

Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015



DATUM
2017-02-24
ERT DATUM
2016-09-05

DIARIENR
2016/165-5
ER BETECKNING
Ju 2016:15

Utredningen om migrationsmottagandet
2015 (Ju 2016:15)
Kv. Garnisonen
103 33 Stockholm

Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015

I september 2016 kom Statskontoret överens med Utredningen om migrationsmottagandet 2015 (Ju 2016:15) att kartlägga och analysera länsstyrelsernas ansvar, beredskap och åtgärder under situationen med människor på flykt under andra halvåret 2015.

Statskontoret redovisar härmed uppdraget i promemorian *Länsstyrelsernas hantering av situationen med människor på flykt 2015*.

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Erik Nyberg och utredare Madeleine Håkansson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Madeleine Håkansson



Innehåll

	Sammanfattning	3
1	Uppdrag och genomförande	5
1.1	Överenskommelse om uppdrag till Statskontoret	5
1.2	Uppdragets genomförande	5
1.3	Rapportens disposition	8
1.4	Begrepp som används i rapporten	8
2	Länsstyrelsernas ansvar och uppgifter	11
2.1	Ansvar enligt gällande regelverk och uppdrag	11
2.2	Tolkning av ansvar och uppgifter	15
2.3	Ansvar i förhållande till andra aktörer	19
2.4	Sammanfattande iakttagelser	23
3	Förutsättningar för länsstyrelsernas arbete	25
3.1	En organisation med många stuprör	25
3.2	Resurser och prioriteringar varierar	25
3.3	Resurser för hantering av situationen	28
3.4	Sammanfattande iakttagelser	30
4	Länsstyrelsernas beredskap	31
4.1	Länsstyrelsernas omvärldsbevakningsarbete	31
4.2	Risk- och sårbarhetsanalyser	32
4.3	Nyttan av länsstyrelsernas tidigare erfarenheter och arbete	34
4.4	Sammanfattande iakttagelser	35
5	Länsstyrelsernas organisering av arbetet	37
5.1	En ny fråga för länsstyrelserna	37
5.2	Organisering av det interna arbetet	37
5.3	Kompetenssammansättning	40
5.4	Sammanfattande iakttagelser	42
6	Insatser och sakfrågor	43
6.1	Aktiviteter och arbetsuppgifter	43
6.2	Sakfrågor	47
6.3	Samarbete och kontakter med andra aktörer	50
6.4	Sammanfattande iakttagelser	52



7	Slutsatser och lärdomar	55
7.1	Statskontorets slutsatser	55
7.2	Lärdomar inför framtiden	62
	Referenser	65

Bilagor

1	Uppdraget	67
2	Enkätfrågor till länsstyrelserna	69

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 efter-

frågar 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. Där emot 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, landsting och flera statliga myndigheter.

Den 9 juni 2016 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utvärdera de berörda aktörernas hantering av situationen 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 migrationsmottagandet 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
- 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.

¹ I rapporten används benämningen "människor på flykt" för de asylsökande och transitflyktingar som under hösten 2015 kom till Sverige. I texten används "situationen" eller "händelsen" synonymt med det längre uttrycket "situationen 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.

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

² Enkätfrågorna redovisas i sin helhet i bilaga 2.

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 hantlade situationen med människor på flykt. Däremot 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 flykting eller annan skyddsbehövande.⁵

Flykting är en utlänning som befinner sig utanför sitt hemland därför att han eller hon har välgrundade skäl att vara rädd för förföljelse på grund av ras, nationalitet, religiös eller politisk uppfattning, kön, sexuell läggning eller tillhörighet till viss samhällsgrupp.⁶

³ Skt. 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 §.

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

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.

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.

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 (flykting 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

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 planeringsföresättningar 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

Upphållstillstånd 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

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

¹⁶ Migrationsverket, www.migrationsverket.se.

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

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 krissituationer och höjd beredskap.²⁹ Länsstyrelsen ska inom sitt ansvarsområde identifiera tänkbara hot och risker

²⁶ Krisberedskapsförordningen ersattes den 1 april 2016 av förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters ansvar vid höjd beredskap. I den nu 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.

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
- 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

³⁰ Länsstyrelseinstruktionen 54 §.

³¹ Länsstyrelseinstruktionen 54 §. Bestämmelser finns även i krisberedskapsförordningen 9 §.

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.

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

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 upprätta en ledningsfunktion för bland annat samordning och information.³⁸ Länsstyrelsen ansvarar även för att sammanställa samlade regionala lägesbilder och ska dessutom inom sitt geografiska områdesansvar

- vara en sammanhållande funktion mellan lokala aktörer och den nationella nivån
- prioritera och inrikta resurser som efter beslut av regeringen ställs till förfogande
- verka för att regionala risk- och sårbarhetsanalyser sammanställs
- verka för att nödvändig samverkan inom länet och mellan län sker kontinuerligt
- verka för att samordna verksamhet mellan kommuner, landsting och myndigheter under en kris
- verka för att samordna informationen till allmänheten och massmedia under en kris.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; demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter; miljö och ekonomiska värden; samt nationell suveränitet.⁴¹

³⁶ Krisberedskapsförordningen 5 §.

³⁷ Länsstyrelseinstruktionen 53 §.

³⁸ Länsstyrelseinstruktionen 53 §.

³⁹ Krisberedskapsförordningen § 7.

⁴⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

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*.

Enligt MSB är syftet med begreppet att skapa förutsättningar för aktörs-gemensam inriktning och samordning även vid andra typer av händelser än de som ryms 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

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 återrapportera resultatet till regeringen. De skulle också verka för att stärka den civila sektorns roll inom integrationsområdet.

Länsstyrelsernas uppdrag rörande ensamkommande barn var att under ledning av Migrationsverket verka för att det finns beredskap och kapacitet att ta emot asylsökande ensamkommande barn och ensamkommande barn som har beviljats uppehållstillstånd.

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).

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 begränsningar 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 stödjande roll genom att tillhandahålla stödjande strukturer för berörda aktörer och framför allt för kommunerna. Några länsstyrelser (4) framhåller att de fungerade som en länk eller kontaktyta mellan olika nivåer och aktörer.

Områdesansvaret kan få en mer aktiv innebörd

Hur länsstyrelserna väljer att beskriva sitt ansvar ger en indikation om hur de såg på sin roll inom ramen för det geografiska områdesansvaret. Vissa ordval kan tolkas som att länsstyrelsen hade en mer aktiv roll under situationen med människor på flykt. Några (5) uppger till exempel att de hade ett ansvar för

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.

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

inriktningen av länets aktörer och ett antal (3) nämner ansvar för att *koordinera* olika insatser för att underlätta samverkan mellan berörda aktörer i länet. Någon länsstyrelse uppger att man såg det som sitt ansvar att *utöva inflytande* på andra aktörer, och en annan länsstyrelse menar att det egna ansvaret var att hantera krisen genom *skyndsamma åtgärder*. Liknande formuleringar finns i de skriftliga underlag vi tagit del av. I exempelvis Stockholms län definierade länsstyrelsen sin roll som att "samordna statens agerande i länet" och utsåg en regional koordinator för ändamålet.⁴⁸

Några länsstyrelser (5) nämner även uppdragen inom integrationsområdet och andra (4) anger specifikt uppdraget om ensamkommande barn som en utgångspunkt för ansvaret.

Oklart om det gällde en kris eller inte

Både vår enkät och våra intervjuer visar att flera länsstyrelser inledningsvis hade diskussioner om huruvida situationen med människor på flykt skulle betraktas som en kris eller inte. Av vår redovisning ovan framgår att kris är ett centralt begrepp i det regelverk som reglerar länsstyrelsernas ansvar inom krisberedskapen, och därför var diskussionen relevant för agerandet.

I detta fall uppfattade många länsstyrelser att det var oklart hur omfattande och allvarlig situationen med människor på flykt var. I enkät- och intervjuundersökningen framför länsstyrelserna olika uppfattningar om huruvida händelsen var en "samhällsstörning", en "kris", en "allvarlig händelse", eller en "påfrestning". Flera av våra intervjupersoner säger att både händelsens art – att det inte var en "typisk krisberedskapshändelse" såsom en olycka eller naturkatastrof – och dess utdragna förlopp gjorde att man hade svårt att tolka den utifrån ett krisberedskapsperspektiv.

Dessa svårigheter visar att begreppet kris inte gav någon vägledning för hur länsstyrelserna skulle agera i den uppkomna situationen. Samtidigt visar vår enkätundersökning tydligt att samtliga länsstyrelser trots tolkningssvårigheterna gjorde bedömningen att situationen med människor på flykt var en händelse som krävde särskilda åtgärder, och därför aktiverade de bland annat någon form av krisledningsorganisation (se vidare kapitel 5).

Merparten av länsstyrelserna agerade således i praktiken som om man stod inför en samhällsstörning så som detta beskrivs i MSB:s vägledning, det vill säga att länsstyrelserna vidtog i större eller mindre utsträckning åtgärder så

⁴⁸ 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. Se även t.ex. Länsstyrelsen Kronoberg (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 53; Länsstyrelsen Norrbotten (2016), *Regional utvärdering av samverkan under flyktingsituationen*.

att man genom samverkan och ledning kunde bidra till samordning och inriktning i länet.⁴⁹ Länsstyrelsen i Västernorrlands län sammanfattar förhållningssättet som att man initialt hanterade situationen som en samhällsstörning, vilket innebär 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 Migrationsverket var hårt belastade, och därför anser intervju-personerna att länsstyrelsen tog en alltför begränsad roll. I en utvärdering beställd av Malmö stad konstateras att samverkan mellan Malmö stad och

⁴⁹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2014), *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*.

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.

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 informationssamordning.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 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 utpekat 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

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.

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 uppprop till statliga myndigheter som är verksamma i Skåne om att ställa resurser till Migrationsverkets förfogande.

Resultatet blir ofta att arbeta ”by the book” eller lösa uppgiften

Även erfarenheter från skogsbranden i Västmanland 2014 visar att det är otydligt hur det geografiska områdesansvaret ska tolkas.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

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. Däremot uppfattar flera att ansvaret var

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

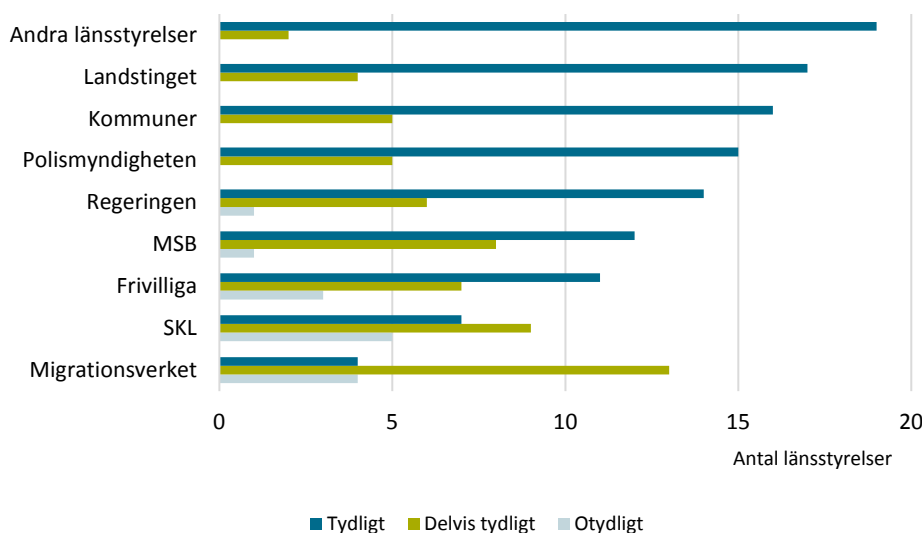
⁵⁷ Asp, V. m.fl. (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, Crismart, s. 138–140.

⁵⁸ Asp, V. m.fl. (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, Crismart, s. 126.

⁵⁹ Asp, V. m.fl. (2015), *Bara skog som brinner? Utvärdering av krishanteringen under skogsbranden i Västmanland 2014*, Crismart, s. 139.

otydligt eller bara delvis tydligt i förhållande till myndigheterna Migrationsverket och MSB, till SKL och till frivilligresurserna.

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 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

⁶⁰ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2016), *Rapportering av MSB:s uppdrag från regeringen avseende flyktingsituationen*, s. 21.

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

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 arbetssätt. Däremot upplever ett par länsstyrelser att MSB saknade kunskap om integrationsområdet och de etablerade samverkansformer och nätverk som finns där. Det innebär 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

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

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.

⁶⁴ Synpunkten framkom under mötet med NKK.

på egen hand fick avgöra vad som ingick i det geografiska områdesansvaret och då gjorde olika tolkningar.

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 krisberedskapssystemet 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.



STATSKONTORET

PM

24 (73)

2017-02-24

Dnr 2016/165-5

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

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

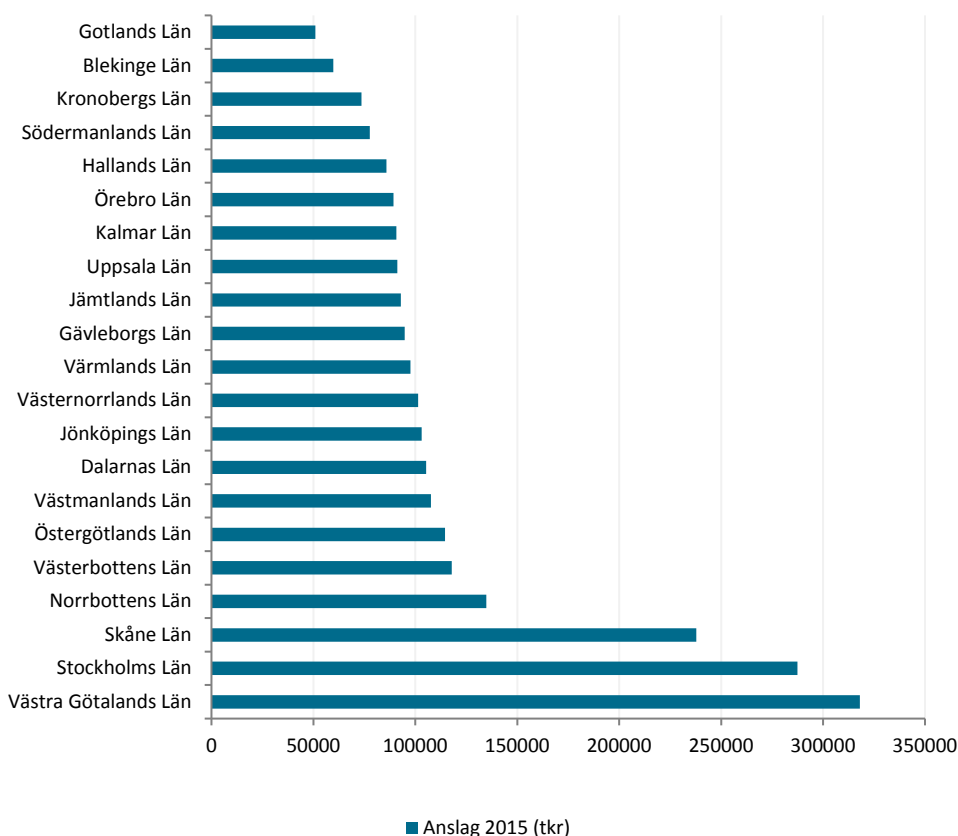
⁶⁵ Statskontoret gjorde 2010 en särskild studie av länsstyrelserna och konstaterade att de var verksamma inom 15 av 27 utgiftsområden, med tyngdpunkten inom miljö- och hälsoskydd samt lantbruk och landsbygd, Statskontoret (2010), *Statens regionala företrädare – trender och scenarier* (Om offentlig sektor), 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 tvärt om är specialiserad på samordning mellan olika sakområden.

⁶⁷ Statskontoret (2010), *Statens regionala företrädare – trender och scenarier* (Om offentlig sektor), s. 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.

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 Riksrevisionen medför detta en risk för

⁶⁸ Anslag 2:4 Krisberedskap uppgår till cirka 1 miljard kronor årligen, varav ungefär hälften används till utvecklingsprojekt inom myndigheter inklusive MSB.

kortsiktighet och bristande kontinuitet, bland annat vad gäller personalförsörjningen.⁶⁹

Länsstyrelsens ledning beslutar hur förvaltningsanslaget ska fördelas på olika verksamheter. Under 2011–2014 avsattes i genomsnitt 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 storstadslän 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 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.

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

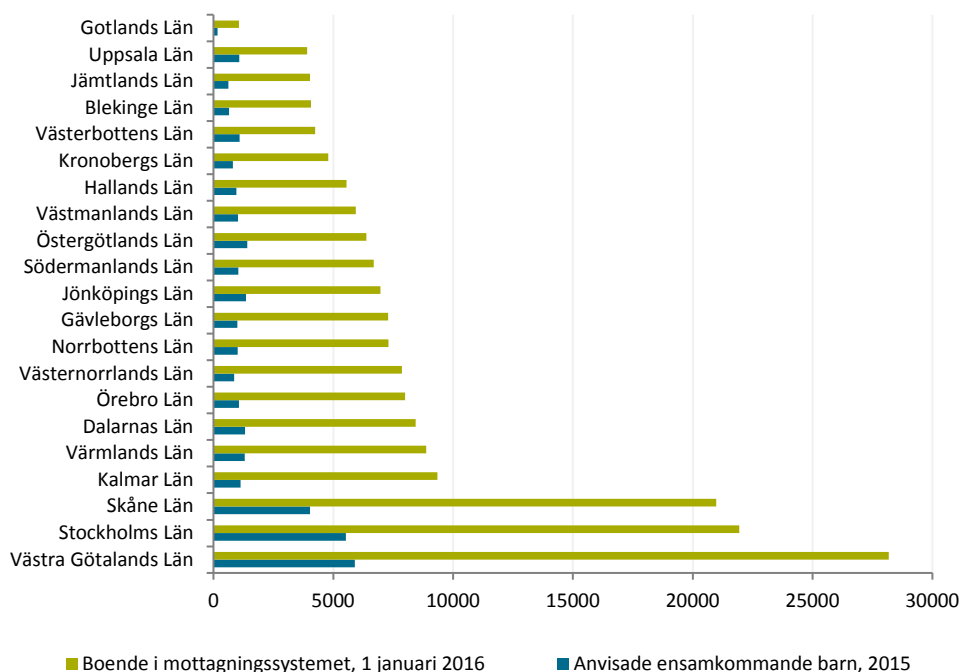
⁷⁰ Riksrevisionen (2015:18), *Länsstyrelsernas krisberedskapsarbete. Skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar*, s. 45 f.

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.

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 upp-

ger 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 tvärsektoriella 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. Länsstyrelserna 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.

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.

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.

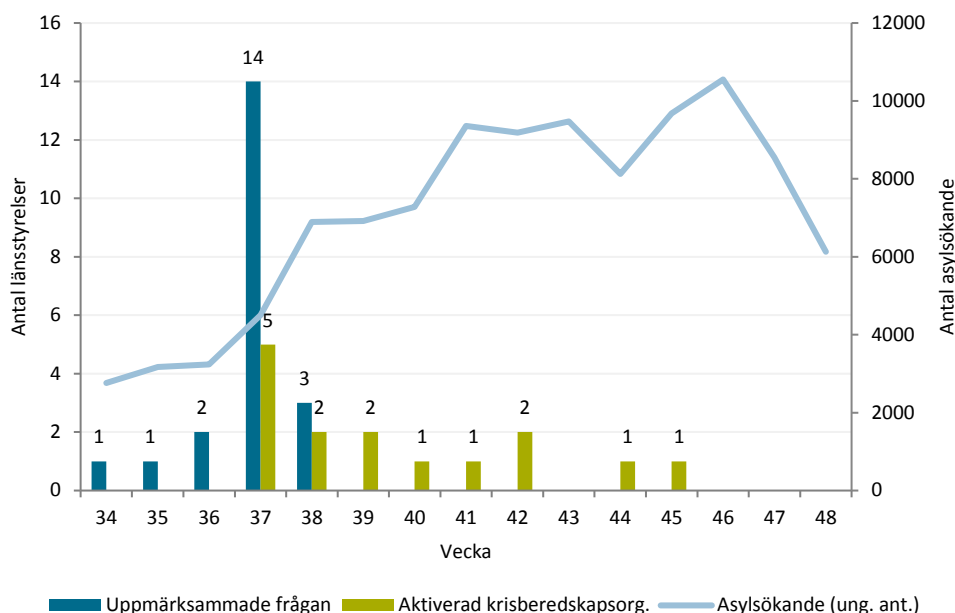
4.1 Länsstyrelsernas omvärldsbevakningsarbete

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 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.

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*).

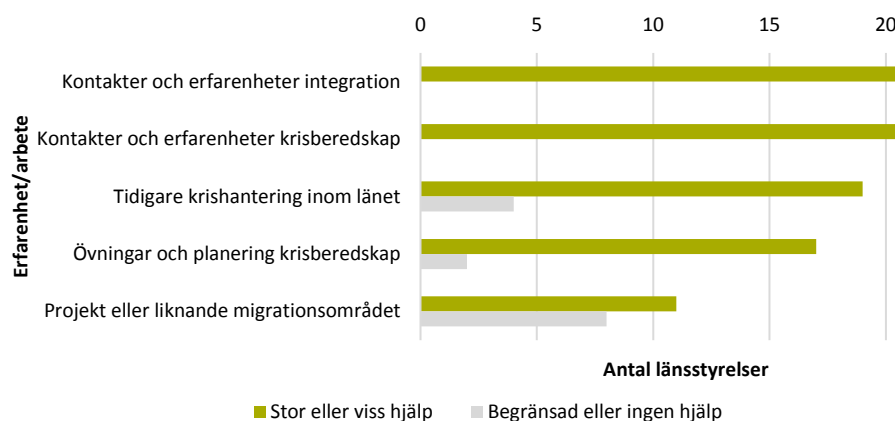
⁷⁶ Detta framkommer i svaren på en öppen fråga där vi har bitt länsstyrelserna nämna vilka de främsta lärdomarna är avseende deras eget arbete med att hantera situationen med människor på flykt. Varje länsstyrelse har själv valt antalet lärdomar.

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 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

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.

inom krisberedskapen. 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.



STATSKONTORET

PM

36 (73)

2017-02-24

Dnr 2016/165-5

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.

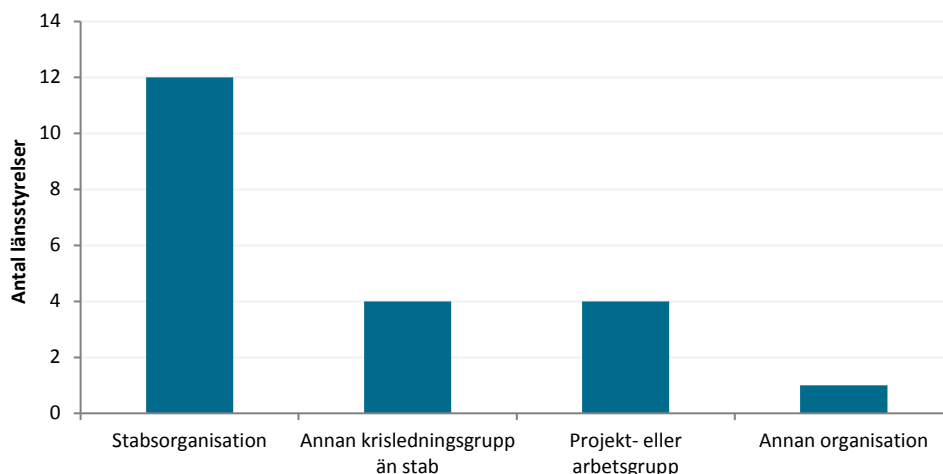
Länsstyrelserna valde delvis olika organisatoriska lösningar för att hantera situationens tvärsektoriella karaktär.

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

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. Häri 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

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

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 stabsliknande former 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 tvärsankteriet 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.

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).

⁸¹ Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Årsredovisning 2015*, s. 213 ff.

Den 19 oktober beslutade länsstyrelsen att anlita en extern projektledare och inrätta en ny projektorganisation som skulle arbeta under stabslänkande 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 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 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

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 bitt länsstyrelserna nämna vilka de främsta lärdomarna är avseende deras eget arbete med att hantera situationen. Varje länsstyrelse har själv valt antalet lärdomar.

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 stabbsarbetssättet.

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, begreppsanvändning 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).

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.

⁸⁴ Länstidningen Östersund (2015), *Därför arbetar länsstyrelsen i stabsläge*, artikel publicerad 2015-10-24, tillgänglig på www.ltz.se (läst 2016-11-02).

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 stabsliknande 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

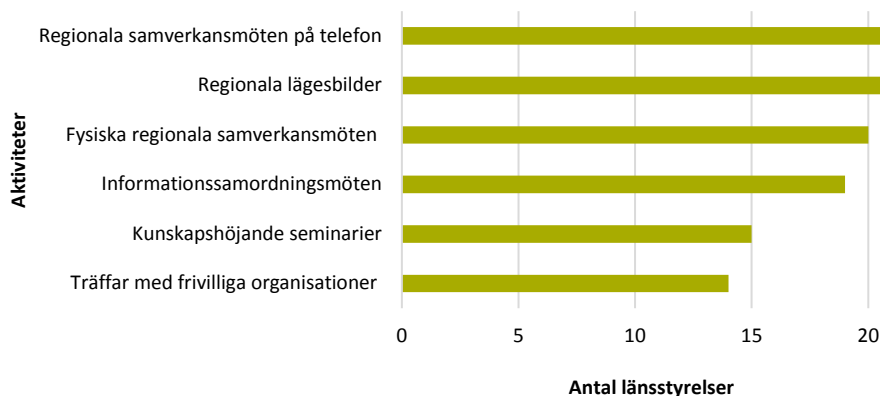
I detta kapitel redogör vi för länsstyrelsernas insatser med anledning av situationen med människor på flykt. Vi redovisar först de aktiviteter och arbetsuppgifter som länsstyrelserna genomförde inom ramen för sitt geografiska områdesansvar. Därefter redogör vi för deras konkreta åtgärder och de sakområden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



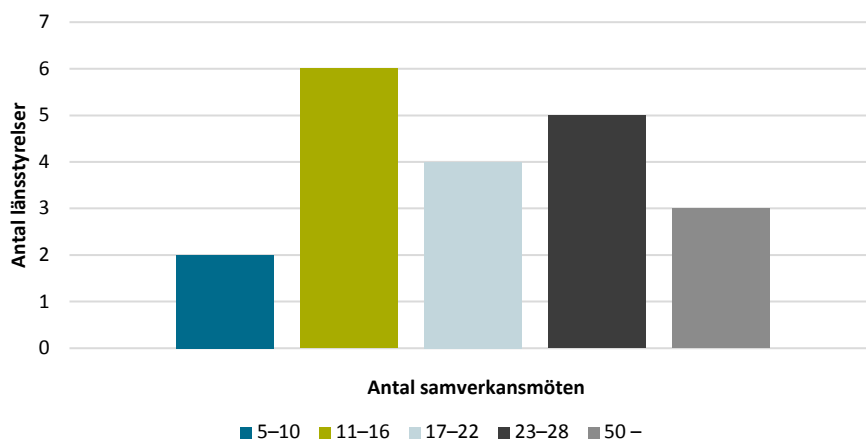
Källa: Statskontorets enkät till länsstyrelserna.

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 informationssamordning. Majoriteten anordnade också träffar med frivilliga enskilda och organisationer, kunskapshöjande seminarier, workshopar 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 lägesbilden innan man gick vidare till att identifiera eventuella behov av samordning eller stöd till enskilda aktörer. En del länsstyrelser behandlade också kommunikationsinsatser på sina samverkansmöten medan andra hade särskilda möten för informationssamverkan.

Flera länsstyrelser lyfter i vår enkät fram att samverkan i samband med de regionala samverkansmötena fungerade väl under situationen med människor

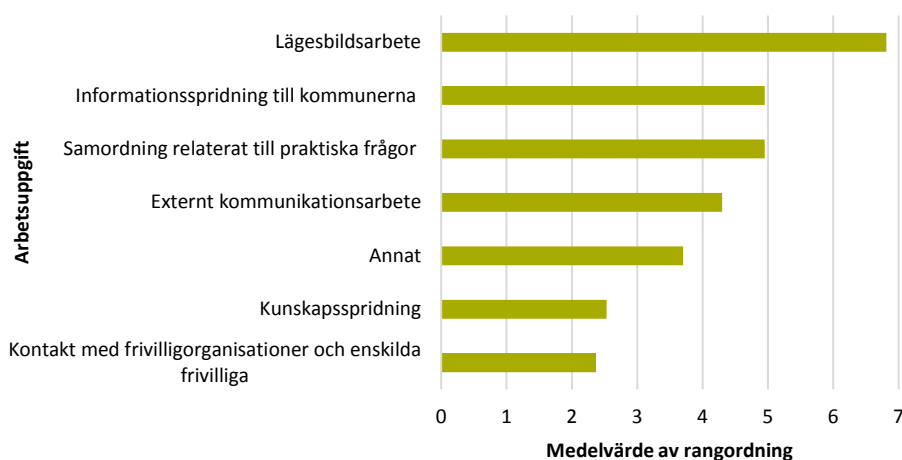
på flykt. Även i interna utvärderingar ger många länsstyrelser den regionala samverkan ett högt betyg.⁸⁵

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.

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

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.

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 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 arbetsmöten.

⁸⁷ Länsstyrelsen i Västra Götalands län (2016), *Projekt Flykting Västra Götaland. Oktober 2015–februari 2016. Beskrivning och erfarenheter.*

⁸⁸ Länsstyrelsen i Örebro län (2016), *Utvärdering av krisberedskapsarbetet i länet under flyktingsituationen.*

Vid dessa tillfällen arbetade man framför allt med att få en kommunikativ lägesbild, samordnabudskap och ta fram en mediabild 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

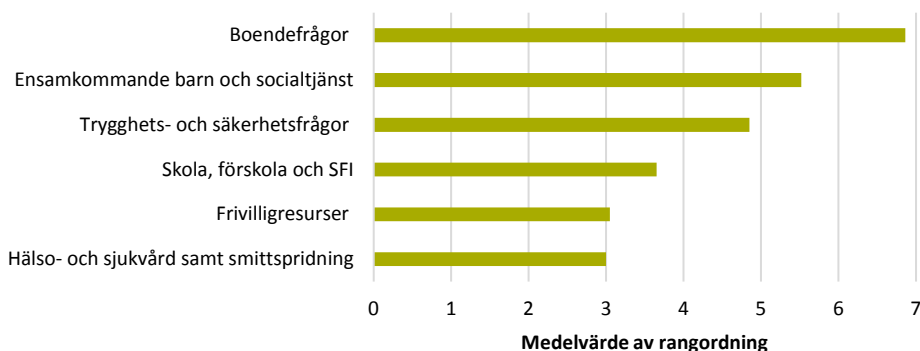
Många av de sakfrågor som länsstyrelserna hanterade under situationen med människor på flykt handlade om boende och kommunernas förmåga att ta emot ensamkommande barn. I detta avsnitt redogör vi för vilka konkreta åtgärder som länsstyrelserna vidtog och vilka sakfrågor som upptog mest tid av länsstyrelsernas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

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).

⁸⁹ Länsstyrelsen i Skåne län (2016), *Flyktingsituationen hösten 2015 och våren 2015. Intern uppföljning av Länsstyrelsen Skånes insatser och förmåga*. Utkast.

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 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 begreppsför-

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.

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.

virring 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.

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 läns-

⁹⁴ Länsstyrelsen i Kronobergs län (2015), *Flyktingsituationen från Kronobergs ögon*.

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.

styrelsen skulle ta en samordnande roll i regionen i denna fråga. 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

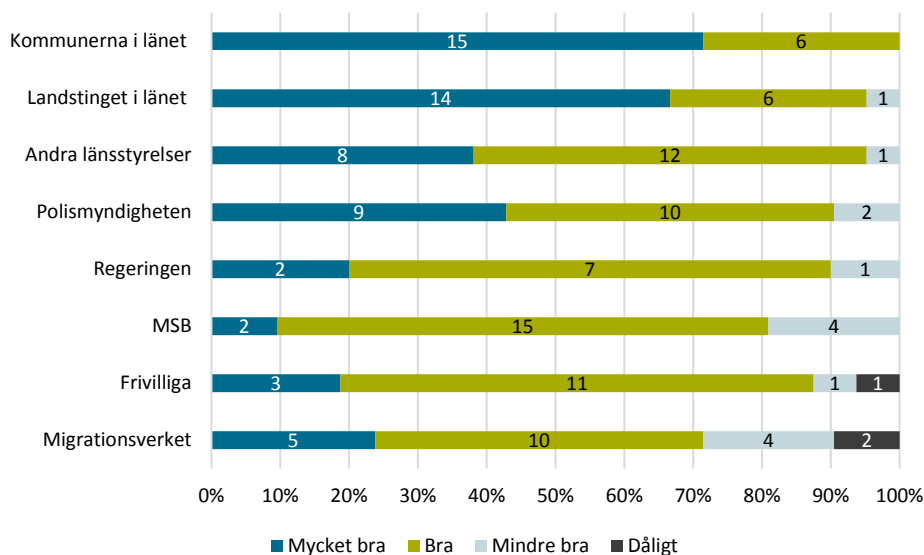
Länsstyrelserna anser i huvudsak att samarbetet har fungerat bra med de berörda aktörerna. Det framgår av figur 11 som visar länsstyrelsernas uppfattning om samarbetet och kontakterna med andra aktörer. Mest nöjda är länsstyrelserna med samarbetet och kontakterna med kommunerna i länet; enligt 15 länsstyrelser 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. Svarsalternativet 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 november 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, beredskaps-handläggare 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 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 begreppsförvirring kring olika typer av boenden och att de fick otydliga besked från nationella myndigheter.

¹⁰² Länsstyrelsen i Kronobergs län (2016), *Flyktingsituationen i Kronobergs län – ur Länsstyrelsens perspektiv*.



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.



STATSKONTORET

PM

54 (73)

2017-02-24

Dnr 2016/165-5

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 samman kallade 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 inriktade 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 samordningsuppdrag, 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 överenskomelser 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 resurskrävande. 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

Uppdraget

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.



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 Antemar
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.

- Lägebildsarbete (informationsinhämtning och sammanställning)
- Informationsspridning till kommunerna (t.ex. nyhetsbrev och att svara på frågor)
- Externt kommunikationsarbete inklusive stöd i detta till kommunerna
- Kunskapsspridning (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)
- Kunskapshöjande 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?