölls av Socialstyrelsen rapporterades att läget hade förbättrats något i landstingen. Hälso- och sjukvårdsdirektörerna träffades en gång varje månad och i vissa landsting hade man börjat ta in pensionerad sjukvårdspersonal. Bristen på tolkar fortsatte dock att vara ett problem för hälso- och sjukvården. För att lösa detta togs bland annat skriftliga medgivanden, som kan användas vid vaccinationer och dylikt, fram på olika språk av Folkhälsomyndigheten.

Under händelsen säkerställde MSB nödvändigt informationsutbyte mellan regional och nationell nivå och därmed en nationell lägesbild. MSB skrev, som tidigare nämnts, t.ex. en hemställan till Socialstyrelsen den 1 december 2015 för att få information om läget inom hälso- och sjukvården. MSB delade också under hösten sitt enkätunderlag från länsstyrelserna med Socialstyrelsen för fördjupad information och analys i hälso- och sjukvårdsfrågorna.

¹³ Samverkansdelegationen leds av Arbetsförmedlingen, i samarbete med länsstyrelserna, Migrationsverket, SKL samt Försäkringskassan.

MSB stöttade även aktörerna, däribland Socialstyrelsen, med informationssamordning, en ensad syn och samordnad kommunikation samt en rad frågor och svar avseende hälso- och sjukvård.

En fråga som allmänheten ställde var risken för smittspridning kopplat till flyktingsituationen. Folkhälsomyndighetens övergripande slutsats var att det förelåg låg risk för smittspridning. Folkhälsomyndigheten tog fram en vägledning till hälso- och sjukvården angående olika förebyggande åtgärder under flyktningmottagandet, och de berörda myndigheterna tog fram en rad frågor och svar bland annat rörande huruvida det ökade antalet flyktingar innebar en risk för smittspridning i Sverige och om asylsökande och nyanlända hade rätt till hälso- och sjukvård.

Socialstyrelsen tog fram stödmaterial, vägledningar och samlad information till personal i vården och omsorgen som mötte asylsökande och andra flyktingar. Då Socialstyrelsen inte har allmänheten som en av sina målgrupper intog myndigheten emellertid inte någon framträdande roll inom informationssamordningen.

Ensamkommande barn och socialtjänst

Utmaningarna och påfrestningarna på både socialtjänst och överförmyndarverksamhet var stora under arbetet med flyktingsituationen. Situationen varierade över landet, men många kommuner bedömde under hösten att de inte kunde utföra sin verksamhet enligt lagstadgade krav, att resurser var ansträngda och att belastningen på personal eller funktioner var övermäktig. En stor utmaning var bristen på personal, främst i form av socionomer, där MSB förmedlade kontakt till och bidrog till lösningen på problemet med hjälp av Akademikerförbundet SSR. Efter överenskommelse vid ett möte mellan Socialstyrelsen, MSB, IVO och Migrationsverket den 20 november 2015, och utifrån MSB:s lägesrapport från länsstyrelserna, undersökte Socialstyrelsen läget i socialtjänsten mer ingående.

Socialtjänstens och överförmyndarverksamhetens utmaningar berodde till stor del på det stora antalet ensamkommande barn som anvisades i kommunerna och som skulle placeras i boenden. Under 2015 sökte 35 369 ensamkommande barn asyl i Sverige. Flera kommuner angav att de bland annat inte kunnat utreda lämpligheten i olika familjehemsplaceringar och att de tvingats ta HVB-hem i anspråk som de inte ansett vara lämpliga eller skulle använda vid normala omständigheter. IVO hade fram till den 26 januari 2016 fått in 64 lex Sarah-anmälningar med anledning av brister i omhändertagandet av asylsökande ensamkommande barn under 2015.

Redan på MSB:s första samverkanskonferenser den 10 och den 14 september lyftes ankomsten av ensamkommande barn av länsstyrelser och Migrationsverket och nödvändigheten av att beakta deras särskilda behov. Efter hand som ankomstkommunerna blev mer och mer belastade visade också

nationella aktörer att de i olika grad hade möjlighet att anpassa sig till rådande läge och hantera situationen.

Utmaningar i samverkan mellan de berörda aktörerna¹⁴ rörde främst ankomst- och anvisningskommuner för ensamkommande barn. Lagstiftningen¹⁵ skiljer på den kommun där barnet ger sig till känna för en myndighet (ankomstkommunen) som ska anordna ett temporärt boende, och utreda och bistå barnet med andra insatser såsom skola, tand-, hälso- och sjukvård, och anvisningskommunen dit Migrationsverket anvisar barnet plats efter att barnets asylansökan har mottagits. I anvisningskommunen får barnet ett mer permanent stöd med boendeplicering och vård och detta blir den nya vistelsekommunen. Under flyktingsituationen saknades anvisningsplatser för ensamkommande barn, och Migrationsverkets tolkning av vistelsebegreppet resulterade i att endast ett fåtal kommuner hade blivit ankomstkommuner, vilket SKL menade orsakade omfattande praktiska konsekvenser för de tyngst belastade ankomstkommunerna Malmö, Trelleborg, Stockholm och Mölndal. Asylprocessen för ensamkommande barn försenades ytterligare av förordnandet av gode män, vilket endast kan ske i det aktuella barnets vistelsekommun. Flera barn och ungdomar fick vänta i två till tre månader för att få en god man utsedd.

För att åstadkomma effektivare hantering av mottagandet av ensamkommande barn genomförde MSB en rad aktiviteter för att åstadkomma samordning och inriktning. MSB understödde, som tidigare nämnts, de veckovisa regelbundna arbetsmöten som skedde mellan SKL, Migrationsverket och MSB för att diskutera problematiken avseende mottagningssystemet för ensamkommande barn, från den 26 oktober 2015 till den 22 januari 2016. Vidare stöttade MSB aktivt Socialstyrelsen och Migrationsverket med att ensa sina tolkningar av vistelsebegreppet och sedan förmedla sin nya syn.

Den 13 november hölls med MSB:s stöd och ledning ett dialogmöte mellan SKL, IVO, Migrationsverket, Socialstyrelsen och berörda kommuner för att avlasta ankomstkommunerna Trelleborg och Malmö genom att sprida ansvaret till kommunerna Gävle, Norrköping, Skellefteå och Örebro. De frågetecken som behövde rätas ut från de nya ankomstkommunernas sida inkluderade information om hur många ensamkommande barn som förväntades ankomma, en mer samordnad process för registrering och ansökan om asyl med Migrationsverket på plats, samt ersättning för nya kostnader och vilken kommun som hade ansvar för utredning av de ensamkommande barnen.

MSB undersökte också det rättsliga läget tillsammans med Migrationsverket för att möjliggöra transporter av ensamkommande barn från ankomstkommunen till annan kommun för att på så vis underlätta förfarandet med att ansöka om god man. MSB stöttade med flera samverkanskonferenser och dialoger för att få fram den överenskommelse mellan Migrationsverket och kommunerna som reglerade hanteringen och som var på plats den 24

¹⁴ Socialstyrelsen, Länsstyrelser och kommuner, SKL, IVO, Statens institutionsstyrelse (SiS), Migrationsverket, Barnombudsmannen och Rädda barnen.

¹⁵ Socialtjänstlagen (2001:453) och lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande.

november 2015. MSB var en pådrivande part i denna process tillsammans med SKL. Då ingen myndighet hade ett tydligt ansvar för att transportera ensamkommande barn gav MSB dessutom stöd till Malmö stad med finansiell ersättning för kostnader med transporter, och med en logistiker. Den första transporten av ensamkommande barn genomfördes den 25 november 2015.

MSB bidrog till ytterligare ökad samordning och inriktning genom ett flertal aktiviteter:

- MSB:s samordningsfunktion genomförde informationssamordning och spred information till kommunerna om problematiken med ensamkommande barns dubbeldossier, d v s att barnen registrerades hos Migrationsverket med två olika ärendenummer.
- MSB gav stöd till ett samordnat kommunikationsarbete efter att Barnombudsmannen i december 2015 påtalat bristen på information till ensamkommande barn och anställda på boenden. MSB inledde ett gemensamt arbete med berörda aktörer, vilket resulterade i att en stor mängd information till målgrupperna sammanställdes på informationsverige.se (riktar sig till nyanlända), samt spreds hos övriga aktörer.
- MSB beskrev problematiken kring mottagandet av de ensamkommande barnen (bland annat tolkningen av vistelsebegreppet) i den nationella samlade lägesbilden och i lägesrapporteringen till regeringen.
- Inom ramen för MSB:s stöd till Migrationsverket avseende utformning och etablering av ankomstcentralerna samordnades möjligheterna att samallokera kommunernas transitcentraler med Migrationsverket planerade ankomstmottagningar i syfte att underlätta processen från registrering till asylansökan och anvisningsplats.

Skola, förskola och SFI (svenska för invandrare)

I oktober 2015 prognostiserade Migrationsverket att en dryg fjärdedel av de asylsökande som var inskrivna hos Migrationsverket vid inledningen av 2016 skulle vara barn i skolålder. Det motsvarar ca 41 000 barn.

Barn som är asylsökande har ingen skolplikt men har rätt att gå i skola från och med höstterminen det år de fyller sex år. Rätten till skolgång gäller också till gymnasiet och även om den asylsökande fyllt 18 år har han eller hon rätt att avsluta sin utbildning. Enligt skollagstiftningen bör kommunerna sträva efter att erbjuda skolgång inom en månad, men i de fall då det inte är möjligt, t.ex.

när det kommer många nyanlända till kommunen på kort tid, får det ta längre tid.¹⁶

Utifrån den rapportering som MSB begärde in från länsstyrelserna kunde konstateras att belastningen på skola och utbildning (även förskola och SFI) kontinuerligt ökade under hösten 2015, men att den varierade mycket mellan länen.

De utmaningar som lyftes fram från aktörerna i rapporteringen till MSB handlade om:

- brist på personella resurser och svårighet att rekrytera lärare med rätt kompetens samt även annan behörig personal såsom tolkar, studie- och yrkesvägledare
- svårigheter att klara de tidsfrister för att bereda skolgång för nyanlända som skolförfattningarna stipulerar
- brist på utbildningsplatser, i vissa län på samtliga utbildningsnivåer
- brist på lokaler

MSB konstaterade initialt att de aktörer som främst var berörda av situationen och hanteringen var kommunerna, länsstyrelserna, SKL, Skolverket, Skolinspektionen, Arbetsförmedlingen och Myndigheten för yrkeshögskolan.

I slutet på oktober 2015 samverkade MSB med Skolverket för att efterhöra deras syn på den nationella lägesbilden, lägesrapporteringen från länsstyrelserna och hur dessa kopplade an till pågående och kommande förändringsarbete inom skolområdet. MSB hade därefter fortsatt löpande kontakt med Skolverket under hösten 2015 för att stämma av läget. Skolverket deltog även regelbundet i MSB:s samverkanskonferenser om flyktingsituationen. Vidare hade MSB kontinuerlig kontakt med SKL i skolfrågor. I dessa kontakter diskuterades bland annat de förslag till regeländringar inom ramen för skola, förskola och SFI som SKL publicerat med anledning av flyktingsituationen.

Vid sidan av bilaterala kontakter och möten med berörda parter för att skapa en fördjupad lägesbild tog sig MSB:s samordnande roll konkret uttryck i ett gemensamt arbete med övriga aktörer för informationssamordning kring gemensamma budskap till allmänheten avseende skolfrågor. En del i detta arbete bestod i att ta fram frågor och svar om skolfrågor i flyktingsituationen på Krisinformation.se. Frågorna utformades med utgångspunkt i det informationsbehov som observerades genom omvärldsbevakningen. MSB förmedlade vidare kontakter mellan Skolverket och Migrationsverket avseende underlag om nyanlända i behov av skola per län/kommun.

¹⁶ För vidare information se Nyanlända elevers skolgång på Skolverkets hemsida: www.skolverket.se.

Frivilligresurser

Under flyktingsituationen var engagemanget och viljan att hjälpa till hos enskilda, frivilligorganisationer och trossamfund stort, vilket bland annat kom till uttryck genom mottagande vid tågstationer då ansvariga myndigheters resurser inte räckte till. Den ideella verksamheten bidrog också till stöd med resurser i form av personal, pengar till bussbiljetter, mat, husrum och kläder. Frivilligorganisationer stöttade också kommuner i Stockholms län med transportvårdar som hjälpte ensamkommande barn på Arlanda respektive på centralstationen i Stockholm att med olika transportmedel komma vidare till nästa destination. Dessa aktiviteter visade på behovet av att myndigheter tidigt, strukturerat och effektivt kan möta och ta tillvara resurser från civilsamhället, dels för att säkra resurser, dels för att öka allmänhetens förtroende för samhällets krisberedskap.

Användning av frivilliga resurser kräver kunskap hos aktörerna om ansvarsområden och kompetens. Frivilligorganisationer, som inte omfattas av krisberedskapsförordningen, har inte samma inblick i hur statliga myndigheter arbetar operativt med att hantera en så omfattande händelse som mer erfarna aktörer. Det var också tydligt, inte minst i början av händelsen, att offentliga aktörer hade svårt att veta hur de kunde använda sig av frivilliga som en resurs, likaså vilket ansvar offentliga aktörer hade för att samordna frivilliga resurser. Det fanns därmed ett förtroendeglapp mellan frivilliga och det offentliga samhället där kunskap om varandras roller och syften i vissa fall saknades, inte minst inledningsvis då många frivilliga erbjöd boenden som Migrationsverket hade svårt att använda sig av.

Under flyktingsituationen förekom det också svårigheter med försäkringsskydd vid anställning för de som arbetade frivilligt. Medlemmar i Frivilliga Försvarsorganisationer (FFO) och Frivilliga Resursgruppen (FRG)¹⁷ som anställdes omfattades av den aktuella myndighetens försäkring. För medlemmar i trossamfund och övriga frivilliga så var utgångspunkten att den organisation de tillhörde skulle ha tillämpbara försäkringar, men detta var inte alltid fallet. För dessa frivilliga som inte anställdes direkt av myndigheterna tog Kammarkollegiet därför fram en försäkring som myndigheten kunde teckna. Denna försäkring kan utnyttjas återigen om situationen så kräver, efter kontakt med Kammarkollegiet. På lokal nivå har MSB med SKL försökt stötta kommunerna med upphandling och rådgivning i denna fråga men under våren 2016 var denna problematik för kommunerna fortfarande inte löst.

Kommunernas, länsstyrelsernas och Migrationsverkets samordning av frivilligas insatser innefattade flera utmaningar under händelsen och visade på nödvändigheten av en organiserad, regional samordning av frivilliga i händelse av kris. Då det främst är kommunerna som använder sig av frivilligstödet, bland annat genom FRG, tog länsstyrelserna generellt sett inte ett

¹⁷ Frivilliga resursgrupper är en frivillig resurs för kommunernas krishantering. Dessa aktiverades endast i några kommuner, exempelvis Järfälla och Upplands Bro.

samordningsansvar för frivilligsatserna, och få länsstyrelser hade i början av hösten utsett en frivilligsamordnare eller inbjudit frivilliga till samverkansmöten. Allt eftersom frågan sattes på dagordningen började fler och fler länsstyrelser dock att ta ett sådant ansvar och i enkätsvaren till MSB från länsstyrelserna i december 2015 angav 9 av 21 länsstyrelser att de hade en frivilligsamordning. Att det såg olika ut kan bero på att olika län gör olika bedömningar om behoven av en frivilligsamordning. Vissa län har flera avtal med frivilligorganisationer som bistår i kris, medan andra har svårare att se behovet av frivilliga i dagsläget. Viktigt är dock att säkerställa en regional lägesbild och att undvika resurskonkurrens mellan kommunerna och länsstyrelserna.

MSB lyfte frågan om frivilligsamordning i ett tidigt skede på de nationella samverkanskonferenserna. MSB stöttade också Migrationsverket med samverkanskonferenser ner på regionnivå och med utsänd insatspersonal (en person) från den 19 oktober 2015 till den 31 januari 2016 på plats i Norrköping för att stödja Migrationsverket med detta arbete.¹⁸ Många aktörer vände sig dock direkt till de frivilliga, vilket riskerade att göra användningen av tillgängliga resurser ineffektiv och svåröverskådlig. Många frivilliga efterlyste samtidigt en motpart och ville vara med i ett mer samordnande nätverk.

MSB har många kontakter med frivilligorganisationer, bland annat de frivilliga försvarsorganisationerna, eftersom det ingår i MSB:s uppdrag att stödja frivilligorganisationer inom krisberedskapen med ekonomiska medel och även på annat sätt. Enligt MSB:s instruktion ska myndigheten stärka samhällets förmåga att hantera olyckor och kriser genom samverkan med frivilligorganisationer med uppgifter inom krisberedskapen. MSB ska även samverka med bland andra frivilligorganisationer för att identifiera och analysera sårbarhet och risker som kan vara särskilt allvarliga. De frivilliga försvarsorganisationerna erhåller anslag från myndigheten, kopplade till deras totalförsvarsuppgift och uppgift att stärka krisberedskapen. Vidare ger MSB medel för uppdrag till ideella organisationer som utför utbildningar i krisberedskap och för att stärka den enskildes förmåga. Totalt betalar MSB ut ca 90 miljoner kronor årligen i stöd till olika frivilligorganisationer. MSB har även kontakter med trossamfund.

Detta var anledningen till att MSB särskilt lyfte dessa resurser i en situation där många frivilligorganisationer och enskilda frivilliga visade stort engagemang och det fanns stora utmaningar i att samordna många organisationer med olika mandat och roller. Det fanns till exempel under flyktingsituationen intresse av att utbyta information och ingå i samverkanskonferenser från andra organisationer än de som får ekonomiska medel från MSB, som Rädda Barnen och Sveriges Stadsmissioner. MSB fick därför använda sig av en inkluderande approach, där man bjöd in alla organisationer som kom till myndighetens kännedom till alla samverkansforum och MSB förmedlade också kontakter mellan enskilda organisationer och Migrationsverket och andra myndigheter. Frivilliga Försvarsorganisationernas Samarbetskommitté (FOS) som representerar de 18 Försvarsorganisationerna har inget mandat att samordna,

¹⁸ Länsstyrelsen Skåne, samverkanskonferens den 10 september 2015.

vilket gjorde att MSB fick driva samordning mellan myndigheter och försvarsorganisationer på ett mycket aktivt sätt.

I november 2015 fördelade MSB, på regeringens uppdrag, 10 miljoner kr till Svenska Röda Korset för att stödja och ta tillvara på frivilligas engagemang och insatser i hjälpverksamhet för människor på flykt i Sverige under flyktingsituationen. Röda korset samverkade främst med hjälporganisationerna Rädda barnen och Sveriges Stadsmissioner. Uppdraget redovisades för Kulturdepartementet den 2 maj 2016.

Ett omfattande arbete att säkra stöd av frivilligresurser genomfördes då MSB stöttade med samverkanskonferenser och framtagande av ett GIS-stöd¹⁹ i form av en karttjänst där Migrationsverket och länsstyrelserna kunde lägga in de personella förstärkningsbehov de hade. Frivilligorganisationerna kunde där se vad som efterfrågades och erbjuda sin hjälp till de angivna kontaktpersonerna.²⁰ Denna resurskarta användes sedan av Migrationsverket och Länsstyrelserna i Västmanland, Värmland och Kronoberg. Kartan användes dock inte av aktörerna i den utsträckning som hade förväntats, då behovet av tjänsten skiljde sig åt mellan länen, och då rutiner ibland saknades för att lägga in behov och att möta upp dem i systemet.

Som svar på efterfrågan från såväl frivilligorganisationer som myndigheter tog MSB fram *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*²¹ med fokus på juridiska och ekonomiska förutsättningar för samarbete mellan myndigheter och frivilliga. Det planeras också för en längre version, *Guide för användning av frivilliga*, under 2016.

Trygghet och säkerhet

En av utmaningarna inom området trygghet och säkerhet under höstens hantering av flyktingsituationen inkluderade en ökad belastning på räddningstjänster runt om i landet, främst kopplat till brandskydd och ett ökat antal uttryckningar på automatlarm. Några kommuner hade svårigheter med att bedöma brandskyddet i olika lokaler som inte var tänkta som boenden samt uttryckte en frustration över vad de uppfattade som lägre krav på brandskydd. En annan fråga var den ökade belastningen på polisen på grund av ordningsstörningar med hot och bråk på boenden kopplade till trångboddhet, låg boendestandard och osäkerhet kring framtiden, samt hotbilder mot boenden och förundersökningar av misstänkta mordbränder. Polisen var också högre belastad med anledning av införandet av tillfälliga gränskontroller den 12 november 2015. Gränskontrollerna ledde också till ett informationsbehov hos

¹⁹ Detta arbete påbörjades redan den 8 oktober 2015.

²⁰ MSB, 2015, *MSB stödjer samordning av frivilligorganisationer på nationell nivå*.
<https://www.msb.se/frivilligorg>.

²¹ MSB, 2016, *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*.

allmänheten, där MSB gav stöd i arbetet med samordnad information och frågor och svar, framförallt till Polismyndigheten.

Ökningen av oroligheter på och attentat mot asylboenden bidrog till brist på väktare till dessa. Denna situation berodde framförallt på att Migrationsverket endast hade ett avtal med Securitas som i sin tur anlidade underleverantörer för att tillmötesgå efterfrågan. Vissa kommuner valde dock att använda sig av de bevakningsavtal som de tidigare haft och inte av Migrationsverkets avtal. I många fall har osäkerheterna lett till höjda försäkringspremier och till att det varit svårt att försäkra asylboenden, vilket även gjort det svårare att öppna nya boenden.

På begäran av Migrationsverket genomförde MSB ett avstämningsmöte den 18 december 2015 för att lyfta frågor om säkerhetsläget vid boenden och säkerställa att berörda myndigheter fick en ensad syn på frågornas omfattning. Närvarande myndigheter var Migrationsverket, Polismyndigheten, SKL, Länsstyrelsen Västerbotten, Arbetsförmedlingen och Almega Branschorganisation. Migrationsverket rapporterade då att man såg en ökad osäkerhet kring asylboenden men också kring myndighetens receptioner och kundcenter. De främsta orsakerna angavs vara långa handläggningstider samt boenden med skiftande kvalitet. Flera boenden ligger också långt från polis och andra aktörer/faciliteter. Arbetsförmedlingen lyfte den passiva väntan på boenden för att komma ut i arbete som ett hot mot ordning och säkerhet och noterade att de arbetade för att säkerställa att de personer som hade uppehållstillstånd snabbt skulle komma ut i samhället. SKL efterfrågade dialog med Migrationsverket om ökat stöd till kommunerna att hantera frågorna.

I länsstyrelsernas sista rapportering som inkom till MSB den 10 mars 2016 så var det endast Jämtland och Västra Götalands län som angav att sektorn skydd och säkerhet (polis, räddningstjänst, bevakning, domstol) upplevde betydande påverkan, och åtta länsstyrelser rapporterade måttlig påverkan.²²

3.2 Avslutande bedömning

Komplexiteten och omfattningen av händelsen förlängde startsträckan för hanteringen. MSB och övriga myndigheter och aktörer hade inte operativt arbetat med migration som händelse tidigare och det var därför svårt att förutse hur situationen skulle utveckla sig. Åtgärderna från aktörernas sida växte därmed fram allteftersom problemområdena tydliggjordes.

Problemställningarna spände över ett mycket brett spektrum och flera aktörer hade inte sedan tidigare någon större erfarenhet av krisberedskapsarbete. Detta i kombination med att flera frågor inte upplevdes falla inom ramen för en given aktörs ansvarsområde bidrog sannolikt till att stöd från MSB

²² Dalarna, Gävleborg, Halland, Värmland, Västerbotten, Västernorrland, Örebro och Östergötland.

efterfrågades i allt större utsträckning under händelsens gång. Därmed har flyktingsituationen tydligt visat att samhället inte kan förbereda sig för varje enskild typ av händelse, och att ett all-risk perspektiv måste genomsyra verksamheten hos aktörerna.

MSB gjorde i dialog med aktörerna bedömningar av vilka aktörer som var berörda av olika problemställningar. Arbetet utifrån olika teman möjliggjorde dessutom ämnesspecifika arbetsmöten inom boende, skola, ensamkommande barn och frivilligresurser. Dessa fördjupade diskussioner var nödvändiga för att åstadkomma en effektiv hantering i en sådan komplex och omfattande händelse. Flera viktiga frågor återstår ännu att hantera och bygga upp kapacitet inom ifall en liknande situation uppstår. Några exempel på detta är asylsökandes användande av kollektivtrafiken, höjda försäkringspremier avseende boenden, samt hur kommunerna ska förbereda sig för att kunna ta emot ett större antal asylsökande. Dessa utestående frågor har under våren 2016 behandlats av aktörerna under samordning av MSB vid de nationella samverkanskonferenserna. MSB har även under våren 2016 stöttat Migrationsverkets regioner med utvecklingsprocesser tillsammans med berörda aktörer i respektive region. Aktiviteten kallas för *samverkansdagar* och är både av utbildnings- och utvecklingskaraktär. Målsättningen är att utifrån *grunderna för samverkan och ledning*²³ i regionerna enas om hur samverkan ska gå till och hur en samlad lägesbild ska åstadkommas.

4 Slutsatser

Det stora antalet asylsökande som kom till Sverige under hösten 2015 belastade aktörer på såväl nationell som regional och lokal nivå. På regional nivå såg belastningen i hög utsträckning olika ut i olika län. Högst var belastningen i ankomstkommunerna, Trelleborg, Malmö, Göteborg och Stockholm. Situationen var emellertid ansträngd även i flera andra kommuner som tog emot många asylsökande i förhållande till invånarantal. Migrationsverket hade ett övergripande ansvar för de asylsökande, men frågans spännvidd gjorde att även andra aktörer fick framträdande roller, som till exempel Polismyndigheten i samband med att gränskontroller infördes.

Sett till resurser och vana av att arbeta operativt inom krisberedskap var det inte alltid de aktörer som var bäst rustade som belastades mest, vilket medförde att vikten av samordning ökade. I detta sammanhang var regeringsuppdraget till MSB en viktig signal om hur detta skulle hanteras.

Mot denna bakgrund presenteras nedan de slutsatser avseende utvecklingsbehov som MSB identifierat utifrån erfarenheterna från arbetet med aktörsgemensam samordning och inriktning under flyktingsituationen.

²³ MSB, 2014, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, MSB777.

MSB:s samordnande roll bör förankras brett på samtliga nivåer och i samtliga samhällssektorer

Utifrån MSB:s perspektiv var det positivt att regeringsuppdraget på ett klart och tydligt sätt synliggjorde MSB:s samordnande roll för andra aktörer. Detta bedöms ha bidragit till en snabbare förankring av myndighetens mandat och till att flera aktörer identifierade och direkt uttryckte behov av att MSB skulle ta en pådrivande roll i aktörsgemensamma frågor. Däremot förändrade inte regeringsuppdraget i någon större utsträckning hur MSB arbetade under händelsen, då det låg väl i linje med myndighetens befintliga roll och mandat.

Under flyktingsituationen sammankallade MSB kontinuerligt aktörerna till ett flertal samverkanskonferenser och andra aktiviteter för att skapa underlag för lägesbild och beslut samt driva på hanteringen av utestående frågor. MSB upplevde också under hand ett ökat stöd för myndighetens roll, vilket i sin tur möjliggjorde för MSB att ställa högre krav på förberedelser inför olika samverkansaktiviteter. MSB tydliggjorde till exempel inför samverkanskonferenser vilka frågor respektive aktör behövde förbereda sig på att informera om samt vilka frågor som krävde återkoppling.

Sammantaget bedömer MSB att myndigheten, utifrån sitt mandat och regeringsuppdraget, bidrog till ökad effektivitet och underbyggda beslut i hanteringen av flyktingsituationen. Likväl finns framöver ett behov av att MSB:s roll förankras bredare på samtliga nivåer och i samtliga samhällssektorer för att underlätta den aktörsgemensamma hanteringen, framförallt i inledningsskedet av en händelse. Detta ligger väl i linje med MSB:s rekommendationer i *Ansvar, samverkan, handling – åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014* (JU 2015/1400/SSK) och med resultatet i *Nationell risk- och förmågebedömning 2016*.²⁴

Kunskap om krisberedskap måste finnas hos alla berörda aktörer

Flyktingsituationen var som händelse en ny företeelse för MSB och andra nationella aktörer. Att MSB arbetar utifrån ett allriskperspektiv medförde dock att detta spelade mindre roll för MSB:s samordnande roll i det operativa arbetet. Däremot var inte alla aktörer i krisberedskapssystemet rustade att hantera situationen. En bidragande orsak till detta var att händelsen i stor utsträckning hanterades inom aktörernas ordinarie linjeverksamhet då den inte betraktades som en kris. Hanteringen kom därmed att involvera personer och även myndigheter som normalt inte arbetar med krisberedskapsfrågor eller räddningstjänst utan t.ex. migration, integration och samhällsbyggande. Detta innebar i sin tur att vana av att arbeta under en snabb operativ rytm, samt lämpliga strukturer för ett sådant arbete inte fanns hos berörda aktörer i samma utsträckning som under andra händelser och kriser.

²⁴ MSB, 2015, dnr 2015-1464.

Vad gäller nationell nivå var ett exempel på detta Migrationsverket, som inte varit utpekad som särskilt ansvarig myndighet i krisberedskapsförordningen och därför under händelsen inte hade tillräcklig vana av att arbeta operativt under korta tidsförhållanden i samverkan med aktörer utanför det egna verksamhetsområdet. Regeringen har under våren 2016, efter förslag från MSB, beslutat att Migrationsverket ska pekas ut som särskilt ansvarig myndighet i krisberedskapsförordningen.

På regional nivå har länsstyrelserna genom sitt geografiska samordningsansvar en nyckelfunktion under denna typ av komplexa händelser. Hur väl de klarade av att axla denna roll och stödja kommunerna under flyktingsituationen föreföll dock bero på den interna organisationen och enskilda tjänstemäns erfarenhet av krisberedskapsfrågor. En del länsstyrelser gjorde inte bedömningen att en övergång från linjeverksamhet till beredskapsorganisation var nödvändig. Detta hängde sannolikt samman med att frågorna i många fall föll inom ramen för delar av organisationen (eller på enskilda tjänstemän) som inte hade erfarenhet av krisberedskap eller av att delta i krisberedskapsföreläsningar. MSB upplevde att nödvändig samverkan var betydligt lättare att snabbt få till stånd då kontaktpersonerna hade erfarenhet av att verka i krisberedskapsstrukturen. Krisberedskapshandläggare på länsstyrelserna har generellt mycket god kännedom och förståelse för frågorna, men de är få och inte nödvändigtvis inkopplade i händelsen beroende på hur den bedöms. Att flyktingsituationen inte bedömdes som en kris medförde att krisberedskapshandläggare i många fall inte var kontaktpersoner i frågorna gentemot andra aktörer under händelsen. En ytterligare generell problematik är att länsstyrelserna bedömer att de inte har tillräckliga resurser för att utföra sina ålagda krisberedskapsuppgifter.

Mot denna bakgrund är en viktig slutsats att tillräcklig kunskap om krisberedskap och krisberedskapssystemet måste finnas hos alla aktörer som kan bli berörda så att den organisatoriska strukturen eller enskilda individers kunskaper inte avgör hur väl en händelse hanteras. Inte minst måste denna kunskap finnas hos den högre ledningsnivån som förutom att stå för strategiska avvägningar och dialoger ofta även är den nivå som är tongivande och kan agera dörröppnare in i organisationen. Det är också där viktiga beslut om att avsätta resurser för samverkan kan tas. MSB har här en viktig roll att bidra till vidare kunskapsuppbyggnad och utbildning.

I linje med ovan drar MSB i *Nationell risk- och förmågebedömning 2016* slutsatsen att vardagens behov ofta tillåts vara styrande och gränssättande för flertalet aktörer och att krisberedskapsarbetet inte prioriteras tillräckligt. MSB konstaterar även att aktörernas ledning inte övas i tillräcklig utsträckning. Förutom att detta är ett problem i sig kan det även ge signaler till aktörernas organisationer att krisberedskapen inte är en prioriterad uppgift.

Det krävs en gemensam syn på det geografiska områdesansvaret och förståelse för hur MSB genom sitt samordningsuppdrag kan avlasta den regionala nivån

MSB:s bedömning är att Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) i flera fall tog på sig den roll som länsstyrelserna har genom sitt geografiska områdesansvar, och tidigt gick upp i krisorganisation. SKL blev till exempel en viktig dialogpartner för MSB, Migrationsverket, Socialstyrelsen och andra nationella aktörer i frågor om mottagande och transport av ensamkommande barn. Det kan konstateras att även om SKL hade en mycket viktig roll under flyktingsituationen och dialogen fungerade bra och gav resultat, så är det knappast självklart att SKL i egenskap av arbetsgivar- och intresseorganisation ska vara kontaktpunkt och sammanhållande för dylika frågor.

Sammantaget visar detta på vikten av en gemensam förståelse av det geografiska områdesansvaret och länsstyrelsernas roll inom ramen för detta.²⁵ MSB har i linje med detta tidigare framfört att länsstyrelsernas utövande av geografiskt områdesansvar bör bli mer enhetligt. Vidare har MSB föreslagit att regeringen bör ge en länsstyrelse i uppdrag att, tillsammans med övriga länsstyrelser och med stöd av MSB, harmonisera länsstyrelsernas arbetsformer vid kriser.²⁶

Erfarenheterna från flyktingsituationen visar att MSB:s stöd till samordning och aktörsgemensam hantering under en kris har stor betydelse. Utöver detta är det tydligt att MSB genom sitt samordningsuppdrag har ett särskilt ansvar för samordning när den regionala nivån inte har möjlighet att till fullo utöva sitt geografiska områdesansvar.

Det finns behov av metodstöd för hantering av händelser

MSB har under flyktingsituationen uppmärksammat att det finns ett behov av metodstöd för hantering av händelser hos olika aktörer, även sådana aktörer som har ett uttalat ansvar för extraordinära händelser och krisberedskap. Särskilt tydligt framträdde behovet av metodstöd för stabsarbete. MSB bidrog under händelsen med experter i stabsarbete till såväl Migrationsverket som Länsstyrelsen Skåne och Trelleborgs kommun. Vidare var det uppenbart att det saknades ett beslutsstöd för prioritering av resurser, något som också lyfts av aktörerna under tidigare händelser. Detta kopplar an till MSB:s förslag i *Ansvar, Samverkan, Handling* (JU/2015/1400/SSK) avseende möjlighet för MSB att prioritera förstärkningsresurser i samband med allvarliga olyckor och kriser.

Sammantaget ligger detta väl i linje med MSB:s utvecklingsarbete och förstärker den bild av stödbehov på området som MSB sedan tidigare har.

²⁵ Detta ligger i linje med resultatet i *Nationell risk- och förmågebedömning 2016* som visar att kunskap om roller och ansvar inom krisberedskapen behöver öka, särskilt avseende det geografiska områdesansvaret.

²⁶ MSB, 2015, *Ansvar, samverkan, handling – åtgärder för stärkt krisberedskap utifrån erfarenheterna från skogsbranden i Västmanland 2014* (JU2015/1400/SSK).

Erfarenheterna från arbetet med metodstöd under flyktingsituationen blir ytterligare ett viktigt ingångsvärde i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Förmågan att ta emot stöd och planera inför detta måste stärkas

Hantering av flyktingsituationen har visat att förmåga att ta emot stöd är en eftersatt del i många aktörers planering inför en kris. Inte sällan underskattar aktörer den tid och de resurser som behövs för att hantera en händelse. Det är därför viktigt att på olika sätt stärka aktörernas förmåga att ta emot och planera för stöd, innan läget blir så ansträngt att tröskeln att sätta in nya resurser bli för hög. Detta blev särskilt tydligt genom myndigheternas begränsade förmåga att ta emot stöd från frivilligorganisationer under flyktingsituationen. MSB har här en viktig roll att stärka aktörernas förmåga genom utbildning och annan kunskapsuppbyggnad. Ett led i detta är den publicerade *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*.²⁷

Förståelsen för behovet av samverkan måste öka

En viktig slutsats efter höstens händelser är slutligen att alla aktörer måste avsätta resurser för att samverka. Det måste därutöver finnas en förståelse för den egna rollen och andra aktörers behov av information. Informationsdelning är nödvändig för att berörda aktörer ska kunna fatta väl avvägda beslut utifrån en helhetsbild. Både under höstens hantering av flyktingsituationen och under andra händelser såsom skogsbranden i Västmanland 2014 och den nya influensan under 2009, har det visat sig att hårt belastade aktörer inte nödvändigtvis uppfattar mervärdet av att delta i olika samverkansaktiviteter i ett inledande skede. Vidare kunde under flyktingsituationen konstateras att aktörer, framförallt de som inte var vana att arbeta operativt, inte i tillräcklig utsträckning berett och analyserat de frågor som lyftes fram vid samverkanskonferenser och andra strategiskt viktiga mötesfora.

MSB utvecklade därför under flyktingsituationen rutiner för att förbereda aktörerna inför samverkanskonferenser och eftersträfvade ökad tydlighet avseende vilken typ av information som eftersöktes och i vilket syfte. Detta har bidragit till att samverkanskonferenserna som verktyg har blivit mer effektiva och målinriktade. MSB behöver dock arbeta vidare med att informera om hur samverkanskonferenserna fungerar brett i systemet och kanske framförallt i förhållande till de aktörer som inte normalt sett närvarar vid dessa. Sedan tidigare har MSB tagit fram publikationen *Råd och rekommendationer till dig som leder eller deltar i samverkanskonferenser*²⁸ och denna blir en viktig utgångspunkt i det fortsatta arbetet med kunskapsuppbyggande åtgärder.

²⁷ MSB, 2016, *Fältguide för myndigheters samverkan med frivilliga och frivilligorganisationer under en kris*.

²⁸ MSB, 2013, *Samverkanskonferenser: Råd och rekommendationer till dig som leder eller deltar i samverkanskonferenser*.



REGERINGEN

Koncept

Regeringsbeslut

2015-10-01

Ju2015/07321/SSK

Justitiedepartementet

Enheten för samordning av samhällets krisberedskap (SSK)

Irja Hed

Telefon 08-405 21 31

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

651 81 KARLSTAD

Gemensamberedning med:

SB/ SAM, Ju/L4, Ju/PO, Ju/SIM, Ju/KRIM, RK/KH, UD, Fö,

S, Fi, U, N, Ku, A

Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingsituationen m.m.

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att, utan att det påverkar ansvarsprincipen, på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av den situation som har uppstått till följd av att ett stort antal flyktingar och andra skyddsbehövande anländer till Sverige. I uppdraget ingår att ta fram nationella lägesbilder. Lägesbilderna ska innehålla information om områden där behov av åtgärder har identifierats av de ansvariga aktörerna, men där tillräckliga åtgärder inte har vidtagits. Myndigheten ska även identifiera och rapportera övriga förhållanden som regeringen bör ha kännedom om för att kunna bedöma behovet av åtgärder från regeringens sida.

Regeringskansliet kommer att ge MSB närmare information om när lägesbilderna ska lämnas.

Uppdraget gäller till den 31 december 2015.

Skälen för regeringens beslut

En effektiv krishantering förutsätter att berörda aktörer samarbetar. Lärdomar visar också på behovet av att insatser är samordnade, att de utgår från en helhetssyn och att de fokuserar på de människor som är drabbade. Mot bakgrund av detta har MSB idag i uppdrag att se till att berörda aktörer vid en kris får tillfälle att samordna sina åtgärder. Vidare ska myndigheten bistå Regeringskansliet med underlag och information.

Den aktuella situationen berör ett stort antal personer. Det är vidare många olika aktörer som deltar i hanteringen av situationen, såväl statliga myndigheter som kommuner, landsting, frivilligorganisationer, trossamfund och privata aktörer. För att de som är berörda ska kunna arbeta effektivt tillsammans krävs dock en stärkt samordning. Det är också angeläget att det finns en aktör som kan ta fram en ännu tydligare

nationell lägesbild. Regeringen bedömer att MSB bör ha denna roll under hanteringen av den nu rådande situationen. Var och en av aktörerna ansvarar även fortsättningsvis enligt ansvarsprincipen för åtgärder inom det egna området och beslutar i frågor om styrning och resurser avseende den egna verksamheten.

Den aktuella situationen ställer också genom sin komplexitet särskilda krav på den information som lämnas till regeringen. Det är viktigt att regeringen får kännedom om sådana brister som identifieras, men som inte åtgärdas, och att regeringen uppmärksammas på förhållanden som kan föranleda åtgärder från regeringens sida.

På regeringens vägnar

Anders Ygeman

Irja Hed

Kopia till

Polismyndigheten
Kriminalvården
Kustbevakningen
Migrationsverket
Försvarsmakten
Försäkringskassan
Socialstyrelsen
Inspektionen för vård och omsorg
Folkhälsomyndigheten
Pensionsmyndigheten
Tullverket
Skatteverket
Länsstyrelserna
Statens skolverk
Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
Trafikverket
Sjöfartsverket
Transportstyrelsen
Boverket
Arbetsförmedlingen
Sveriges kommuner och landsting



Bilaga 2



Justitiedepartementet

Myndigheten för samhällsskydd o beredskap
2015 -10- 12
Ärendenummer 2015 -5483-1

Regeringsbeslut

II:1

2015-10-09

Ju2015/07558/SSK

Myndigheten för samhällsskydd och
beredskap
651 81 Karlstad

Uppdrag till Myndigheten för samhällsskydd och beredskap att vidta åtgärder för att uppföra tillfälliga asylboenden

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) att, i samverkan med Fortifikationsverket och länsstyrelserna, stödja Migrationsverket i dess uppdrag att uppföra och förvalta tillfälliga asylboenden.

I uppdraget ingår för MSB att, efter begäran av Migrationsverket, utföra arbetet med att införskaffa, uppföra och, under en inledande fas om högst sex månader efter respektive driftstart, förvalta asylboenden. MSB ska särskilt

- i samverkan med Fortifikationsverket och länsstyrelserna identifiera mark för ändamålet,
- i samverkan med Fortifikationsverket undersöka vilka markförberedelser som är nödvändiga för att uppföra tillfälliga asylboenden,
- stödja Migrationsverket i arbetet med att upprätta en plan för varje aktuellt projekt inför inhämtandet av regeringens godkännande,
- i samverkan med Fortifikationsverket se till att nyttjanderättsavtal upprättas och att ansökan om tillstånd enligt plan- och bygglagen (2010:900) för att uppföra tillfälliga asylboenden görs,
- i samverkan med Fortifikationsverket se till att nödvändiga markförberedelser genomförs, och
- se till att andra nödvändiga åtgärder för att uppföra och driva tillfälliga asylboenden vidtas.

Postadress
103 33 Stockholm
Besöksadress
Rosenbad 4

Telefonväxel
08-405 10 00
Telefax
08-20 27 34

E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se



Agenda samverkanskonferens flyktingsituationen – avstämningsmöte nationell lägesbild och resursbehov

Syfte

Samverkanskonferensen syftar till att skapa en lägesbild av flyktingsituationen i Sverige och aktörernas hantering av denna.

Datum: Onsdagen den 7 oktober

Tid: Kl. 15:00

Telefonnummer: 08 – 555 800 80

Rumskod: 5281880#

MSB:s samordningsfunktion kommer att spela in och föra anteckningar under samverkanskonferensen och lägga ut dessa i WIS under MSB:s utdelade händelse ”MSB flyktingsituationen 2015”.

Agenda

1. Upprop
2. Migrationsverket, information och lägesbild
Frågor till Migrationsverket
3. Rapport från aktörerna:
 - Kort om läget i stort
 - Utmaningar i arbetet samt behov av samverkan och stöd
 - Problembeskrivning av boendesituationen
 - Arbetsläget med frivilligresurser
 - Ev erfarenheter kring personer som valt att inte legalisera sin vistelse i Sverige
 - a. Polisen
 - b. Länsstyrelsen Skåne
 - c. Länsstyrelsen Stockholm
 - d. Länsstyrelsen V Götaland
 - e. Länsstyrelsen Norrbotten
 - f. MSB
4. Övrigt
5. Sammanfattning och nästa samverkanskonferens

Inbjudna aktörer

Migrationsverket

Polisen

MSB

SKL

Länsstyrelsen Blekinge

Länsstyrelsen Dalarna

Länsstyrelsen Gotland

Länsstyrelsen Gävleborg

Länsstyrelsen Halland

Länsstyrelsen Jämtland

Länsstyrelsen Jönköping

Länsstyrelsen Kalmar

Länsstyrelsen Kronoberg

Länsstyrelsen Norrbotten

Länsstyrelsen Skåne

Länsstyrelsen Stockholm

Länsstyrelsen Södermanland

Länsstyrelsen Uppsala

Länsstyrelsen Värmland

Länsstyrelsen Västerbotten

Länsstyrelsen Västernorrland

Länsstyrelsen Västmanland

Länsstyrelsen Västra Götaland

Länsstyrelsen Örebro

Länsstyrelsen Östergötland