

## **Anmälan mot Södertälje kommun angående ett beslut om kommunens mottagande av flyktingar**

---

### **Bakgrund**

Kommunstyrelsen i Södertälje kommun beslutade den 14 juni 2002 (§ 183) om en ny inriktning för mottagandet av flyktingar och invandrare i kommunen. Beslutet grundade sig på en skrivelse den 14 juni 2002 från vissa politiska partier i kommunen, rubricerad "Ny inriktning för mottagandet av flyktingar och invandrare". I skrivelsen redovisas bl.a. förslag till riktlinjer för mottagande av flyktingar och invandrare samt förslag till uppdrag till social- och arbetsmarknadskontoret respektive social- och arbetsmarknadsnämnden samt Telgebostäder. Ett av förslagen har innebörden att kommunen i fortsättningen endast skall ta emot flyktingar som har ett acceptabelt boende i kommunen. Som acceptabelt boende skall räknas antingen en bostad med förstahandskontrakt eller "motsvarande avtal med hyresvärd".

Kommunstyrelsen beslutade bl.a. att

1. ge social- och arbetsmarknadskontoret i uppdrag att ytterligare intensifiera arbetet med att upprätta samarbetsavtal med flera kommuner i landet i syfte att erbjuda ett förbättrat mottagande av flyktingar/invandrare
2. ge social- och arbetsmarknadsnämnden i uppdrag att förändra mottagandet av flyktingar och invandrare i enlighet med vad som beskrivits i skrivelse till kommunstyrelsen den 14 juni 2002 med rubriken "Ny inriktning för mottagandet av flyktingar och invandrare".

### **Anmälan m.m.**

AA anmälde kommunstyrelsens beslut till JO. Enligt hennes mening strider beslutet mot socialtjänstlagens (2001:453) bestämmelser om att kommunen har det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.

Till anmälan var fogad en kopia av ett informationsblad från social- och arbetsmarknadskontoret i Södertälje kommun daterat den 24 juni 2002 med följande lydelse.

### Information

Kommunstyrelsen i Södertälje kommun beslutade den 14 juni 2002 att kommunen endast tar emot flyktingar som har ett acceptabelt boende i kommunen. Som acceptabelt boende räknas en bostad med ett förstahandskontrakt eller ett andrahandskontrakt som är godkänt av hyresvärden.

Den som fått uppehållstillstånd men som inte kan uppvisa ett giltigt första- eller andrahandskontrakt kommer inte att tas emot i kommunen utan hänvisas tillbaka till Migrationsverket.

Frågan om kommunens hantering av enskilda ärenden med anledning av kommunstyrelsens beslut efter att den enskilde gjort en ansökan om bistånd enligt socialtjänstlagen har behandlats av JO Kerstin André inom ramen för ett särskilt ärende (JO dnr 2800-2002).

### Utredning

#### Kommunstyrelsens beslut

Mot bakgrund av att det enligt kommunens nämndorganisation är social- och arbetsmarknadsnämnden som har ansvaret för flykting- och invandrarfrågor inom kommunens tätort anmodades kommunstyrelsen att yttra sig över huruvida kommunstyrelsens beslut den 14 juni 2002 § 183 avseende ”Ny inriktning för mottagandet av flyktingar och invandrare” ligger inom ramen för styrelsens befogenheter enligt 6 kap. 1-3 §§ kommunallagen (1991:900), KL.

Kommunstyrelsen yttrade följande (bilagorna utelämnade här).

Enligt 6 kap 1-3 §§ KL skall kommunstyrelsen bl.a. leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Med kommunstyrelsens ledande ställning följer således att den har till uppgift att skaffa sig överblick över hela kommunförvaltningen. Styrelsen skall ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Detta anses enligt lagkommentarerna kunna ske bl.a. genom att göra påpekanden samt lämna råd och anvisningar. Styrelsen anses kunna påverka andra nämnder genom beslut om rekommendationer, riktlinjer och liknande.

Enligt § 2 p 5 i reglemente för kommunstyrelsen skall kommunstyrelsen leda och samordna arbetet med att främja invandrares integration i samhället (se bilaga 1).

Av § 1 i reglementet för Social- och arbetsmarknadsnämnden framgår bl.a. att Social- och arbetsmarknadsnämndens verksamhetsområde är individ- och familjeomsorg och andra sociala frågor samt arbetsmarknadsfrågor, vuxenutbildning och flyktingfrågor. Nämnden skall vidare med uppmärksamhet följa flykting- och invandringsfrågor samt ta de initiativ som kan behövas (se bilaga 2).

I kommentarerna till förslag till nya och ändrade reglementen m.m. (se bilaga 3) anges att Kommunstyrelsen förutsätts få en uttalad uppgift att leda kommunens insatser i integrationsarbetet. Andra flykting- och invandrarfrågor, särskilt de mera individinriktade, avses falla på Social- och arbetsmarknadsnämnden (SAN).

Invandrar- och flyktingmottagning samt integrationsfrämjande åtgärder är ett omfattande och ständigt pågående arbete inom hela kommunförvaltningen. Flykting- och invandrarfrågor berör i stort sett alla nämnder och kontor i kommunen. Frågor som berör flyktinginvandring samt integration är således en del i Södertäljes dagliga arbete, detta för att klara situationen på skolområdet, ge en bra äldrevård och handikappomsorg samt övrig social service m.m. Integration i samhället är frågor som handhas av hela kommunen. Integrationsproblematiken är så stor och komplex att den inte kan isoleras till att handhas av en eller några nämnder. Det är och kommer i Södertälje kommun att vara ett gemensamt arbete, där kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret.

Situationen i Södertälje är förhållandevis unik jämfört med andra kommuner. Södertälje är sedan länge en kommun med en mycket stor andel invandrare. Ca 42 % av kommunens 79 000 invånare har invandrarbakgrund.

Antalet asylsökande med vistelse i kommunen hade stadigt ökat under de senaste tre åren. Vid årsskiftet 2000/2001 var antalet 350. Ett år senare var siffran 450 och i slutet på maj 2002 hade antalet ökat till 512. Ebo-systemets nuvarande utformning innebär att kommunen står helt maktlös och inte har några möjligheter att påverka hur många flyktingar som slår sig ner i kommunen. Majoriteten av de asylsökande, under våren 2002 utgjordes av kristna irakier, som aktivt sökt sig hit. De bedömdes ha asylskäl med rätt till uppehållstillstånd. Konsekvensen blev att det avtal kommunen tecknat med Integrationsverket avseende flyktingmottagning helt saknade betydelse. Kommunen har därför, som en markering, sagt upp avtalet. Upplysningsvis skall framhållas att ovannämnda avtal undertecknades just av kommunstyrelsen.

Flyktinginvandringen har genererat en anhöriginvandring som ligger på ungefär samma nivå som flyktinginvandringen, vilket innebär ca 1000 nykomna flyktingar/invandrare per år. De invandrare som kommer till kommunen har samma behov som flyktingar när det gäller utbildning, introduktion, försörjning och möjligheter till arbete.

Våren 2002 konstaterades att Södertälje kommun under åren 2000/2001 hade tagit emot lika många flyktingar som kommunen enligt avtalet med Integrationsverket skulle ha gjort under en tioårsperiod. Den stora flyktinginvandringen (och den följdinvandring den för med sig) har ställt stora krav på kommunens resurser i form av introduktion och kommunal service som medfört både kraftigt ökade kostnader och en rad mycket svårlösta, för att inte säga olösliga, problem. Kommunen hade under våren 2002 kommit till den gräns där det inte längre var möjligt att klara ett fortsatt flyktingmottagande på ett värdigt och humant sätt.

Den höga tillströmningen av flyktingar under flera års tid i kombination med en akut bostadsbrist med många extremt trångbudda familjer, vuxenutbildning som sannolikt inte kan medge annan utbildning än Sfi, svårigheter att skaffa praktikplatser, extremt segregerade bostadsområden och skolor medförde att kommunen inte i verkställighet kunde genomföra insatser som främjade integration i samhället. Situationen bedömdes som en akut kris där åtgärder måste vidtas för att förhållandena inte skulle förvärras för de personer som bodde och vistades i kommunen. Situationen uppfattades så att fortsatt flyktinginvandring i samma takt skulle på ett påtagligt sätt motverka kommunens integrationssträvanden.

Med anledning av de svåra förhållanden som rådde för flyktingar och asylboende i Södertälje gjorde kommunstyrelsen, i enlighet med det i reglementet uttalade ansvaret för integrationsarbetet, en sammanfattande analys av den rådande situationen och arbetade fram en åtgärdsplan. Beslutet den 14 juni 2002 avseende Ny inriktning med dess riktlinjer för mottagande av flyktingar och invandrare skall ses mot denna bakgrund. Beslutet har avsett att fungera just som riktlinjer och en rekommendation bl.a. till Social- och arbetsmarknadsnämnden.

Som framgått ovan är ansvaret för invandrings- och flyktingfrågor ett gemensamt ansvar mellan nämnderna och kommunstyrelsen. Flyktingmottagandet är en väsentlig del av kommunens integrationsarbete. Den särskilda regleringen i Social- och arbetsmarknadsnämndens reglemente avser bl.a. den praktiska hanteringen av flyktingmottagandet men även ett delat ansvar för att främja integrationsarbetet. Kommunstyrelsen har genom reglementet det övergripande ansvaret och har därmed naturligt, inom Södertälje kommun, den ledande rollen att ta emot och ge information och signaler samt samordna ledning och analys för att kunna ge förslag till eventuella förändringar.

Kommunstyrelsen anser mot bakgrund av det ovan anförda att beslutet om nya riktlinjer för mottagande av flyktingar är ett led i kommunens integrationsarbete och därmed ligger hanteringen inom ramen för kommunstyrelsens befogenheter enligt reglementet och således i överensstämmelse med bestämmelserna i 6 kap 1-3 § § KL.

AA bereddes tillfälle att kommentera remissvaret men hördes inte av.

## Social- och arbetsmarknadsnämndens handläggning

Enligt 1 § lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar får en kommun bevilja introduktionsersättning till flyktingar och vissa andra utlänningar som har tagits emot i kommunen inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Kommunens beslut att inte betala ut introduktionsersättning får enligt 5 § överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Under handläggningen av JO:s ärende med dnr 2800-2002 inhämtades dels en kopia av en beslutsmall för beslut i ärenden om ansökan om introduktionsbidrag enligt den nyss nämnda lagen, dels muntliga upplysningar från utredaren BB vid social- och arbetsmarknadsförvaltningen i Södertälje kommun. BB uppgav bl.a. att någon underrättelse om hur man överklagar besluten om avslag på ansökan om introduktionsersättning inte lämnas eftersom sökandena inte är inne i ”introduktionssystemet”.

Social- och arbetsmarknadsnämnden anmodades att yttra sig över vad BB uppgett angående avsaknaden av överklagandehänvisning för de beslut som meddelas av social- och arbetsmarknadsnämnden när en utlänning får avslag på en ansökan om introduktionsersättning.

Social- och arbetsmarknadsnämnden har som remissvar gett in ett yttrande från social- och arbetsmarknadskontoret med följande lydelse (bilagorna utelämnade här).

— — —

Social- och arbetsmarknadskontoret vill avge följande svar. Kommunstyrelsen gav social- och arbetsmarknadsnämnden i uppdrag att förändra mottagandet för flyktingar. I riktlinjerna angavs vad som är förutsättningarna för kommunens mottagande av flyktingar d.v.s. den ändrade inriktningen skall vara att enbart ta emot flyktingar med förstahandskontrakt eller de som har motsvarande avtal med hyresvärd. Kommunstyrelsen skriver vidare i sina riktlinjer att ”De som inte kan uppvisa detta hänvisas till Migrationsverket” Se bilaga 1 riktlinjer för kommunens mottagande.

Social- och arbetsmarknadskontoret hade att hantera ett enligt kommunstyrelsebeslut vars innehåll inte hade kommunicerats med berörda handläggare innan beslutet. Södertälje flyktingenhet hade tidigare inte avvisat några ärenden och hade inte heller tidigare behövt fatta något beslut om att inte bevilja introduktionsersättning. Det medförde att det saknades erfarenhet och rutiner vilket blev påtagligt i den aktuella situationen. Därför fick försöken att hantera de nya direktiven konsekvenser som medförde att några ärenden hänvisades, enligt kommunstyrelsens riktlinjer, till Migrationsverket utan ett korrekt beslut med fullföljdshänvisning. Muntlig information gavs, vilket inte var tillräckligt. Dessa bristande rutiner uppmärksammades och korrigerades fr.o.m. 2002-09-13 då beslut med fullföljdshänvisning, hur och var man överklagar delges den sökande. Se bilaga 2 Grund för beslutet – riktlinje samt bilaga 3 Beslutsmeddelande.

## Bedömning

### Kommunstyrelsens beslut

Enligt 6 kap. 1 § kommunallagen skall kommunstyrelsen leda och samordna förvaltningen av kommunens angelägenheter och ha uppsikt över övriga nämnders verksamhet. Styrelsen skall vidare enligt 2 § uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen skall också

hos fullmäktige, övriga nämnder och andra myndigheter göra de framställningar som behövs. Styrelsens uppsikt över övriga nämnder är således i princip begränsad till en rätt att göra påpekanden, lämna råd och anvisningar samt, om det är nödvändigt, se till att fullmäktige i egenskap av högsta beslutande organ ingriper. Däremot ligger det inte inom styrelsens befogenhet att i en annan nämnds ställe besluta att en viss åtgärd skall vidtas eller att gripa in i den myndighetsutövning som är en annan nämnds uppgift (jfr Hilborn m.fl.: Kommunallagen, 2001 s 269).

Kommunstyrelsen i Södertälje skall enligt § 2 p 5 i reglementet för kommunstyrelsen leda och samordna arbetet med att främja invandrares integration i samhället. Enligt samma reglemente ingår flyktingfrågor i social- och arbetsmarknadsnämndens verksamhetsområde. En sådan fråga är beviljandet av introduktionsersättning enligt den förut nämnda lagen.

Utredningen här ger vid handen att de av kommunstyrelsen beslutade riktlinjerna föranlett social- och arbetsmarknadsnämnden att ändra sin praxis när det gäller beviljande av introduktionsersättning. Riktlinjerna har således i detta hänseende uppfattats som närmast bindande. Deras förenlighet med bestämmelserna om kommunstyrelsens befogenheter skulle därför kunna sättas i fråga. Bedömningen härav är dock långt ifrån självklar, och jag kan mot bakgrunden av kommunstyrelsens remissvar inte göra gällande att styrelsen handlat felaktigt. Jag har vid denna prövning i enlighet med instruktionen för Riksdagens ombudsmän beaktat de former i vilka den kommunala självstyrelsen utövas.

#### Social- och arbetsmarknadsnämndens handläggning

Nämnden kan inte undgå kritik för att dess beslut att inte betala ut introduktionsersättning inledningsvis saknat överklagandehänvisning. Bristen har rättats till och jag låter mig nöja med detta konstaterande.