

Anmälan mot Arbetsförmedlingen för att en kommunplacering dröjt två år efter det att uppehållstillstånd beviljats

Beslutet i korthet: Arbetsförmedlingen är skyldig att, när det finns behov av det, anvisa vissa nyanlända invandrare bosättning i en kommun. Arbetsförmedlingen har emellertid inte någon möjlighet att kräva att kommunen ska ta emot en viss person eller familj.

I det aktuella ärendet dröjde det cirka två år från det att en kvinna och hennes dotter (född 2002) beviljades uppehållstillstånd i Sverige till dess att de anvisades en bosättningskommun av Arbetsförmedlingen. En av anledningarna till att anvisningen drog ut på tiden var dotterns särskilda behov. Arbetsförmedlingen presenterade familjen för 17 olika kommuner innan en kommun slutligen erbjöd familjen bosättning. Fram till dess bodde familjen i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden, vilket inte var anpassat efter dotterns särskilda behov. Om Arbetsförmedlingen hade arbetat effektivare med bosättningsärendet och informationsutbytet mellan berörda myndigheter hade fungerat bättre skulle handläggningstiden förmodligen ha förkortats.

Den främsta anledningen till den långa handläggningstiden är dock inte Arbetsförmedlingens agerande utan att så många kommuner inte ansett sig ha möjlighet att erbjuda familjen bosättning. Ärendet illustrerar konsekvenserna av en lösning med frivilliga överenskommelser. En kopia av beslutet översänds därför till Arbetsmarknadsdepartementet för kännedom.

Anmälan

I en anmälan som kom in till JO den 8 maj 2013 framförde socialsekreteraren AA i Kiruna kommun kritik mot Arbetsförmedlingen för att BB och hennes dotter ännu inte hade fått någon kommunplacering, trots att de hade haft permanent uppehållstillstånd i Sverige i nästan två år.

Av anmälan framgick bl.a. följande.

BB och hennes dotter (född i december 2002) beviljades permanent uppehållstillstånd i Sverige den 29 juni 2011. Dottern hade särskilda behov och fick en personlig assistent. Kiruna kommun kunde dock inte erbjuda någon ytterligare hjälp så länge BB:s boendesituation var som den var. Vid tiden för anmälan till JO bodde de i ett vardagsrum i en av Migrationsverkets lägenheter i Kiruna, utan möjlighet att stänga om sig. Boendet var även i övrigt olämpligt, och dottern kunde inte vistas där efter skolan. Handläggare från socialtjänsten och Arbetsförmed-

lingen i Kiruna hade vid ett flertal tillfällen försökt få Arbetsförmedlingens bosättningssektion i Norrköping att skynda på ärendet.

Utredning

JO kontaktade den 17 maj 2013 teamledaren CC vid Migrationsverkets mottagningsenhet i Kiruna, som lämnade följande upplysningar.

Den aktuella familjen är fortfarande inskriven hos Migrationsverket, men Arbetsförmedlingen ansvarar för kommunplaceringen eftersom modern omfattas av etableringsreformen [...]. Familjen bor i ett av Migrationsverkets anläggningsboenden. I mars 2012 fick familjen, som då bodde några trappor upp, flytta till ett boende på bottenvåningen efter att Migrationsverket fått information om att [dottern] hade problem med trappor. Det som därefter har förts fram till Migrationsverket har rört familjens kommunplacering, inte det nuvarande boendet.

Familjens ärende är enhetens äldsta och naturligtvis vill man att familjen så snart som möjligt ska få en kommunplacering. Det brukar inte ta så här lång tid att hitta en kommun till en barnfamilj. Troligen är det flickans särskilda behov som inverkar. Ärendet har lyfts fram på nätverksmöten med Arbetsförmedlingen.

DD, tf. sektionschef på Arbetsförmedlingens bosättningsenhet i Norrköping, lämnade den 3 juni 2013 följande upplysningar.

Länsstyrelserna tecknar överenskommelser med kommunerna om länstalen, dvs. kommunernas mottagningskapacitet. Emellertid är det en diskrepans mellan kommunernas vision och vilja och de bostäder som kommunerna de facto kan erbjuda. Oftast är det endast hälften av kommunens anvisningsbara platser som verkligen kan erbjudas under det år länstalen tecknats för. En kommun har vidare alltid vetorätt och kan därmed, av olika skäl, avböja att ta emot t.ex. en familj.

Handlingar i ärendet hämtades in från Arbetsförmedlingen. JO begärde därefter att Arbetsförmedlingen skulle yttra sig.

Arbetsförmedlingen (chefsjuristen EE) angav i sitt yttrande bl.a. följande.

Familjens ärende kom in till Arbetsförmedlingens bosättningssektion i Norrköping den 7 juli 2011 och tilldelades en handläggare följande dag. Under de följande månaderna utreddes barnets behov närmare, och underlaget i bosättningsärendet kompletterades och uppdaterades kontinuerligt. Arbetsförmedlingen i Kiruna hade under hösten kontakt med Kiruna kommun som utredde barnets behov av särskilt stöd inom ramen för lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS). Barnet bedömdes vara i behov av undervisning i särskola, särskild skolbarnomsorg och tillsyn dygnet runt. De särskilda behov familjen hade försvårade möjligheten att snabbt finna lämpliga lösningar.

Den första presentationen för en kommun gjordes i december 2011, cirka fem månader efter att ärendet hade kommit in till bosättningssektionen. Därefter gjordes förfrågningar till sammanlagt ytterligare 16 kommuner. Den 22 maj 2013 erbjöd Härnösands kommun familjen att bosätta sig inom kommunen. Bosättningssektionen skickade en anvisning till Arbetsförmedlingen i Kiruna samma dag. Den 4 juni 2013 träffade handläggare på Arbetsförmedlingen BB, som accepterade anvisningen.

Bosättningssektionen kontaktade Arbetsförmedlingen i Kiruna flera gånger om att underlaget i bosättningsärendet behövde kompletteras. Utredningen av barnets behov, som genomfördes av Kiruna kommun, tog dock lång tid och kommunikationen mellan kommunen och Arbetsförmedlingen verkar utifrån vad som kommer fram i daganteckningarna ha varit bristfällig. Först i april 2012 lämnade kommunens LSS-handläggare ett intyg om barnets problematik och kommunens åtgärder till Arbetsförmedlingen.

Bosättningssektionen konstaterade i ärendet att ett boende inte bara måste vara utformat på ett tryggt och säkert sätt för att möta familjens särskilda behov. Det måste även, på grund av dotterns behov av undervisning i särskola, skolbarnomsorg och liknande, ligga inom rimligt avstånd från sådana verksamheter. Ett boende måste slutligen kunna erbjuda BB själv rimligt pendlingsavstånd till hennes egna aktiviteter och framtida arbetsplatser.

Arbetsförmedlingen anförde därefter följande.

Arbetsförmedlingen gjorde efter december 2011 sammanlagt 17 presentationer av familjen. Härnösands kommun erbjöd bosättning i maj 2013. Det får anses vara ovanligt många förfrågningar, men Arbetsförmedlingen kan inte påverka hur kommunerna ställer sig till respektive förfrågan.

Presentationer av bosättningsärenden görs normalt inte till samtliga potentiella bosättningskommuner parallellt, i ärenden där det finns särskilda behov. Skälet till det är att om flera kommuner erbjuder samma familj bosättning, riskerar de att få stå för kostnader för tomma bostäder, platser i svenskundervisning, kostnader för särskilt stöd m.m., om den nyanlända familjen inte väljer just den kommunen för bosättning. Det skulle kunna innebära att kommunen i fråga inte erbjuder kommunplacering alls nästa gång det blir aktuellt med en förfrågan. I stället har Arbetsförmedlingen valt att göra presentationerna en i taget, eller i mindre grupper, och avvaktar svar innan man går vidare till nästa kommun. Svarstiderna varierar mellan kommunerna. Vissa kommuner meddelar relativt omgående (ofta inom ett par veckors tid) om man inte är beredd att erbjuda kommunplacering, medan andra kommuner inte meddelar sitt svar förrän efter ca 6 – 8 veckor. Härnösands kommun, som erbjöd familjen kommunplacering, svarade i detta ärende en månad efter förfrågan.

Det är kommunerna själva som väljer att erbjuda en viss person eller familj bosättning. Arbetsförmedlingen har ingen möjlighet att kräva att kommunerna [tar] emot en viss person eller familj.

Arbetsförmedlingen konstaterar att den genomsnittliga tiden från det att ett ärende inkommer till bosättningsenheten till dess kommunplacering erbjuds för närvarande är cirka 4 månader. För ärenden där det finns särskilda behov är mediantiden från beslut om uppehållstillstånd till anvisning för närvarande 167 dagar. När det aktuella ärendet aktualiserades 2011 var ledtiderna kortare.

Arbetsförmedlingen beklagar att det gick dryga 5 månader från det ärendet inkom till Arbetsförmedlingens bosättningssektion tills den första presentationen till kommun gjordes. Ärendet kom totalt att ta närmare 2 år. På grund av familjens särskilda behov anser Arbetsförmedlingen ändå att en längre handläggningstid än normalfallet måste vara acceptabelt. Arbetsförmedlingen kunde dock ha varit mer pådrivande för att få information om de behov familjen bedömdes ha från Kiruna kommuns LSS-handläggare, skola och barnomsorg. Troligen hade den långa tid ärendet tog kunnat kortas med ett par månader om samarbetet mellan Arbetsförmedlingen, Migrationsverket och Kiruna kommun och senare med övriga kommuner fungerat bättre.

Det är beklagligt att familjens boendeförhållanden uppfattats som direkt dåliga under så lång tid, men ansvaret för hur anläggningsboendet var utformat är dock inte Arbetsförmedlingens utan Migrationsverkets. Arbetsförmedlingen bedriver ett aktivt utvecklingsarbete av såväl interna rutiner som i samarbetet med övriga berörda parter för att förbättra bosättningsprocessen. Förhoppningsvis ska det arbetet resultera i att en liknande situation som i det nu aktuella ärendet inte upprepas.

Anmälaren, AA, anförde bl.a. följande. Kommunen utreder inte familjers behov inför en kommunplacering utan gör utredningar när en enskild ansöker om stöd från kommunen. Sådana utredningar kan Arbetsförmedlingen begära att få ta del av, om den enskilde samtycker. För närvarande finns det inte några rutiner för samarbetet mellan Arbetsförmedlingen och kommunen vid kommunplaceringar där personer med särskilda behov väntar på placering.

Rättslig reglering

Arbetsförmedlingen har i uppdrag att samordna etableringsinsatser och vara stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter (3 § lagen [2010:197] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Arbetsförmedlingen ska, efter samråd med länsstyrelserna och Migrationsverket, fastställa en länsvis fördelning av det nationella behovet av mottagande av nyanlända (länstal), se 3 § förordningen (2010:408) om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.

När det finns behov ska Arbetsförmedlingen anvisa bosättning i en kommun till en nyanländ som har rätt till en etableringsplan enligt lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Anvisningen ska göras till en kommun som har träffat en överenskommelse med länsstyrelsen om mottagande för bosättning. En anvisning ska göras snarast möjligt. (Se 6 och 8 §§ förordningen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.)

Länsstyrelserna ska främja samverkan mellan berörda kommuner och myndigheter, företag och organisationer som anordnar aktiviteter för nyanlända (4 § lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare). Länsstyrelserna ska också träffa överenskommelser med kommuner inom länet om mottagande för bosättning av sådana nyanlända som omfattas av lagen om etableringsinsatser. Det ska därvid säkerställas att det finns kapacitet för att ta emot personer med särskilda behov av vård eller rehabilitering. (Se 4 och 5 §§ förordningen om mottagande för bosättning av vissa nyanlända invandrare.)

I förarbetena till lagen om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare anges att etableringsinsatser bör påbörjas och bosättning ske så snabbt som möjligt. Att bosättningen sker snabbt är viktigt för att etableringsinsatserna ska kunna påbörjas utan tidsspillan och den nyanländes etablering i arbets- och samhällslivet därigenom påskyndas. (Se prop. 2009/10:60 s. 50 och s. 135.)

I lagstiftningsärendet övervägdes frågan om kommunerna skulle vara skyldiga att erbjuda nyanlända bosättning. Svårigheterna med en sådan lagstiftning vad gäller effekter och genomförande bedömdes dock överväga de fördelar en sådan

lagstiftning skulle kunna medföra. Ordningen med frivilliga överenskommelser fick därför bestå. (Se a. prop. s. 131 f.)

Bedömning

Lagstiftningen angående nyanlända invandrare som har rätt till en etableringsplan och behov av en anvisning för bosättning i en kommun bygger på frivilliga överenskommelser mellan länsstyrelserna, kommunerna och Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingen kan därför endast anvisa en nyanländ invandrare bosättning i en kommun som godtar anvisningen.

När en person som har rätt till en etableringsplan har fått uppehållstillstånd ska Arbetsförmedlingen snarast möjligt göra en anvisning för bosättning i en kommun, om det finns ett sådant behov. BB och hennes dotter beviljades permanent uppehållstillstånd i Sverige den 29 juni 2011. Först den 22 maj 2013 anvisades de en bosättningskommun, efter att 17 kommuner tillfrågats.

Det är naturligtvis högst otillfredsställande att det dröjde nästan två år innan BB och hennes dotter fick en kommunplacering. Ärendet komplicerades av dotterns särskilda behov, vilket säkerligen också är en förklaring till att många kommuner inte hade möjlighet att erbjuda dem ett lämpligt boende. Samtidigt är det just i dessa fall det är som mest angeläget att en placering inte drar ut på tiden.

Arbetsförmedlingen har redogjort för myndighetens arbete med att försöka hitta en bosättningskommun. Utifrån denna redogörelse och dokumentationen i ärendet kan jag, i likhet med Arbetsförmedlingen, konstatera att arbetet hade kunnat bedrivas mer intensivt än vad som skedde. Dels tog det fem månader innan den första kommunen tillfrågades, dels gick det under andra och tredje kvartalet 2012 flera månader från det att en kommun meddelade att den inte kunde erbjuda en placering till dess att nästa kommun kontaktades. Arbetsförmedlingen skulle också ha kunnat vara mer aktiv för att få upplysningar från Kiruna kommun om familjens behov.

Enligt vad som har kommit fram saknar Arbetsförmedlingen tydliga rutiner för handläggningen av dessa ärenden. Det saknas också utarbetade rutiner för hur informationsutbytet mellan Arbetsförmedlingen, kommunerna och Migrationsverket ska gå till vid placering av personer med särskilda behov. Arbetsförmedlingen har uppgett att det bedrivs ett aktivt utvecklingsarbete såväl när det gäller skapandet av interna rutiner som när det gäller samarbetet med andra parter för att förbättra bosättningsprocessen. Det som har kommit fram i detta ärende bör beaktas inom ramen för myndighetens utvecklingsarbete.

En mer effektiv handläggning och ett bättre informationsutbyte hade förmodligen förkortat handläggningstiden i det aktuella ärendet. Den främsta anledningen till ärendets långa handläggningstid är dock, såvitt jag kan bedöma, inte det sätt Arbetsförmedlingen handlagt ärendet på, utan att så många kommuner inte ansett sig ha möjlighet att erbjuda familjen bosättning. Jag anser därför att det inte finns tillräckliga skäl för kritik mot myndigheten.

Det allmänna har ett övergripande ansvar för introduktion av nyanlända. För att Arbetsförmedlingen ska kunna anvisa nyanlända invandrare ett boende i en kommun krävs att det finns kommuner som vill och förmår ta emot dem. Arbetsförmedlingen har i dag inte någon möjlighet att kräva att en kommun tar emot en viss person eller familj. BB:s och hennes dotters ärende illustrerar de brister som en lösning med frivilliga överenskommelser har och de konsekvenser det får för den som behöver anvisas ett boende. Det finns därför skäl att skicka en kopia av beslutet till Arbetsmarknadsdepartementet för kännedom. Beslutet översänds även till Migrationsverket och Sveriges Kommuner och Landsting.