

Rapport efter genomförd extern utredning 2012-09-14—2012-10-05
Ensamutredningen är genomförd av



Tord Wickzell
Wickzell Ledarskap & Kommunikation AB

Uppdrag av Krokoms kommun

Utred händelserna bakom de senaste dagarnas uppgifter om Refugio i medierna. Enligt vissa källor har ensamkommande flyktingbarn utfört eller fått erbjudande om oavlönat eller svart arbete på det hotell vars lokaler Refugio inryms. Om det under utredningens gång kommer upp sådant som kan bedömas som brottsligt skall efter dialog med polisen kommunen informeras för att kunna göra en polisanmälan.

Jag som utredare har utvecklat mitt uppdrag på följande sätt:

- Utrett arbetsledarens ledarskap och förhållanden bland personalen vid Refugio
- Finns arbetssätt rutiner som inte följer Migrationsverkets eller kommunens regelverk?
- Har något brottsligt skett som föranleder polisanmälan?

Jag har dessutom fått uppdrag att föreslå åtgärder.

Uppdraget redovisas skriftligt och muntligt. Den skriftliga redovisningen omfattar:

- Sammanfattning och förslag till åtgärder
- Utredningens upplägg och genomförande
- Utredarens analys
- Redovisning av fall där avsteg gjorts från Migrationsverkets regelverk
- Korta fakta om några begrepp eller förhållanden

Sammanfattning och förslag till åtgärder

Inget olagligt arbete eller "svartjobb" eller förmedling av "svartjobb" har kunnat påvisas på hotellet i vare sig den mailväxling eller annan dokumentation jag tagit del av.

Ingen av de intervjuade vid Refugio har uppfattat att barn kommit till skada. Alla har försökt sätta barnens väl i centrum.

Avsteg från Migrationsverkets och kommunens regler har skett. Kommunen bör utreda om något arbetsrätligt fel begåtts samt om detta ska rubriceras som tjänstefel.

Åtgärder som bör vidtas av IFO-chef:

- Tillstyrk önskemålet från nuvarande arbetsledare vid Refugio om att bli befriad från chefsrollen.
- Rekrytera ny chef/arbetsledare externt där goda ledaregenskaper uppvärderas mer i förhållande till den tidigare placeringen av chef.
- Handlägg nuvarande arbetsledares avsteg från regelverket och vidtag erforderliga arbetsrättsliga åtgärder.
- Nyttja nuvarande arbetsledares unika kompetens avseende asylsökande ensamkommande barn såväl inom som utom kommunen i rollen som konsult.
- Fortsätt redan påbörjat arbetsmiljöarbete vid Refugio med stöd av Företagshälsovården men ta hänsyn till utredarens förslag och till det som skett under 2012.
- Genomför utbildning för personalen vid Refugio om konsten att ge och ta feedback.
- Studera Socialstyrelsens slutrapport efter den oplanerade tillsynen den 8 och 9 maj och se om där framgår om barnen farit illa.

Åtgärder som bör vidtas av IFO-chef eller ny chef/arbetsledare vid Refugio:

- I ett längre perspektiv - säkerställ ett ledarskap vid Refugio som skapar tydlighet om ansvar och lägger ansvaret på rätt nivå.
- Utveckla mål för Refugios verksamhet i samverkan med personalen så att alla förstår och accepterar målet.
- Utveckla tillsammans med personalen hur målet skall nås.
- Utveckla ett gemensamt synsätt/förhållningssätt till barnen som vistas på Refugio där avsteg från Migrationsverkets regler inte sker även om det görs för barnens bästa. Arbeta i stället för att regelverket ändras och ger kommuner större handlingsfrihet att ta individuella hänsyn.

- Utveckla rutinerna så att god man och kontaktpersoner vid Refugio skyndsamt får kunskap om Migrationsverkets beslut och innebörd i ärenden om ensamkommande asylsökande barn.

Åtgärder som bör vidtas av förvaltningschef:

- Utred om Refugio uppfyller Arbetsmiljöverkets Författningssamling när minderåriga genomför arbete. Om brister upptäcks föreslår utredaren bland annat att personal som handlägger arbete för barn under 18 år utbildas, att rutiner förtydligas samt att kontrollsystem och uppföljning utvecklas.
- Tydliggör hur Migrationsverkets olika ersättningar skall användas inom kommunen.
- Tydliggör kommunens rutiner och regelverk när det gäller hur ekonomiska medel skall användas och redovisas inom Refugio. Vid behov – utbilda ansvariga.

Åtgärder som bör vidtas av kommunchef:

- Fortsätta arbetet/utbildningen avseendehantering av mail så att inte offentlighetsprincipen riskerar att åsidosättas.

Utredningens upplägg och genomförande

Jag har intervjuat all personal på Refugio; fast anställda, vikarier, sjukskrivna samt tre personer som slutat. Sammanlagt 23 personer därutöver arbetsledaren (chefen), chef individ- och familjeomsorg (C IFO), socialchef, två socialsekreterare och dess chef, överförmyndaren, hotellägare, tregodemän, två ekonomihandläggare samt de fackliga organisationerna Kommunal, Akademikerförbundet SSR och Vision. Totalt 39 personer.

Jag har samverkat med handläggare på Migrationsverket för säkerställande av tolkning av regler och begärt underlag från kommunens personalchef om Arbetarmiljöverket Författningssamling avseende minderåriga.

Jag har analyserat vissa handlingar, främst personalliggare och lönelistor vid hotellet.

Jag har tagit del av samtliga ca 350 mail, inklusive de 25 mail som kommunen inte kunnat återskapa.

Detta blev möjligt eftersom jag tidigt fick fullt förtroende till tillträde till hotelläggarens dator och därmed kunnat plocka även dessa mail. Mailkonversationen från eller till arbetsledaren gäller perioden dec 2011 till sept 2012.

Jag har försökt skapa en atmosfär så att berörda vid intervjuer vågar uttrycka sin uppriktiga uppfattning om förhållanden och upplevd verklighet.

Endast fakta som är styrkt eller där man är beredd att styrka dessa har medtagits i min utvärdering.

Jag har inte låtit mig påverkas av formuleringar som "jag tror, har hört, andra säger".

Alla berörda av utredningen och samverkande personer har gjort allt för att underlätta mitt arbete. Det underlag jag begärt har jag fått. Alla har haft ambitionen att göra utredningen så snabbt som möjligt eftersom många mår dåligt av det inträffade.

Kommunens personal har - på alla nivåer - visat mig respekt för min integritet och respekterat att jag ensam vill driva utredningen.

Jag har inte talat med barnen på Refugio för att inte oroa dem.

Utredarens analys

Inget olagligt arbete eller "svartjobb" eller förmedling av "svartjobb" har kunnat påvisas på hotellet i vare sig den mailväxling eller annan dokumentation jag tagit del av.

Jag har tagit del av de ca 350 mail som kommit till eller från arbetsledaren inkl de mail som inte kommunen kunde återskapa gällande tiden 2011 – sept 2012.

Jag fick fri tillgång till hotellägarens dator och har genom detta fått fram de 26 mail som var borttagna i arbetsledarens dator. Jag har fått tillgång till ytterligare två mail, men då dessa var adresserade till två privatpersoner har de därför lämnats utanför.

Jag har dessutom begärt och fått personalligare och lönelistor från hotellet där det tydligt framgår vilka barn från Refugio som arbetat på hotellet, när detta har skett och hur länge de har arbetat. Jag konstaterar att de har hanterats lika korrekt som annan anställd personal. Det framgår även på lönelistor vilken utbetalning som skett.

Jag drar slutsatsen med anledning av mailväxlingen, personalligare och lönelistorna att det inte finns något som tyder på svartjobb. Barnen från Refugio har tvärtom hanterats noggrant.

Vad gäller det aktuella mail som har publicerats i olika medier så har förundersökningsledaren Agneta Brovinus vid Östersundspolisen svarat kommunen följande:

"Enligt Skattebrottsenheten är det ett skattebrott först då någon har arbetat och fått ut lön och man inte bokfört arbetsgivaravgifter inom en månad efter jobbet. Hade man arbetat så kunde chefen begått medhjälp till skattebrott och då ska anmälan göras till Skattebrottsenheten, i detta fall till Sundsvall. Det finns inget försök till skattebrott.

Sedan är det omoraliskt att sända ett brev med uppmaning om "svart jobb". Det man kan säga är att det är svårt att bevisa att chefen har gjort det under myndighetsutövning som gäller vid Tjänstefel. Det når inte upp tillräckligt för att det ska bli tjänstefel".

Med anledning av förundersökningsledarens svar har jag inte fördjupat mig i om eventuellt texten i mailet kan innehålla något brottsligt. Utredningen omfattar bakomliggande orsaker.

Min utredning visar att avsteg från Migrationsverkets regler har skett vid något tillfälle - med barnens bästa för ögonen. Jag ser inte detta som brottslig handling utan arbetsrättsligt fel och olämpligt och något som kanske kan rubriceras som tjänstefel. Detta skall utredas.

Avsteg har också skett från kommunens regelverk och rutiner vad gäller ekonomiska medel på Refugio. Dessa avsteg har skett för att finna lösningar för barnens bästa och inte för någons egen vinning. Även detta skall utredas ur ett arbetsrättsligt perspektiv.

Ingen av de intervjuade vid Refugio har uppfattat att barn kommit till skada. Alla har försökt sätta barnens väl i centrum. Jag vill dock att chefen för Individ- och familjeomsorgen studerar Socialstyrelsens slutrapport efter den oplanerade tillsynen den 8 och 9 maj och se om där framgår om barnen varit illa.

Arbetsledaren har dock skrivit ett mail med ett "korkat" uttryck "*ersättningen blir ju svarta pengar men det får hotellägaren stå för*" där jag/vi borde kunna förvänta sig något bättre. Arbetsledaren kan, trots upprepade påstötningar, inte förklara varför detta skrevs. Jag kommer längre fram i utredningen förklara varför arbetet för aktuellt barn (flicka Z) inte var att betrakta som svart arbete.

All information jag fått till mig från personalen vid Refugio talar för att effekten av att låta mailet komma till medias kännedom enbart var avsett att få bort arbetsledaren. Ingen av de intervjuade uttrycker oro för att barnen hanterats på ett felaktigt sätt.

Jag vill här redan säga att det är orätt mot alla inblandade att placera en person som chef på sitt första chefsjobb utan handledning och särskild utbildning. Det är inte rätt mot vare sig aktuell chef/arbetsledare eller personalen. Arbetsledaren vid Refugio kände lojalitet mot uppgiften och den verksamhet hon byggt upp och accepterade arbetsledaruppdraget motvilligt.

Missnöjet med ledarskapet har funnits under en längre tid och delar av personalen har upplevt att försöken att åtgärda detta varit "halvhjärtade".

Tidpunkten då mailet kom till medias kännedom föregicks av ett personalmöte i Åre 6-7/9 där delar av personalen hade förhoppningar på att arbetsledaren skulle konfronteras med det missnöje som växt sig starkt hos dem.

Personalmötet resulterade inte i några direkta åtgärder kopplat till arbetsledaren, men det fanns ett samförstånd om att processen skulle fortsätta. Samtidigt fanns hos personalen, eller delar av personalen, en frustration över att inga åtgärder vidtogs vid detta personalmöte.

Detta ledde, enligt mina intervjuer, till att det aktuella mailet kom till medias kännedom för att "påskynda processen" kring ett chefsbyte. Jag har av naturliga skäl inte efterfrågat hur mailet kom till medias kännedom (har inte rätt till detta eftersom var och en har meddelarskydd) och det har ingen betydelse.

Arbetsledaren uppfattade emellertid situationen vid personalmötet så olustig att hon vid hemkomsten efter mötet bad sin närmaste chef om att få slippa personalansvaret. Arbetsledaren ville sjukskriva sig direkt nästföljande arbetsdag, dvs måndag 10 sept. Chefen för IFO hann av naturliga skäl inte handlägga denna begäran om personalansvarsbefrielse förrän mailet kom till medias kännedom med de konsekvenser som sedan blivit.

Jag konstaterar avslutningsvis att ledarskapets betydelse för Refugios verksamhet, men också i ett generellt perspektiv, måste uppvärderas. Det är fel att enbart nyttja en persons stora lojalitet och kunskap om ensamkommande asylsökande barn vid chefsplacering. Enbart detta räcker inte som merit för att fullt ut axla rollen som arbetsledare med personalansvar.

Redovisning av fall där avsteg gjorts från Migrationsverkets regelverk

Fall 1 - flicka Z (17 år) arbetar på hotellet 18/5 2012

Inget har visat att det skett någon brottsligt såsom ex.vis "Svart arbete" eller annan brottslighet.

Jag har särskilt undersökt där en flicka Z ville jobba på hotellet. Flickan bad sin gode man att fråga Refugio om lov att jobba.

Gode mannen tillfrågade arbetsledaren om Z kunde arbeta på hotellet. Arbetsledaren som inte var i tjänst den dagen skickade det omtalade mailet till samordnaren som fick i uppgift att tillfråga flickan.

Samordnaren hann inte fråga Z innan hon slutade arbetet. Samordnaren bad därför en kontaktperson fråga Z som av språkskäl frågade en annan person som tillfrågade Z. Flickan svarade att hon var villig att jobba.

Chefen/arbetsledaren säger att hon vet att hotellägaren aldrig skulle betala ut några svarta pengar.

Z jobbade 18/5 4,5 tim. Detta finns redovisat på personalliggaren vid hotellet. God man till flicka Z visste då inte att Z fått beslut från Migrationsverket om att Z var ett s k "Dublinfall" utan rätt att arbeta. Ett "Dublin-fall" innebar att Migrationsverket ej skall utreda ärendet utan omgående fatta beslut om utvisning till annat land. Genom detta utvisningsbeslut får Z enligt Migrationsverkets regelverk inte arbeta och därmed inte få någon ersättning för arbete.

Migrationsverket skall alltid först meddela god man om beslut och dess konsekvenser. Men, denna kunskap fick god man till flicka Z först vid besök på Migrationsverket 22/5. Genom denna kunskap så stod det klart att flicka Z ej hade rätt att arbeta. När detta kom till hotellägarens kännedom valde hon att inte betala ut någon ersättning för det genomförda arbetet – av oro för att bryta mot regelverket då flickan uppenbarligen arbetat trots att hon egentligen inte hade rätt till detta.

Jag föreslår med anledning av ovanstående utredning och förundersökarens svar på ställd fråga om mailet att denna händelse inte föranleder någon polisutredning om svartjobb. Min bedömning är att inget svartjobb kan styrkas då det aldrig betalats ut någon ersättning.

Jag föreslår däremot att man vidtar åtgärder för att undvika att liknande situationer uppstår.

Fall 2- flicka S (17 år) feriearbetar tre veckor juli/aug 2012

En flicka S har fått feriearbete under tiden 30/7-17/8 inom kommunen i likhet med övriga barn/ungdomar i Krokoms kommun. Flickans LMA-kort gick ut den 30/6 och skall förnyas genom Migrationsverkets försorg. Förnyelsen av LMA-kortet försenades dock inom Migrationsverket. Besked fick gode mannen i aug 2012. I detta besked framkom att flickan S skulle utvisas och därmed inte fick arbeta.

Detta beslut har inte kommunens handläggare av feriearbete uppmärksammats på varför flicka S behandlades som övriga feriearbetare. Flickan hade inte fullständigt personnummer (vilket inte är ovanligt) och kunde därmed inte lönemässigt hanteras i lönesystemet.

Arbetsgivaren i detta fall – Krokoms kommun – gör bedömningen att utbetalning bör ske. Utbetalning kommer därför att ske eller har skett med medel som Refugio själva kan och får disponera.

Även i detta fall bör rutiner och ansvarsfördelning tydliggöras för undvikande av upprepning.

Jag ser inte någon anledning att föreslå någon anmälan till polisen i detta fall.

Fall 3 - två asylsökande pojkar 13 resp 15 år som fått betald praktik/sysselsättning sommaren 2012

I detta fall medger arbetsledaren att hon medvetet inte följt Migrationsverkets regler för rätt att arbeta – och som skäl till detta anger arbetsledaren följande motivering:

Arbetsledaren tog initiativ till en sysselsättning för dessa två pojkar när de fått avslag på sina asylansökningar. Beslutet innebar också att de inte hade rätt att arbeta. Detta beslut innebar också att pojkarna fick en tidsfrist på 5 månader för att lämna landet själva eller efter 5 månader utvisas.

Arbetsledaren bedömde emellertid pojkarnas psykiska hälsa så dålig att det till och med fanns risk att de skulle göra sig illa. För att skingra deras tankar ordnades sysselsättning som betalades av Refugio. Även övrig personal ansåg det viktigt att något måste göras för att hjälpa pojkarna att skingra deras tankar och kunna må lite bättre en del av dagen i alla fall.

Ersättningen finns dokumenterad och har skett med pengar från Refugios budget.

Jag ser inte någon anledning att föreslå någon anmälan till polisen i detta fall.

Kommunen skall däremot handlägga arbetsledarens avsteg från regelverket och undersöka vilka konsekvenser dessa arbetsrättsliga avsteg kan få.

Jag föreslår också åtgärder för att undvika att liknande situationer uppstår. Se under punkt ”Sammanfattning och förslag till åtgärder”.

Det kan ha förekommit att arbetets omfattning i något avseende inte uppfyller kraven enl. AFS 1996:1 (se nedan). Tiden har inte medgivit fördjupning inom detta område. Därför föreslår jag även här åtgärder – se under punkt ”Sammanfattning och förslag till åtgärder”.

Korta fakta kring några begrepp eller förhållanden

Asylsökande rätt och skyldigheter vad gäller arbete

Enligt Migrationsverkets regelverk skall den asylsökande själv skaffa försörjning i väntan på beslut så långt detta är möjligt.

Vid ensamkommande barn har god man och kontaktperson i uppgift att stödja och bevaka så att det sker för barnens bästa.

God man

En **god man** är i Sverige en (fysisk) person som av tingsrätten förordnats för att tillvarata en annan persons rättsliga eller ekonomiska intressen eller sörja för hans person. Vilka områden godmanskapet omfattar anges alltid i förordnandet.

Vid samtal med tregodemän har jag uppfattat att de inte alltid fullt ut känt till innehållet i LMA-kortet och alla konsekvenser och begränsningar i rätten till arbete beroende på Migrationsverkets beslut.

LMA-kort

Vid asylansökan i Sverige erhålls ett kvitto på själva ansökan. Några dagar senare får den sökande ett kort som kallas LMA-kort. Kortet ersätter kvittot. Kortet visar att personen är asylsökande och har rätt att vara i landet under väntetiden. Med kortet betalar den asylsökande en mindre patientavgift om han/hon besöker sjukvården.

Även om LMA-kortet har samma format och delvis samma innehåll som ett identitetskort (ID) så är det inget ID-kort. Det intygar enbart att den asylsökande är inskriven i Migrationsverkets mottagningssystem under det namn som står på kortet.

Kortet ska lämnas tillbaka om den asylsökande får uppehållstillstånd eller om denne måste lämna Sverige.

Arbetsmiljöverkets Författningssamling omfattande minderåriga

I AFS 1996:1 finns reglerat vad som gäller för barn som inte fyllt 18 år.

I detta AFS regleras bl.a arbetsuppgifternas art, arbetsmiljö, krav på raster, krav på handledning mm

Särskilda regler finns för barn som arbetar

- Mellan 16 – 18 år
- Mellan 15 – 13 år
- Sommar/feriejobb mellan 13 – 15 år
- Samt vilka undantag från förbudet mot arbeta före 13 års ålder
 - o Ex. trädgårdsarbete, rensning av trädgårdssängar mm

Ersättningar från Migrationsverket gällande mottagande av ensamkommande flyktingbarn

Kommunen får statlig ersättning för mottagande av ensamkommande barn såväl under tiden de är asylsökande som tiden efteråt för de som beviljas uppehållstillstånd.

Denna ersättning ska underlätta mottagande samt öka kvaliteten på mottagandet.

Årlig ersättning om 500 000 kr för ett kalenderår.

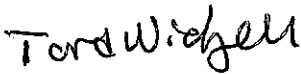
Kommunen får dessutom ersättningar 1900 kr/dygn som skall täcka kostnaderna för att tillhandahålla boendeplatserna dvs. personal, kost, logi samt omvårdnad etc.

Schablonersättning ges också för barnens skolgång samt ev. också extra kostnader för elever med särskilda behov.

Under maj månad utgår en årlig ersättning för stödinsatser av förebyggande karaktär med hänsyn till antalet asylsökande under 18 år registrerade hos Migrationsverket.

Kommunen fick 50 000 kr detta år.

På fråga från utredaren om Migrationsverket ställer särskilda krav på hur pengarna ska nyttjas är svaret: "Vi lägger oss inte i hur kommunen nyttjar pengarna. Det skall ske till barnens bästa."



Tord Wickzell

Wickzell Ledarskap & Kommunikation AB