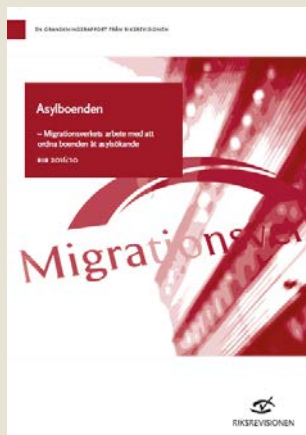


## Bilaga 5. Åtgärder under hösten 2015



RiR 2016:10

### Asylboenden

---

– Migrationsverkets arbete med att ordna boenden åt asylsökande

## Migrationsverkets åtgärder under hösten 2015

### September

Migrationsverket började i september 2015 att förbereda alternativa boendelösningar och såg över möjligheterna att utnyttja redan tillgängliga platser. Region Syd fick i uppdrag att utreda möjligheterna att ha beredskap för ett tältläger med upp till 10 000 platser<sup>1</sup> samt att förbereda 1 000 beredskapsplatser.<sup>2</sup> Avdelningen för verksamhetsstöd fick i uppdrag att utreda möjligheterna att hyra fartyg i hamn för att ha i beredskap, samt att upphäva Migrationsverkets uppsägning av 260 boendeplatser på ett hotell i Malmö och i stället förlänga avtalet.<sup>3</sup> Andra uppdrag var att inventera möjliga förtätningsplatser<sup>4</sup> samt att se över "ej tillgängliga" boendeplatser och åtgärder för att öka effektiviteten i nyttjandet av boendeplatser.<sup>5</sup>

Migrationsverket upprättade i september också en standard för anskaffning och nyttjande av kommunala evakueringsplatser, avseende boendeplatser i skolor, gymnastiksalar, campingplatser och stugbyar. Denna standard beskriver vilka krav som ställs på dessa evakueringsboenden och hur Migrationsverket ska agera för att ordna fram dessa platser.<sup>6</sup>

Den 10 september gick Migrationsverket upp i stabsläge. En särskild ledningsstab (SLS) inrättades och beredskapsplanerna aktiverades för femte året i rad. Den särskilda ledningsstaben sammanträdde dagligen och i gruppen ingick bland annat operativa chefen, biträdande operativa chefen, regioncheferna samt representanter för avdelningen för verksamhetsstöd, kvalitetsavdelningen och kommunikationsavdelningen. Så småningom kom även representanter från Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarsmakten och Polismyndigheten att ingå.<sup>7</sup>

I slutet av september vände sig Migrationsverket till MSB för att få hjälp med att ordna fram boendeplatser och andra typer av stöd i arbetet. MSB bidrog under hösten 2015 med metodstöd i staben och anordnade samverkanskonferenser. Enligt uppgift från Migrationsverket bidrog MSB inte med särskilt många boendeplatser.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-08-28) Uppdrag angående beredskapsplatser i tältläger.

<sup>2</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-09-07) Att förbereda beredskapsplatser i Ljungbyhed.

<sup>3</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-09-03) Utredning om förutsättningarna till beredskapsplatser för asylsökande på fartyg och Migrationsverket (protokoll 2015-09-10) Att häva uppsägning av boendeplatser för asylsökande på Arlov Park Hotell i Malmö.

<sup>4</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-09-14) Inventering av presumtiva förtätningsplatser, stabsläge.

<sup>5</sup> Dokument från Migrationsverket, 2016-01-28: protokollförteckning (A) 2015 – nr 7 Översyn av "ej tillgängliga" boendeplatser samt åtgärder för att öka effektiviteten i nyttjandet av boendeplatser 2015-09-11.

<sup>6</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-09-16) Standard för anskaffning och nyttjande av tillfälliga boendeplatser (extraordinärt läge) där kommuner om möjligt bistår Migrationsverket.

<sup>7</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-09-10) Att upprätta en särskild ledningsstab och intervju med operativa chefen m.fl. (2015-12-01).

<sup>8</sup> Intervju med operativa chefen m.fl. (2015-12-01).

## Oktober

I början av oktober 2015 gick Migrationsverket upp i operativt stabsläge (operativ ledningsstab, OLS). Samtidigt sammankallades också Migrationsverkets krisledningsgrupp, som består av olika chefer vid myndigheten. Denna grupp sammanträdde varje dag i en vecka innan den avslutades.<sup>9</sup>

I oktober övergick också fler av de tidigare förberedelserna och översynerna till aktiv handling. I början av oktober beslutade operativa chefen om inriktningen för i anspråkstagande av kommunernas evakueringsplatser, och biträdande operativa chefen fattade flera beslut om att aktivera de kommunala evakueringsplatserna. Antalet platser som skulle aktiveras ökade successivt. Den 30 oktober fick regionerna i uppdrag att tillsammans aktivera 5 500 kommunala evakueringsplatser. En vecka senare, den 6 november, fick de i uppdrag att aktivera 20 000 kommunala evakueringsplatser som helst ska vara aktiverade fram till den 31 januari 2016.<sup>10</sup> Den 30 november uppdrogs regionerna också att förlänga aktiveringen av dessa platser; 70 procent av platserna förlängdes till 30 april 2016 och 30 procent till 30 juni 2016.<sup>11</sup> I oktober fick Region Väst i uppdrag att bygga upp och driva ett nationellt beredskapslager med upp till 10 000 sängar och madrasser som regionerna skulle kunna avropa ifrån.<sup>12</sup>

## November

I november fick avdelningen för verksamhetsstöd i uppdrag att anskaffa 10 000 boendeplatser på fartyg eller plattformar i hamn, inklusive drift och helpension.<sup>13</sup> De fick samtidigt i uppdrag att upphandla 15 000 beredskapsplatser och i samråd med den operativa verksamheten se över om kraven i upphandlingarna kunde ändras i syfte att få tillgång till fler platser.<sup>14</sup> De fick också i uppdrag att upphandla ett beredskapslager av bäddutrustning.<sup>15</sup>

I november fick också regionerna, och i förlängningen mottagningsenheterna, ett uppdrag att ta fram ytterligare platser genom att förtäta i lägenheter (ABE).<sup>16</sup> Uppdraget följde av att tidigare uppdrag om förtätningar<sup>17</sup>, som kom i september, inte gett mer än 300 extra lägenhetsplatser. Som en jämförelse gav förtätning i Migrationsverkets upphandlade boenden (ABT) 2 600 extra platser och ytterligare 2 000 tilläggsplatser. I

---

<sup>9</sup> Intervju med operativa chefen m.fl. (2015-12-01).

<sup>10</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-10-07) Inriktning för i anspråkstagande av kommunala beredskapsplatser, stabsläge och Migrationsverket (protokoll 2015-11-06) Uppdrag till regionerna att aktivera sammantaget upp till 20 000 kommunala evakueringsplatser till den 31 januari 2016.

<sup>11</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-11-30) Uppdrag till regionerna att förlänga aktiveringen sammantaget upp till 20 000 kommunala evakueringsplatser.

<sup>12</sup> Dokument från Migrationsverket, 2016-01-28: Protokollförteckning (A) 2015 – nr 15 Uppdrag till region Väst att bygga upp beredskapslager 2015-10-06 och Migrationsverket (protokoll 2015-10-28) Uppdrag till region Väst att bygga upp och driva ett nationellt beredskapslager i Spenshult.

<sup>13</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-11-13) Uppdrag om anskaffning av 10 000 boendeplatser steg-3 för asylsökande på fartyg/plattformar.

<sup>14</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-11-13) Att upphandla beredskapsplatser för asylsökande.

<sup>15</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-11-18) Upprättande av beredskapslager bäddutrustning m.m.

<sup>16</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-11-10) Uppdrag om förtätningar i ABE.

<sup>17</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-09-16) Optimering av boendesystemet, stabsläge.

detta andra förtätningsuppdrag var riktlinjerna tydliga och angav hur många boendeplatser som skulle finnas beroende på antal rum i lägenheten. En etta som i normalläge har två boendeplatser fick nu tre platser. En tvåa som i vanliga fall har fyra platser fick nu sex platser och så vidare. Vissa restriktioner fanns också för att det skulle finnas minst en toalett på tio personer samt att det skulle vara minst tre kvadratmeter per person och inte mer än sex personer i varje rum. Eftersom det hade funnits skillnader i mottagningsenheternas hantering av förtätningen fick kvalitetsavdelningen några veckor senare i uppdrag att arbeta fram en standard för persontätheten i ABE i normalläge respektive beredskapsläge. Syftet var att få till stånd ett enhetligt och korrekt arbetssätt.<sup>18</sup> Under en tvåveckorsperiod i november/december fick cirka 1 000 asylsökande lägenhetsplats som en följd av de förtätningar som gjordes. Efter de förtätningar som skedde under hösten 2015 bodde nästan 30 000 asylsökande i ABE.<sup>19</sup> Redan i handlingsplanen för 2015 beskrevs att Migrationsverket skulle utreda möjligheten till förtätning i ABE, men då som ett sätt att minska antalet ABT.

### *December*

Den 18 december gavs uppdraget att ta fram en ny beredskapsplan vid kraftigt ökat antal asylsökande.<sup>20</sup> I december började antalet nya asylsökande till Sverige att minska.

## **Regeringens styrning under hösten 2015**

Regeringen var under hösten 2015 aktiv och vidtog flera åtgärder för att underlätta Migrationsverkets arbete med att ordna asylboenden. Dessa åtgärder är dock mer långsiktiga och bidrog inte till att underlätta Migrationsverkets ordnande av asylboenden under den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015. Regeringen vidtog också åtgärder för att minska antalet asylsökanden som kommer till Sverige.

### *Åtgärder för att underlätta anskaffningen av asylboenden*

Den 6 september initierade Migrationsverket ett möte med regeringen för att informera om situationen, bland annat att antalet asylsökande kraftigt började öka och om svårigheterna att ordna boendeplatser till alla.<sup>21</sup>

Den 1 oktober gav regeringen Upphandlingsmyndigheten i uppdrag att ge vägledning för att underlätta upphandling av boende för asylsökande.<sup>22</sup> Vägledningen skulle, utifrån svenska förhållanden, precisera och komplettera den tolkning som Europeiska kommissionen gjorde i sitt meddelande om offentlig upphandling i samband med den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015.<sup>23</sup> Upphandlingsmyndigheten redovisade

---

<sup>18</sup> Migrationsverket (protokoll 2015-11-30) Uppdrag till kvalitetsavdelningen och boendeseekretariatet.

<sup>19</sup> Intervju med biträdande operativ chef (2015-11-25).

<sup>20</sup> Dokument från Migrationsverket, 2016-01-28: Protokollsförteckning (A) Nr 42 – 2015 Uppdrag att ta fram en ny beredskapsplan vid kraftigt ökat antal asylsökande 2015-12-18.

<sup>21</sup> Intervju med operativa chefen m.fl. (2015-12-01).

<sup>22</sup> Regeringsbeslut Fi2015/04599/UR (delvis) (2015-10-01).

<sup>23</sup> Europeiska kommissionen – Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om regler för offentlig upphandling i samband med den aktuella asylkrisen. Bryssel 9.9.2015 COM(2015) 454 final.

uppdraget på sin hemsida i form av en vägledning om hur LOU kan tillämpas i flyktingsituationen.<sup>24</sup>

Den 1 oktober gav regeringen MSB i uppdrag att på nationell nivå samordna ansvariga aktörers hantering av flyktingkrisen. I uppdraget ingick att ta fram nationella lägesbilder som skulle innehålla information om områden där behov av åtgärder hade identifierats av ansvariga aktörer men där tillräckliga åtgärder saknades. MSB skulle även identifiera och rapportera övriga förhållanden till regeringen för att regeringen skulle kunna bedöma behovet av åtgärder.<sup>25</sup> MSB redovisade under hösten och vintern 2015/16 varje vecka en nationell lägesbild och höll i regionala samverkanskonferenser med Migrationsverket, länsstyrelserna och andra organisationer.<sup>26</sup>

Den 8 oktober gav regeringen länsstyrelserna i uppdrag att göra en inventering av lokaler och anläggningar i respektive län som kunde användas som tillfälliga asylboenden. Uppdraget skulle genomföras i nära samarbete med kommunsektorn och skulle samordnas med MSB:s uppdrag om att koordinera ansvariga aktörer. Landshövdingen för Länsstyrelsen i Norrbottens län, Sven-Erik Östberg, fick i uppdrag att samordna uppdraget.<sup>27</sup> Uppdraget redovisades den 22 oktober och totalt uppgick de inventerade nya boendeplatserna till cirka 66 000.<sup>28</sup>

Den 9 oktober gav regeringen Migrationsverket i uppdrag att med stöd av MSB, Fortifikationsverket och länsstyrelserna uppföra och förvalta nya tillfälliga asylboenden i form av tält.<sup>29</sup> Samtidigt fick MSB i uppdrag av regeringen att i samverkan med Fortifikationsverket och länsstyrelserna vidta åtgärder för att uppföra tälten. I MSB:s uppdrag ingick även att, efter begäran av Migrationsverket, utföra arbetet med att införskaffa, uppföra och under en inledande fas förvalta tälten.<sup>30</sup> Den 10 oktober utsåg regeringen en samordnare för dialog med kommuner om tält.<sup>31</sup>

Den 23 oktober kom regeringen tillsammans med Moderaterna, Centerpartiet, Liberalerna och Kristdemokraterna överens om insatser med anledning av den ansträngda flyktingsituationen hösten 2015.<sup>32</sup> Överenskommelsen innehöll bland annat förslag som syftade till att ge plats åt fler asylsökande på asylboendena genom att rätten till ABO ska upphöra för vuxna utan barn efter lagakraftvunna beslut om av- eller utvisning.<sup>33</sup> De föreslagna ändringarna i lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl. trädde i kraft 1 juni 2016. Partierna var även överens om att stödja regeringens förslag om en ny lag som innebär att en kommun är skyldig att efter

---

<sup>24</sup> Upphandlingsmyndighetens hemsida (2015-10-30) Tillämpning av LOU i akuta situationer.

<sup>25</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07321/SSK (2015-10-01).

<sup>26</sup> Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps hemsida (2016-02-03) MSB:s samordningsuppdrag i flyktingsituationen.

<sup>27</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07537/SIM (2015-10-08).

<sup>28</sup> Länsstyrelsen i Norrbottens läns återrapporering (2015-10-22).

<sup>29</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07557/SIM (2015-10-09).

<sup>30</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07558/SSK (2015-10-09).

<sup>31</sup> Regeringsbeslut Ju2015/07927/SIM (2015-10-22).

<sup>32</sup> Regeringens hemsida (2015-12-11) Skapa utrymme för fler asylsökande på anläggningsboende.

<sup>33</sup> Prop. 2015/16:146, bet. 2015/16:FiU42, rskr. 2015/16:210.

anvisning ta emot en nyanländ för bosättning i kommunen.<sup>34</sup> Lagen (2016:38) om mottagande av vissa nyanlända invandrare för bosättning trädde i kraft den 1 mars 2016. Överenskommelsen innehöll även förslag på åtgärder för att utveckla förutsättningarna för att fler kommuner ska låta uppföra bostäder för uthyrning till Migrationsverket på långa avtal, och förslag att genomföra tillfälliga lättnader i plan- och byggregleringar.<sup>35</sup>

Den 10 december beslutade regeringen om ändringar i plan- och byggförordningen (2011:338) för att underlätta etableringen av anläggningsboenden som ska användas av Migrationsverket under en begränsad tid. Ändringarna i plan- och byggförordningen (2011:338) trädde i kraft den 1 januari 2016 och innebär att dessa boenden undantas från vissa tekniska egenskapskrav och utformningskrav. Det handlar bland annat om begränsningar i krav gällande hushållning med energi, vatten och avfall. Boenden ska inte heller behöva vara försedda med hiss. De tekniska egenskaperna gällande exempelvis hygien, miljö, säkerhet och brand ska också anpassas.<sup>36</sup> Den 17 december gav regeringen Boverket i uppdrag att skyndsamt ta fram vägledning och föreskrifter för detta.<sup>37</sup> Boverket har på sin hemsida redovisat uppdraget i form av en vägledning för anpassningar och avsteg från plan- och byggförordningen (2011:338).<sup>38</sup>

Den 18 december 2015 skickade regeringen en lagrådsremiss med förslag om att bestämmelserna om intermistiska beslut vid överprövning av en upphandling och av ett avtals giltighet ska förtydligas för att underlätta genomförandet av skyndsamma upphandlingar. I lagbestämmelserna lyfts fram att användarens intresse, allmänintresset och övriga berörda intressen ska beaktas vid skadeavvägning.<sup>39</sup> Regeringens förslag till ändring i LOU trädde i kraft den 1 juni 2016.<sup>40</sup>

### *Övriga åtgärder som syftade till att minska antalet asylsökande till Sverige*

Den 12 november 2015 beslutade regeringen om att återinföra tillfälliga gränskontroller vid inre gräns. Regeringen har sedan vid flera tillfällen beslutat att förlänga gränskontrollen, i det senaste beslutet förlängdes gränskontrollen till den 11 november 2016.<sup>41</sup>

Den 24 november föreslog regeringen att svensk lagstiftning tillfälligt ska anpassas till minimikrav enligt internationella konventioner och EU-rätten, till exempel att möjligheten till uppehållstillstånd enligt utlänningslagen (2005:716) ska begränsas i vissa fall.<sup>42</sup> Den 28 april 2016 kom regeringen med förslag om en tidsbegränsad lag om

---

<sup>34</sup> Prop. 2015/16:54, bet. 2015/16:AU4, rskr. 2015/16:128.

<sup>35</sup> Regeringens hemsida (2015-12-11) Ytterligare möjligheter att klara boendesituationen.

<sup>36</sup> 3 kap. 27–29 §§ plan och byggförordningen (2011:338).

<sup>37</sup> Regeringsbeslut N2015/08896/PUB (delvis) (2015-12-17).

<sup>38</sup> Boverkets hemsida (2016-02-22) Byggregler för tillfälliga anläggningsboenden.

<sup>39</sup> Lagrådsremiss (2015-12-18) *Intermistiska beslut vid överprövning av upphandlingar*.

<sup>40</sup> Prop. 2015/16:129, bet. 2015/16:FiU29, rskr. 2015/16:215.

<sup>41</sup> Regeringens hemsida (2016-03-03) Regeringen beslutar att ytterligare förlänga gränskontroll vid inre gräns och Regeringens hemsida (2016-06-01) Gränskontroller förlängs till november.

<sup>42</sup> Regeringens hemsida (2015-11-24) Regeringen föreslår åtgärder för att skapa andrum för svenskt flyktingmottagande.

tidsbegränsade uppehållstillstånd. Lagen föreslås träda ikraft den 20 juli 2016 och gälla till och med den 19 juli 2019. Lagförslaget innebär att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska beviljas för alla skyddsbehövande utom kvotflyktingar.<sup>43</sup>

Den 21 december 2015 trädde på regeringens initiativ en ny lag i kraft som bland annat innebar att regeringen fick befogenhet att i en förordning meddela bestämmelser om ID-kontroller på bussar, tåg och passagerarfartyg till Sverige från en annan stat samt om tillsyn, kontroll och sanktionsavgifter, för att se till att åtgärder som har beslutats med stöd av lagen följs.<sup>44</sup> Den 18 december beslutade regeringen om en förordning med specifika bestämmelser om ID-kontroller. Förordningen började gälla den 4 januari 2016 med giltighet i 6 månader.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Prop. 2015/16:174.

<sup>44</sup> Lagen (2015:1073) om särskilda åtgärder vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.

<sup>45</sup> Förordningen (2015:1074) om vissa identitetskontroll vid allvarig fara för den allmänna ordningen eller den inre säkerheten i landet.